
KRIZĒ, TEISĒS VIEŠPATAVIMAS IR ŽMOGAUS TEISĒS

Mokslinis redaktorijs Egidijus Kūris



KRIZĖ,
TEISĖS VIEŠPATAVIMAS
IR ŽMOGAUS TEISĖS

VILNIAUS UNIVERSITETAS

KRIZĖ, TEISĖS VIEŠPATAVIMAS IR ŽMOGAUS TEISĖS

Mokslinis redaktorius Egidijus Kūris

AB „Titnagas“
Šiauliai
2015



Mokslinį tyrimą atliko Vilniaus universiteto Teisės fakulteto mokslininkai

Autoriai:

ARVYDAS ANDRUŠKEVIČIUS, INDRĖ ISOKAITĖ, DEIVIDAS KRIAUČIŪNAS, EGIDIJUS KŪRIS, GIEDRĖ LASTAUSKIENĖ, MINDAUGAS LUKAS, ELENA MASNEVAITĖ, AISTĖ MEDELIENĖ, VYGANTĖ MILAŠIŪTĖ, DAIVA PETRYLAITĖ, VIDA PETRYLAITĖ, DOVILĖ PŪRAITĖ-ANDRIKIENĖ, DAINIUS ŽALIMAS

Recenzentai: Prof. dr. (HP) GEDIMINAS MESONIS, *Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės institutas*

Prof. dr. JONAS PRAPIESTIS, *Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Baudžiamosios justicijos katedra*

Jean Monnet Europos teisės profesorius habil. dr. ANDRZEJ ŚWIĄTKOWSKI, *Jogailos universiteto (Krokuva, Lenkija) Teisės ir valdymo fakulteto Darbo teisės ir socialinės politikos katedra*

Pritarta spausdinti Vilniaus universiteto Teisės fakulteto tarybos 2015 m. gegužės 15 d. posėdyje (protokolas Nr. 8)



Mokslinis tyrimas finansuojamas Europos socialinio fondo lėšomis pagal visuotinės dotacijos priemonę (projekto nr. VP1-3.1-ŠMM-07-K-03-085)

© Arvydas Andruškevičius, Indrė Isokaitė, Deividas Kriaučiūnas, Egidijus Kūris, Giedrė Lastauskienė, Mindaugas Lukas, Elena Masnevaitė, Aistė Medelienė, Vygantė Milašiūtė, Daiva Petrylaitė, Vida Petrylaitė, Dovilė Pūraitė-Andrikienė, Dainius Žalimas, 2015

© Vilniaus universitetas, 2015

ISBN 978-609-8176-06-3

Turinys

VIETOJ ĮŽANGOS

Egidijus Kūris 1

I dalis. TEISĖS VIEŠPATAVIMAS

Egidijus Kūris 26

1. Teorija 26

2. Teisės aktai 41

3. Trys įtampos laukai 53

3.1. Teisė ir ekonominė tikrovė 54

3.2. Teisė ir politika 58

3.3. Teisė ir visuomenė 61

II dalis. ATSAKINGAS VALDYMAS

Arvydas Andruškevičius, Deividas Kriaučiūnas, Giedrė Lastauskienė 64

1. Atsakingo valdymo samprata 64

1.1. Atsakingo valdymo principo esmė 68

1.2. Subjektai, saistomi atsakingo valdymo principo 69

1.3. Teisė į gerą administravimą ES Pagrindinių teisių chartijoje 71

1.4. Atsakingo valdymo principas ir teisė į gerą administravimą 73

1.5. Iš atsakingo valdymo principo kylantys reikalavimai:
Konstitucinio Teismo doktrina 74

2. Būklė iki krizės: apžvalga 79

2.1. Teisėkūros reglamentavimas 79

2.2. Ūkinės veiklos laisvė 81

2.3. Vietos savivalda 82

3. Recesija, atsakingas valdymas ir teisėkūra 86

3.1. Krizė kaip paskata pertvarkyti teisėkūrą 86

3.2. Teisėkūros sistemos modernizavimas: bendrieji aspektai 87

3.3. Atvirumas, skaidrumas, interesų grupės ir visuomenė 89

3.4. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemos pertvarka ... 92

3.5. Teisės aktų poveikio stebėseną: *ex post* vertinimas 94

3.6. Administracinės naštos mažinimo iniciatyvos 97

3.7. Kiti teisėkūros aspektai 102

3.7.1. Dviejų datų taisyklė 102

3.7.2. Dereguliavimas ir teisės sisteminimas 103

3.7.3. Saulėlydis 104

3.7.4. „Vieną įvedant – vieną naikinti“ 104

4. Verslo teisinis reguliavimas ir krizė 105

4.1. Ūkinės veiklos laisvė: teorinis aspektas 105

4.2. Ūkinės veiklos laisvė ir krizė: horizontalusis aspektas	108
4.3. Apie viešosios valdžios (ne)gebėjimą skaityti krizės ženklus....	111
4.4. Apie (ne)komunikavimą per krizę su visuomene.....	113
4.5. Ūkinės veiklos laisvė ir krizė: vertikalusis aspektas.....	116
4.5.1. Viešieji pirkimai.....	116
4.5.2. Teritorijų planavimas ir pastatų modernizavimas.....	123
4.5.3. Energetika	126
5. Sunkmetis ir vietos savivalda	132
Apibendrinimas ir išvados	139

III dalis. VIEŠIEJI FINANSAI

<i>Mindaugas Lukas, Aistė Medelienė.....</i>	<i>146</i>
--	------------

1. Valstybės finansų sistemos ir viešųjų finansų samprata bei problematika	146
1.1. Finansų sistemos samprata ir struktūra.....	146
1.2. Tyrimo objekto apibrėžtis.....	158
1.3. Problemos mokslinio išnagrinėjimo lygis. Tyrimo šaltiniai	160
2. Biudžeto procesas ir valstybės pinigų fondai	162
3. Mokesčiai ir įmokos	175
3.1. Bendras apibūdinimas	175
3.2. Mokesčių įstatymų pakeitimai ir <i>vacatio legis</i>	182
3.3. Tam tikrų mokesčių ir įmokų reglamentavimo pokyčiai	190
3.3.1. Pridėtinės vertės mokestis.....	190
3.3.2. Akcizai	196
3.3.3. Pelno mokestis	197
3.3.4. Gyventojų pajamų mokestis	202
3.3.5. Privalomojo sveikatos draudimo įmokos	208
3.3.6. Valstybinio socialinio draudimo įmokos	215
3.3.7. Nekilnojamojo turto mokestis	221
4. Bankų ir finansų rinkų priežiūra.....	223
4.1. Indėlių draudimas	224
4.2. Finansinio tvarumo užtikrinimas	228
4.3. Atsakingas skolinimas.....	230
4.4. VILIBOR.....	232
Apibendrinimas ir išvados	236

IV dalis. SOCIALINĖS TEISĖS

<i>Daiva Petrylaitė, Vida Petrylaitė</i>	<i>241</i>
--	------------

1. Socialinių teisių samprata bei problematika	241
1.1. Socialinių teisių samprata.....	241
1.2. Tyrimo objekto apibrėžtis.....	246
1.3. Problemos mokslinio išnagrinėjimo lygis. Tyrimo šaltiniai ...	248
2. Socialinių teisių sistema krizės išvakarėse.....	249
2.1. Darbo santykiai	249
2.2. Socialinė partnerystė.....	251
2.3. Viešoji tarnyba	253

2.4. Socialinės apsaugos garantijos	256
2.4.1. Socialinio draudimo pensijos ir kaupiamosios pensijos	256
2.4.2. Valstybinės pensijos.....	259
2.4.3. Socialinio draudimo pašalpos.....	260
2.4.4. Sveikatos draudimas.....	261
2.4.5. Socialinės paramos išmokos.....	261
3. Darbo santykiai	263
3.1. Nacionalinė teisė.....	263
3.2. Tarptautiniai standartai.....	266
3.3. Darbo teisinės priemonės krizės padariniams pašalinti	272
3.4. Visuomenės požiūris į antikrizines darbo santykių teisinio reguliavimo priemones	277
3.5. Pokriziniai sprendimai.....	281
Apibendrinimas	282
4. Socialinė partnerystė	283
4.1. Nacionalinė teisė.....	283
4.2. Tarptautiniai standartai: asociacijų laisvė	288
4.3. Socialinis dialogas per krizę: teisinis reguliavimas	294
4.3.1. Socialinio dialogo ir jo institutų vaidmens sumažėjimas.....	294
4.3.2. Kolektyvinių derybų decentralizavimas	296
4.3.3. <i>In peius</i> principo taikymas kolektyvinėse sutartyse ...	298
4.4. Socialinis dialogas per krizę: visuomenės nuomonė.....	300
4.5. Pokriziniai sprendimai.....	301
Apibendrinimas	303
5. Viešoji tarnyba.....	304
5.1. Nacionalinė teisė.....	304
5.2. Tarptautiniai standartai: teisės į teisingą darbo užmokestį garantijos.....	307
5.3. Viešojo sektoriaus darbuotojų teisė į teisingą atlyginimą.....	310
5.4. Visuomenės požiūris į darbo užmokesčio taupymo priemones viešajame sektoriuje	322
5.5. Pokriziniai sprendimai.....	326
Apibendrinimas	329
6. Socialinės apsaugos garantijos	331
6.1. Nacionalinė teisė.....	331
6.1.1. Pensijų sistemos reguliavimo principai	336
6.1.2. Socialinio draudimo pašalpų ir išmokų santykių reguliavimo ypatumai.....	347
6.1.3. Socialinės paramos išmokų santykių reguliavimo ypatumai	350
6.2. Tarptautiniai standartai.....	352
6.3. Socialinės apsaugos garantijos per krizę	356
6.3.1. Pensijų sistemos pokyčiai ir pensijų dydžių mažinimas	357
6.3.2. Socialinio draudimo pašalpų ir kitų socialinių išmokų ribojimai.....	364
6.3.3. Socialinės paramos išmokų pokyčiai.....	366

6.4. Visuomenės požiūris į antikrizines priemones socialinės apsaugos srityje.....	369
6.5. Pokriziniai sprendimai.....	371
Apibendrinimas	376
Apibendrinimas ir išvados	378

V dalis. POLITINĖS IR ASMENINĖS TEISĖS

<i>Indrė Isokaitė, Vygantė Milašiūtė</i>	383
--	-----

1. Politinių ir asmeninių teisių samprata.

Tyrimo objekto apibrėžtis	383
1.1. Politinių ir asmeninių teisių samprata	383
1.2. Tyrimo objekto apibrėžtis	384
1.3. Problemos mokslinio išnagrinėjimo lygis	386

2. Politinės ir asmeninės teisės krizės išvakarėse ir jai prasidėjus.....

jai prasidėjus.....	389
2.1. Krizės išvakarės.....	389
2.2. Reagavimas į krizę ir politinės ir asmeninės teisės: apžvalga	393
2.2.1. Betrunkantis naujų įsipareigojimų prisiėmimas	393
2.2.2. Teisių apsauga kilus krizei: tarptautinių organizacijų požiūris.....	394
2.2.3. Teisių apsauga kilus krizei: Lietuvos valstybės požiūris.....	396
2.2.4. Teisių apsauga kilus krizei: visuomenės požiūris	397
2.2.5. Socialiai pažeidžiamų asmenų teisių apsaugos ypatumai	398
2.2.6. Sprendimų dėl institucijų veiklos ypatumai ir poveikis teisių apsaugai	403
2.2.7. Asmenų lygybė ir nediskriminavimas	406
2.2.8. Privataus gyvenimo ir asmens duomenų apsauga: statistika	409
2.2.9. Asmens duomenų apsauga	412
2.2.10. Teisė į asmens laisvę ir saugumą.....	416
2.2.11. Bylų nagrinėjimo teismuose proceso trukmei trumpinti skirtos priemonės.....	421

3. Krizė ir neapykantos nusikaltimai

3.1. Nuo „neapykantos kultūros“ iki neapykantos nusikaltimų	424
3.2. Skirtingi vertinimai ir kitos tyrimą apsunkinančios aplinkybės	426
3.3. Teorijos, neapykantos veikų kilmę siejančios su ekonominiais veiksniais.....	428
3.4. Neapykantos veikos Lietuvoje: statistika	430
3.5. Reglamentavimo ir instituciniai pokyčiai.....	432
3.6. Neapykantos kurstymas: bylų pavyzdžiai.....	434
Apibendrinimas	436

4. Krizė ir kalnimo sąlygos

4.1. Taupymo poreikis ir standartų švelninimo negalimumas	437
4.2. Teisės aktų kokybės gerinimas: teisėkūros tobulinimas	439

4.3. Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo stiprinimas: laisvės atėmimo vietų modernizavimo strategija	441
4.4. Valdymo išlaidų mažinimas: laisvės atėmimo įstaigų stambinimas	445
Apibendrinimas	448
Apibendrinimas ir išvados	449

VI dalis. TEISMŲ NEPRIKLAUSOMUMAS IR TEISINIŲ GINČŲ SPRENDIMAS

<i>Elena Masnevaitė, Dovilė Pūraitė-Andrikienė, Dainius Žalimas</i>	450
---	-----

1. Teismų nepriklausomumas ir teisinių ginčų sprendimas: samprata ir tyrimo apibrėžtis	452
1.1. Teismų nepriklausomumo reikšmė teisinėje valstybėje	452
1.2. Teismų nepriklausomumo principo turinys	456
1.3. Teismų nepriklausomumo garantijos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje	460
1.4. Tyrimo objekto apibrėžtis ir mokslinio išnagrinėjimo lygis ...	467
2. Krizės ir jos įveikimo priemonių poveikis teismų nepriklausomumui	469
2.1. Krizės įtaka teisėjo nepriklausomumui	470
2.1.1. Teisėjų atlyginimų mažinimo vertinimas	471
2.1.2. Teisėjų pensijų santykių teisinio reguliavimo problemos	476
2.1.3. Kitos grėsmės teisėjo nepriklausomumui	479
2.2. Krizės įtaka teismų instituciniam nepriklausomumui	479
2.2.1. Krizės iššūkiai bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų veiklai	480
2.2.2. Krizės iššūkiai Konstitucinio Teismo veiklai	484
2.2.3. Krizės iššūkiai teismų nepriklausomumo regimybei visuomenėje	491
3. Krizės ir jos įveikimo priemonių poveikis kvaziteisminių institucijų veiklai	495
3.1. Krizės poveikis ikiteisminio ginčų sprendimo institucijoms	495
3.2. Krizės poveikis alternatyviam teisinių ginčų sprendimui	499
Apibendrinimas ir išvados	500

PABAIGOS ŽODIS

<i>Egidijus Kūris</i>	506
-----------------------------	-----

Knygoje nurodyti akademiniai ir paraakademiniai veikalai	511
---	------------

Apie autorius	524
----------------------------	------------

VIETOJ IŽANGOS

Egidijus Kūris

2008 m. Lietuvą pasiekusi pasaulinė ekonomikos (arba sinonimiškai ūkio) krizė jau keleri metai yra mūsų viešojo diskurso leitmotyvas. Iki 2015 m. vidurio (kai baigiama rengti ši knyga¹) nei Lietuvos Respublikos Seimas, nei šalies Vyriausybė nebuvo išleidę jokio teisės akto, kuriame būtų oficialiai konstatuota, kad krizė yra pasibaigusi. Todėl, vertinant vien „pagal raidę“, t. y. vien formaliu teisiniu požiūriu, būtų galima teigti, kad ir dabar gyvename tebetrunkančios krizės, nors ir gerokai susilpnėjusios, sąlygomis. Be abejo, toks konstatavimas savaime nieko nepakeistų, nes tiek ne krizių (ir ekonomikos, ir kitų) kilimo „oficialus paskelbimas“ suponuoja jų pradžia, tiek ne jų baigimosi „paskelbimas“ lemia jų pabaigą šalies ūkyje ar socialinėje srityje. Tik paminėtina, kad šios krizės pradžia (tiksliau, atėjimas į Lietuvą, nes ji prasidėjo ne Lietuvoje²) buvo aukščiausiu lygiu konstatuota (ir šiuo atžvilgiu „paskelbta“) Penkioliktosios Vyriausybės³ veiklos programoje, kurios sudedamąja dalimi buvo Krizės įveikimo planas ir kuriai 2008 m. gruodį pritarė Seimas⁴. Net jei

¹ Knyga išleista ir anglų kalba; angliškas knygos variantas beveik perpus trumpesnis už lietuvišką.

² Nėra visiškai be pagrindo krizės vaizdingas lyginimas su epidemija ir svarstymai apie vadinajamąjį nulinį pacientą, nuo kurio prasidėjo krizė (žr., pvz., GROSOLI, M. *Ocean doesn't live here anymore: Steven Soderbergh's contagion and the stock market crash*. In FELDMER, H. *et al.* (eds.). *States of crisis and the post-capitalist scenarios*. Farnham & Burlington, 2014. Kaip aptariamos „ekonominės epidemijos“ židinys paprastai nurodomos Jungtinės Amerikos Valstijos, kartais – konkrečiai Kalifornijos valstija arba Niujorkas (čia buvo įsikūręs 2008 m. bankrutavęs investicinis bankas „Lehman Brothers“). Apskritai mėginimai rasti krizės „nulinį pacientą“ yra ir intriguojantys, ir neperspektyvūs. Minėta analogija yra ribota, nes jei epidemijos atveju iš tikrųjų galima teigti, kad pirmasis liga užsikrėtė ir kitus apkrėtė tam tikras konkretus žmogus, „ekonominės epidemijos“ atveju toks „užsikrėtimas“ kilo iš to hipotetinio „nulinio paciento“ ir ekonominės aplinkos sąveikos, taigi, be ekonominės aplinkos, veikiančios pagal savo pačios logiką, kurios tas asmuo negalėtų pakeisti, „užsikrėtimas“ nebūtų įvykęs. „Serga“ ar bent imuniteto neturi ekonomika ir visuomenė, o ne jas susargdina kažkoks pavienis „pirmasis užsikrėtęs“ asmuo. Tačiau bandymai rasti „ekonomikos epidemijos“ židinį, kad ir kokie neperspektyvūs, savaip paneigia 2008 m. rinkimų kampanijoje (apie ją bus rašoma šioje įžangoje) tuometei politinei daugumai išsakytus kaltinimus (su)kėlus krizę.

³ Per tiriamą laikotarpį veikė šios Vyriausybės: Keturioliktoji, Ministro Pirmininko Gedimino Kirkilo, Vyriausybė (2006 m. liepos 6 d. – 2008 m. gruodžio 9 d.); Penkioliktoji, Ministro Pirmininko Andriaus Kubiliaus, Vyriausybė (2008 m. gruodžio 9 d. – 2012 m. gruodžio 13 d.); Šešioliktoji, Ministro Pirmininko Algirdo Butkevičiaus, Vyriausybė (nuo 2012 m. gruodžio 13 d.).

⁴ Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Žin.*, 2008, nr. 146-5870. Pati „Vyriausybės programa“, kuriai minėtu nutarimu pritarė Seimas, buvo pavadinta „Vyriausybės veiklos programa“ (toliau knygoje šie pavadinimai vartojami

2012 m. pabaigoje sudarytos Šešioliktosios Vyriausybės programoje⁵ numatytos priemonės yra suformuluotos veikiau kaip skirtos ne suvaldyti pačią krizę, bet įveikti jos padarinius⁶, tai savaime nepaneigia jų antikrizinio (plačiau – šio žodžio reikšme) turinio.

Būtų banalu ir tautologiška sakyti, kad dėl krizės sumažėjo valstybės finansinis ir administracinis pajėgumas vykdyti (bent anksčiau numatytu mastu) daugelį ekonominių, socialinių, kultūros ir kitų programų, tesėti priimtus išpareigojimus savo piliečiams (ir apskritai Lietuvos gyventojams⁷), nes juk krizė kaip tik ir reiškia, kad toks pajėgumas yra sumažėjęs. Kita vertus, būtų ir akademiškai, ir politiškai neteisinga kiekvieną viešosios valdžios negebėjimą ar nenorą spręsti problemas suversti vien šali ištikusiai krizei: ir be platesnės analizės žinoma, kad tokio masto krizė gali tapti (ir buvo tapusi) priedanga teisinti tokį viešųjų gėrių paskirstymą, kai tam tikriems, net gyvybiškai svarbiems, poreikiams jų skiriama neproporcingai mažai, kai kitos sritys gal ir nepagrįstai nukenčia mažiau. Tai anaipol ne priekaištas, o tikrovės fakto konstatavimas, be to, tokios tikrovės, kuri nėra vien Lietuvos

sinonimiškai). Tokia, nors tik formali, terminijos neatitiktis galbūt taip pat paaiškinama to meto skuba, prie kurios dar ne kartą teks grįžti. (2014 m. įsigaliojus Teisėkūros pagrindų įstatymui. *Žin.*, 2012, nr. 110-5564; 2012, nr. 132-6642; 2013, nr. 76-3832, nustojo eiti oficialus leidinys „Valstybės žinios“. Iki tol šis oficialus leidinys kelis kartus keitė pavadinimą. Čia ir toliau nurodoma visus šiuos pavadinimus apimanti santrumpa *Žin.*; nuorodas į Teisės aktų registrą, kuriame dabar skelbiami teisės aktai, žymi santrumpa *TAR*, nuorodas į Europos Sąjungos (ES) oficialų leidinį – santrumpa *OL*).

⁵ Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Žin.*, 2012, nr. 149-7630.

⁶ Teisiniuose tekstuose (toli gražu ne vien akademinuose) įprastas žodis „pasekmės“. Šioje knygoje (net persakant teisės aktų nuostatas) vietoj šio skolinio vartojamas kalbininkų rekomenduojamas „padariniai“, išskyrus tiesiogines citatas.

⁷ Lietuvai įstojus į ES bent kai kurios valstybės pareigos, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įvardytos kaip pareigos Lietuvos Respublikos piliečiams, interpretuotinos kaip pareigos ir šalyje nuolat gyvenantiems, o kartais ir laikinai esantiems ES valstybių narių piliečiams. Kita vertus, kai kurių iš šių pareigų „adresatai“ (atitinkamų subjektinių teisių turėtojai) yra ir ne ES valstybių narių piliečiai. Oficialiame statistikos portale nėra pateikiama (bent patikimų) duomenų apie Lietuvoje gyvenančius užsienio valstybių piliečius. Netiesiogiai informatyvūs yra imigracijos į Lietuvą skaičiai: 2009 m. imigravo 6 487 asmenys, 2010 m. – 5 213 asmenų, 2011 m. – 15 685 asmenys, 2012 m. – 19 843 asmenys, 2013 m. – 22 011 asmenų, 2014 m. – 24 294 asmenys. Imigracija į Lietuvą didėjo būtent per aptariamą krizę. Daugelis minėtų asmenų yra ar bent turėtų būti repatriantai (nes nurodoma, kad jie turi Lietuvos Respublikos pilietybę, tačiau nėra aišku, kiek iš jų yra emigravę iš Lietuvos po nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. ir / arba jų palikuonys, o kurie yra ankstesnių emigracijos bangų emigrantai ir / arba jų palikuonys): 2009 m. – 4 821 pilietis, 2010 m. – 4 153 piliečiai, 2011 m. – 14 012 piliečių, 2012 m. – 17 357 piliečiai, 2013 m. – 18 975 piliečiai, 2014 m. – 19 528 piliečiai. Taigi imigracijos (ir repatriacijos) šuolis įvyko 2011 m., kai krizės „viršūnė“ Lietuvoje jau buvo praeityje, buvo matoma ekonomikos gerėjimo ženklų. Beje, emigracijos iš Lietuvos šuolis įvyko metais anksčiau – 2010 m.: 2009 m. emigravo 33 522 piliečiai, 2010 m. – 79 315 piliečių, 2011 m. – 51 505 piliečiai, 2012 m. – 38 479 piliečiai, 2013 m. – 35 492 piliečiai, 2014 m. – 33 115 piliečių (*Oficialus statistikos portalas*. Lietuvos statistikos departamentas. Prieiga per internetą: <http://osp.stat.gov.lt/web/guest/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=3269db7c-cab7-4775-a39b-7e6c7e-c8586a> [žiūrėta 2015 m. kovo 10 ir 21 d.]).

tikrovė, nes visame pasaulyje sprendimų (ne)priėmėjams⁸ būdinga atitinkamus sprendimus (arba jų nepriėmimą) racionalizuoti nurodant pirmiausia jų objektyvų sąlygotumą ir visuomenei pateikti versiją, kad „tokiomis aplinkybėmis nebuvo galimybių padaryti geriau“. Tapo įprasta su krize sieti beveik visus politinius (ne vien *politics*, bet ir – pirmiausia – *policy* reikšme), vadinasi, ir ekonominius bei teisinius, sprendimus: arba pagrįsti jų būtinumą, arba aiškinti, kodėl tam tikri sprendimai nėra priimami ir / arba įgyvendinami. Šiuo atžvilgiu aptariama krizė, kaip ekonominės, socialinės, kultūros, gynybos, net užsienio politikos turinio ir įgyvendinimo priemonių koregavimo motyvas, šiek tiek primena narystės ES siekį 1999–2004 m., kai daugelis sprendimų buvo grindžiami būtinumu įvairių Lietuvos gyvenimo sričių reglamentavimą priartinti prie ES teisinio reguliavimo ir administracinės praktikos: nors neabejotina, kad dauguma tų sprendimų tikrai buvo nulemti ES reikalavimų ir buvo narystės sąlyga, tačiau, be abejo, ne visi. Taip pat ir 2008 m. Lietuvą pasiekusi pasaulinė krizė tapo net labiausiai apgailėtiną neveikimą esą pateisinančiu veiksmu. Toks teisinimas nebūtinai ką nors įtikina, bet vis dėlto kartojamas. Pavyzdžiui, ekonomikos krize bandoma paaiškinti, kodėl iš esmės nepagerinamos sulaikymo ir kalinimo sąlygos Lietuvos laisvės atėmimo įstaigose⁹, nors šalis jau daugelį metų yra viena iš pirmaujančių Europoje pagal sulaikytųjų ir kalinių skaičių¹⁰. Kitas pavyzdys: kad Vilniuje jau tris dešim-

⁸ Kitaip nei įprasta daugelyje lietuviškų publikacijų (politikos mokslų, bet ypač teisės), kuriose pabrėžiamas sprendimų priėmimas, čia atsižvelgiama ir į tai, kad lygiagretus procesas (ar reiškinys) yra sprendimų nepriėmimas, kai įgaliojimus turintys potencialūs sprendimų priėmėjai susilaiko nuo jų priėmimo. Sprendimai nepriimami (neįtraukiami į politinę darbotvarkę) dėl to, kad jie kelia grėsmę *status quo*, arba dėl to, kad darbotvarkė yra ribota, arba vengiant konfrontacijos. Šios teorijos ištakas žr. BACHRACH, P. and BARATZ, M. S. Two faces of power. *The American political science review*, 1962, vol. 56, no. 4.

⁹ Žr., pvz., ZUBRUTĖ, L. *Baudimo kultūra: iš ko rinktis be kalėjimų?* Prieiga per internetą: http://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/48837/baudimo_kultura_is_ko_rinktis_be_kalejimu [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.].

¹⁰ Įvairiuose šaltiniuose pateikiami skaičiai skiriasi. Pavyzdžiui, nurodoma, kad Lietuvoje 100 000 gyventojų tenka 234 kaliniai, pagal šį rodiklį Lietuva yra septinta Europoje (po Rusijos, Baltarusijos, Gruzijos, Ukrainos, Latvijos ir Estijos, kurioje 100 000 gyventojų tenka 259 kaliniai, ir prieš Azerbaidžaną, kuriame 100 000 gyventojų tenka 229 kaliniai) (*Daugiausiai kalinių turinčios Europos valstybės*. Prieiga per internetą: <http://ekonomika.tv3.lt/naujiena/daugiausiai-kaliniu-turincios-europos-valstybes-12977.html#ixzz3UMY9TZuQ> [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.]). Kitame šaltinyje, remiantis Europos Tarybos informacija, teigiama, kad Lietuva pagal kalinių skaičių (234 kaliniai 100 000 gyventojų) Europoje yra trečia (pirma Gruzija – 516, antra Rusija – 502) (*Lietuva yra trečia pagal kalinių skaičių Europoje*. Prieiga per internetą: <http://www.ve.lt/naujienos/kriminalai/lietuva-yra-trecia-pagal-kaliniu-skaiciu-europoje-1185756> [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.]). Laisvės atėmimo trukmės vidurkis yra išaugęs kaip niekada anksčiau – 76 mėnesiai (*MIDVERYTĖ, M. Gintautas Sakalauskas: Lietuvoje nusikaltimų mažiau, o kalinių daugiau nei Vakaruose*. Prieiga per internetą: <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2014-05-02-gintautas-sakalauskas-lietuvoje-nusikaltimu-maziau-o-kaliniu-daugiau-nei-vakaruose/117107> [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.]); plačiau žr. SAKALAUSKAS, G. Socialinės ir ekonominės naujų laisvės atėmimo bausmės atlikimo formų taikymo prielaidos Lietuvoje. *Teisės problemos*, 2006, nr. 4; Id. Įkalinimas Lietuvoje: praktika ir prasmė. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2007, nr. 2). Taip pat teigiama, kad 2013 m. Lietuva pagal suėmimų kaip kardamosios priemonės taikymą Europoje 2013 m. buvo antra – po Latvijos [Seimo kanceliarijos Parlamentinių

tmečius „statomas“, bet taip ir nepastatomas vadinamasis nacionalinis stadionas¹¹, taip pat dangstoma užklupusia krize¹², nors, atrodo, tokiu aiškinimu bandoma nutylėti gerokai nepatrauklesnes priežastis¹³. Ir dar vienas, liūdnei ironiškas ar kurioziškas, pavyzdys: net tai, kad, išibėgėjęs trečiajam atkurtos nepriklausomybės dešimtmečiui, nuo Vilniaus centre esančio tilto vis dar nebuvo nukeltos sovietinės skulptūros, teisinama tuo, kad, ištikus krizei, toks darbas nebuves „prioritetinis“ dalykas¹⁴. Tai tik keli atsitiktinai pateikti pavyzdžiai, rodantys, kaip argumentas „taigi krizė!“ bandomas paversti savitu burtažodžiu, atleidžiančiu nuo politinės ir socialinės atsakomybės už įsise-
nėjusių problemų nesprendimą¹⁵. Tačiau net ir tokie bandymai krizę paversti

tyrimų departamentas. *Suėmimo kardomosios priemonės statistika ES šalyse, 2013-02-20*. Prieiga per internetą: http://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=OCB8QF-jAA&url=http%3A%2F%2Fwww.advoco.lt%2Fdownload%2F1878%2F24_suemimo%2520statistika%2520es%2520salyse.pdf&ei=1zUEVZL2HY7laLzjgcAB&usq=AFQjCNEpBznU3MKnEqcH-bJm-whJe3MeyOw [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.]. Tarptautinio kalėjimų studijų centro duomenimis, Lietuva pagal kalinių skaičių 100 000 gyventojų (315) Europoje 2014 m. buvo trečia (po Rusijos (467), Baltarusijos (335) ir prieš Latviją (264)) (International Centre for Prison Studies. *Highest to lowest – prison population rate*. Prieiga per internetą: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=14 [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.]).

¹¹ Oficialiai skelbiama, kad stadiono statybai (o iš tikrųjų jo dūlantiems griaučiams, kaip pasakytų kiekvienas juos matęs) išleista 100 mln. Lt (*Nacionalinis daugiafunkcinis kompleksas Vilniuje*. Prieiga per internetą: http://www.vilnius.lt/lit/Nacionalinis_stadionas_vilniuje_/2288 [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.]).

¹² *Vilniaus valdžia ieško investuotojų nacionalinio stadiono projektui*. Prieiga per internetą: http://www.lrt.lt/naujienos/ekonomika/4/62019/vilniaus_valdžia_iesko_investuotoju_nacionalinio_stadiono_projektui [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.]; *Nacionalinis stadionas kainuos dar pusę milijardo*. Prieiga per internetą: <http://lzinios.lt/lzinios/Lietuvoje/nacionalinis-stadionas-kainuos-dar-puse-milijardo/182035> [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.].

¹³ Lengvosios atletikos federacijos prezidentas E. Skrabulis (2010 m.): „Sporto biudžetas yra niekinis, ir ekonominė krizė čia niekuo dėta. <...> Netikiu, netikiu ir dar kartą netikiu. Aš noriu, kad būtų stadionas, tačiau kodėl nejuda statybos, kodėl neaiškios pinigų sumos. Aplink stadiono statybą vyksta kone nusikalstama veikla, bet aš to nenoriu komentuoti, tai ne mano reikalas. Jeigu stadiono statyba Vilniuje kainuoja daug brangiau negu Vokietijoje, tai apie ką kalba. Jau 20 metų kalbame apie jį“ (*Ne krizė kalta, kad sporto biudžetas niekinis*. Prieiga per internetą: <http://www.lengvoji.lt/naujienos/41.html> [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.]).

¹⁴ Žr., pvz., įtakingos Penkioliktosios Vyriausybės ministrės paaiškinimą socialiniame tinkle. Prieiga per internetą: <https://lt-lt.facebook.com/rasa.jukneviene/posts/809080739165681> [žiūrėta 2015 m. kovo 10 d.]. 2015 m. liepą, kai ši knyga jau keliavo į spaustuve, skulptūros nuo tilto buvo nukeltos.

¹⁵ Politinės ar socialinės atsakomybės išvengimas (net jei to pavyksta pasiekti valstybės viduje) savaime neeliminuoja valstybės teisinės atsakomybės. Pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) jurisprudencijoje konstatuojama, kad finansinių išteklių trūkumu „iš principo“ negalima pateisinti tokių prastų kalinimo sąlygų, kurios suponuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (EŽTK) 3 straipsnio pažeidimą (*Nazarenko prieš Ukrainą*, nr. 39483/98, 2003 m. balandžio 29 d., § 144), o valstybės turi organizuoti penitencinę sistemą taip, kad įkalintųjų orumas būtų užtikrintas neatsižvelgiant į finansinius sunkumus (*Mamedova prieš Rusiją*, nr. 7064/05, 2006 m. birželio 1 d., § 63). Taip pat pabrėžiama, kad jei valstybė yra nepajėgi užtikrinti, jog kalinimo sąlygos atitiktų EŽTK 3 straipsnio reikalavimus, ji turi atsisakyti griežtos baudžiamosios politikos, idant būtų sumažintas įkalintų asmenų skaičius, arba taikyti alternatyvias baudimo priemones (*Orchowski prieš Lenkiją*, nr. 17885/04, 2009 m. spalio 22 d., § 153).

indulgencija anaip tol nepaneigia fakto, kad daugelyje valstybės ir visuomenės gyvenimo sričių krizė iš tikrųjų sutrikdė veiklos nuoseklumą, sprendimų priėmimą. Klausimas, ar tie sprendimai, kurie buvo priimti ištikus krizei (arba, atvirkščiai, nebuvo priimti), buvo optimalūs ar bent adekvatūs, tikėtina, dar ilgai ne tik darys įtaką praktinei politikai ir politiniam diskursui, bet ir bus akademinės analizės objektas.

Visiškai suprantama, kad 2008–2014 m. krizės tema politiniame diskurse vis dar nenuėina nuo lūpų. Šiame kontekste pasakytina, kad 2014 m. čia nurodyti kaip sąlyginiai krizės pabaigos metai¹⁶, nes tyrimas, kuriuo remiantis parengta ši knyga, apsiriboja būtent 2008–2014 m. laikotarpiu. Tačiau, kaip minėta, krizės pabaiga nėra oficialiai konstatuota (o gal ir negali būti tiksliai konstatuota, nes globaliame pasaulyje vienas krizes keičia kitos, kartais mažesnės, taigi ribos tarp jų yra labai sąlyginės). 2008 m. dar tik kylanti, tiksliau, Lietuvą dar tik pasiekianti, krizė neabejotinai buvo svarbiausia Seimo rinkimų diskurso tema; būtent politinės klasės ir rinkėjų požiūris į artėjančią krizę daugiausia lėmė tai, kad rinkimus laimėjo ne tuometė valdančioji koalicija, bandžiusi sumenkinti būsimos krizės mastą ar net neigti jos tikėtinumą (tai buvo šiek tiek pateisinama, nes jokia valdžia neturi skatinti pavojaus nuotaikų), bet tos politinės jėgos, kurios reikalavo pripažinti krizę kaip neišvengiamybę ir imtis kuo griežčiausių priemonių jai suvaldyti. Po kelerių metų, jau iš dalies suvaldžius krizę labai nepopuliariomis griežto taupymo priemonėmis, jos įveikimo priemonių tema vis dar dominavo 2012 m. Seimo rinkimų kampanijoje, kai imta vis labiau kvestionuoti būtent tokių priemonių taikymo būtinumą, ką jau kalbėti apie jų veiksmingumą ir teisingumą. Neišvengiama, kad tokia diskurse pagrindinis kritikos taikinytis yra Vyriausybė ir apskritai valdančioji dauguma, tiek tai, kad (negatyvi) kritika paprastai lenkia argumentuotą analizę ir dažnai net nėra ja grindžiama, taigi šiuo atžvilgiu yra neprofesionali. Kita vertus, tiek „masiniam vartotojui“ skirtos politinės kritikos iškalbingumas ir intensyvumas (net visuotinumas) dar neįrodo jos pagrįstumo ir teisingumo, tiek ir kritikos neprofesionalumas savaime nereiškia, kad ji apskritai nepagrįsta ir neteisinga. Nors tuometės valdančiosios koalicijos negalima kaltinti dėl to, kad krizė neaplenkė Lietuvos, turbūt jai galima daugmaž pagrįstai priskirti (taigi – prikišti), kad krizei pasirengta nepakankamai. Lygiai taip pat naujai valdančiajai daugumai, kuri 2008 m. pabaigoje ėmėsi skubių ir griežtų krizės įveikimo priemonių, galima daugmaž pagrįstai priskirti socialinį neįautrumą, negebėjimą įveikti krizę mažiausiomis sąnaudomis (ne vien finansinėmis, bet ir socialinėmis, psichologinėmis), švelninti jos padarinius ir pan. Pagaliau ir 2008 m. susiformavusiai daugumai, ir dabartinei, susiformavusiai po 2012 m. Seimo rinkimų (taigi į valdžią grįžusioms politinėms jėgoms, buvusioms joje iki 2008 m. pabaigos, tiesa, pakitus jų „konfigūracijai“ – prie ankstesnės daugumos prisijungus iš pradžių dar dviem, o nuo 2014 m. vidurio – vienai politinei partijai), kai kas

¹⁶ O kadangi sąlyginiai, tai, nelygu požiūris, antroji data gali būti ir paankstinta.

linksta prikišti „neišmoktą pamoką“ – ne(pa)sirengimą kada nors dar kilsiančioms (dėl kapitalizmo cikliškumo neišvengiamoms) naujoms krizėms. Tokio kaltinimo pagrįstumą patvirtins arba paneigs ateitis. Tačiau akivaizdu, kad krizės motyvas įsitvirtino kasdieniame politiniame diskurse; šiuo metu, kai paskutinė didžioji krizė suvaldyta, jis yra šiek tiek nusilpęs, tačiau pirmai progai pasitaikius gali atsinaujinti visu stiprumu.

Šį neprofesionalų diskursą iš dalies kompensuoja akademinis diskursas, kurio tiesioginis poveikis politikai, tiesa, yra gerokai menkesnis. Krizė paskatino įvairius tyrimus, pirmiausia – ekonominius, sociologinius, politologinius, kuriuose gvildenami su jos įveikimu susiję klausimai: krizės poveikis Lietuvos ūkiui (ir tam tikroms jo sritims), demografinėi padėčiai, visuomenės nuotaikoms, kriminogeninei padėčiai, politinei kultūrai, krašto gynybos potencialui, socialinei apsaugai, mokslui ir švietimui, net žiniasklaidai ir kt.; nekeista, kad ekonomikos krypties tyrimų yra daugiausia¹⁷. Nė vienas toks tyrimas negali aprėpti visos krizės „anatomijos“, visų jos priežasčių ir jos sukeltų problemų spektro, ir net nebando to daryti, nes kiekviena tokio masto krizė – tai sudėtingos sistemos krizė, vadinasi, ji *per definitionem* reiškiasi kuo įvairiausiose visuomenės gyvenimo srityse¹⁸. Todėl ir 2008 m. prasidėju-

¹⁷ Čia pasirinktinai nurodomos tik kelios įvairių mokslo sričių publikacijos, kuriose krizės poveikio tema yra arba pagrindinė, arba „neišvengiamas fonas“ (kai kuriomis iš jų remiamasi šioje knygoje): BALEŽENTIS, A. ir VIJEIKIS, J. Krizės valdymo veiksniai ir priemonės Lietuvos įmonėse. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. 2010, nr. 4; CESNIENE, I. et al. Macroeconomic factors and the perception of criminal justice in society: The role of shadow economies. *Kriminologijos studijos*, 2014, nr. 1; ČIČINSKAS, J. ir DULKYS, A. Finansų krizė ir nauji sprendimai Europos Sąjungoje: mažos valstybės atvejis. *Lietuvos metinė strateginė apžvalga (2012–2013)*. 2013, t. 11; DOBRYNINAS, A. et al. On perceptions of criminal justice in society. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2012, nr. 2; DUNAUSKAITĖ, D. *Žiniasklaidos vaidmuo skurdo mažinimo politikoje: Lietuvos interneto dienraščių 2008 m. ekonominės krizės metu atvejis*. Vilnius, 2015; GRUŽEVSKIS, B. ir BARTKUS, A. Senatvės pensijos draudimo Lietuvoje netobulumai ir jų sprendimo galimybės. *Socialinis darbas*, 2010, nr. 1; GRUŽEVSKIS, B. et al. *Lietuvos socialinė raida ekonomikos nuosmukio sąlygomis*. Vilnius, 2012; GUDŽINSKAS, L. Europeizacija ir gerovės valstybė Lietuvoje: institucinės sankirtos. *Politologija*, 2014, nr. 4; GUOGIS, A. ir GRUŽEVSKIS, B. Ar reikia kitokio Lietuvos visuomenės socialinės raidos modelio? *Socialinių mokslų studijos*, 2010, nr. 3(7); JAKELIŪNAS, S. *Lietuvos krizės anatomija*. Kaunas, 2010; KRIŠČIUKAITIENĖ, I. et al. Pasaulinės ekonominės krizės įtakos žemės ūkio sektoriui ES šalyse vertinimas 2008–2009 m. *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*. 2011, nr. 5; MALDEIKIENĖ, A. *Melo ekonomika*. Vilnius, 2013; PELANIENĖ, N. (moksl. red.). *Lietuvos žemės ir maisto ūkis 2009*. Vilnius, 2010; Id. (moksl. red.). *Lietuvos žemės ir maisto ūkis 2013*. Vilnius, 2014; ŽUKAUSKAS, V. Lietuvos šešėlinė ekonomika. *Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Periodinis leidinys*, 2014, nr. 3.

¹⁸ Bendrosios krizių valdymo teorijos požiūriu, aksioma (ar veikiau kelios aksiomos) yra tai, kad krizė gali kilti (i) tik sudėtingoje sistemoje (šeimoje, ekonomikoje, politinėje sistemoje, visuomenėje), kai (ii) sistema staiga nustoja deramai funkcionuoti, bet (iii) nežlunga, ir nors (iv) disfunkcijos priežastys nėra vienprasmėms aiškios arba jų yra labai daug, (v) būtina priimti skubius sistemos dezintegravimąsi stabdančius sprendimus, tačiau (vi) joks sprendimas nelaikytinas racionali ir informuoti (dėl disfunkcijos priežasčių neaiškumo ir / arba gausos). Krizėms būdingas netikėtumas, nerutiniškumas, netikrumo sukėlimas ir tai, kad jos kelia grėsmę svarbiems tikslams. Be to, krizės reikalauja pokyčių – tuo jos ir skiriasi nuo sistemos žlugimo kaip dezintegracijos, kai jokie pokyčiai padėti sistemai jau negali (MITROFF, I. I. *Crisis leadership: Planning for the unthinkable*. New York: 2003; Id. *Why some companies emerge stronger and better from a crisis: Seven essential lessons*

sios krizės¹⁹ (kaip ir kitų panašaus masto sukrėtimų) tyrimai negali apsiriboti vienu iš jos „veidų“, pavyzdžiui, jos ekonomine dimensija. Tokio masto krizė, nors siekiant paprastumo ji vadinama ekonomikos, arba finansų, krize (nes kilo pirmiausia kaip finansų, t. y. ekonomikos, krizė), yra visos visuomenės kaip sudėtingos sistemos krizė, neaplenkianti nė vienos iš šios sistemos posistemių, o dėl krizės pasaulinio pobūdžio yra ir visos tarptautinės bendruomenės krizė. Pritaikant politiniame diskurse dažnai kartotą ir gal dėl to gana banalia paverstą mintį, kad bet kuri krizė yra ne vien sistemos disfunkcija, atskleidžianti jos struktūrinius nesuderinamumus, bet ir paskata tą sistemą transformuoti²⁰, galima teigti, jog krizė yra ir paskata peržengti šiaip jau savaime suprantamas ribas tarp įvairių visuomenę tiriančių mokslų, dar vienas veiksnys, skatinantis tyrimų tarpdalykiškumą, įvairių mokslų integraciją: norint pateikti visą krizės paveikslą, visapusiškai išanalizuoti jos priežastis, eigą ir padarinius, „grynai“ ekonominiai tyrimai negali būti atsieti nuo sociologinių (nes krizė įvairiais pjūviais keičia visuomenės struktūrą), demografinių (nes krizė, be kita ko, skatina kisti gyventojų migracijos kryptis ir tendencijas), politologinių (nes bet kurios krizės įveikimo priemonės yra atitinkamų politinių sprendimų rezultatas), kultūros (nes krizė skatina kisti visuomenės nuostatas, moralines vertybes, bendravimo modelius) ir kt., o vykdant šiuos tyrimus negalima neatsižvelgti į „grynai“ ekonominių tyrimų rezultatus.

Be abejo, viena iš šios ir kitų „ekonomikos“ krizių dimensijų yra teisinė. Pirma, bet kuri tokia krizė, būdama visuomenės, kaip sudėtingos sistemos, disfunkcija, rodo esamos teisinės tvarkos nepakankamumą ar kitokį netinkamumą priimant ir bandant įveikti pakitusios ekonominės konjunktūros

for surviving disaster. New York, 2005. Prieiga per internetą: <http://avidium.com/wp-content/uploads/books/Why%20Some%20Companies%20Emerge%20Stronger%20and%20Better%20From%20a%20Crisis.pdf> [žiūrėta 2015 m. kovo 21 d.]; SEEGER, M. W. *et al.* Communication, organization, and crisis. *Communication yearbook*, 1998, vol. 21; VENETTE, S. J. *Risk communication in a high reliability organization: APHIS PPO's inclusion of risk in decision making*. Ann Arbor, 2003).

¹⁹ Šiaip jau pasaulyje nėra vienos nuomonės, ar krizės pradžia laikytini (kaip mano turbūt dauguma, ir šios knygos autoriai pritaria jiems) 2008, ar 2007 m. (kaip, pavyzdžiui, mano kai kurie labai autoritetingi tyrėjai; žr. REINHARDT, C. M. and ROGOFF, K. *Is the 2007 U.S sub-prime financial crisis so different? An international historical comparison*. National Bureau of Economic Research. Working paper 13761, January 2008. Prieiga per internetą: <http://www.nber.org/papers/w13761.pdf> [žiūrėta 2015 m. kovo 22 d.]). Tačiau Lietuvos *per se* problematikai tai nerelevantiška, nes Lietuvą krizė pasiekė 2008 metais. Lietuvos mokslinėje literatūroje, kaip ir oficialiuose dokumentuose, 2007 m. visuotinai vadinami prieškriziniais arba ikikriziniais metais.

²⁰ Kilus krizei buvo dažnai (taip dažnai, kad, atrodo, net pasidarė banali) kartojama mintis, kad krizė yra ne vien sunkmetis, bet ir iššūkis, proga sistemai persitvarkyti, paskata imtis pokyčių. Tokią bendrą krizės sampratą patvirtina ir žodžio „krizė“ (gr. κρῖσις) etimologija. Pavyzdžiui, Hipokratas krize vadino ligos „posūkiu tašką“, greitą pokytį į gera arba į blogą; Sofoklis krize vadino gebėjimų arba jėgos išbandymą (ypač varžybose); Antikos autorių veikaluose krizės sąvoka vartojama kaip sprendimo (taip pat teismo sprendimo), pasirinkimo, ženklų aiškinimo sinonimas (LIDDELL, H. G. and SCOTT, R. A. *Greek-English Lexicon. revised and augmented throughout by Sir Henry Stuart Jones with the assistance of Roderick McKenzie*. Oxford, 1940. Prieiga per internetą: <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.04.0057%3Aentry%3Dkri%2Fsis> [žiūrėta 2015 m. kovo 14 d.]).

iššūkius. Antra, bandant įveikti bet kurią „ekonomikos“ krizę tenka priimti sprendimus, kurie neišvengiamai įvelkami į pozityviosios teisės formą – virsta įstatymais, poįstatyminiais teisės aktais²¹, sutartimis ir kitais teisinei reikšmę turinčiais susitarimais; kitais teisės šaltiniais, pavyzdžiui, teisiniais papročiais arba administracine praktika. Trečia, kadangi „ekonomikos“ krizė visada suponuoja viešosios valdžios negalėjimą vykdyti tam tikrų anksčiau prisiimtų įsipareigojimų, kurių daugelis taip pat buvo įtvirtinti įvairiuose teisės šaltiniuose, ji keičia visuomenės narių teisinius lūkesčius, o kartu požiūrį į tai, kokios yra teisės funkcijos ir galimybės²². Šis trečiasis aspektas rečiau minimas, kartais nelabai pastebimas, bet nėra nereikšmingas.

Nepaisant tam tikros 2008 m. Lietuvą užklupusios pasaulinės krizės mokslinių tyrimų gausos (manyta, anaipol ne per didelės), jų teisinė dimensija sunkiai įžiūrima. Tai ne itin stebina, turint galvoje, kad tų tyrimų autoriai yra ne teisininkai, bet ekonomistai, sociologai, politologai, kitų mokslo sričių atstovai. Kur kas labiau stebina (ir, atvirai sakant, nuvilia) tai, kad labai nedaug yra paskelbta teisės mokslininkų tyrimų, aptariančių šios krizės ir jos įveikimo priemonių poveikį Lietuvos teisinei sistemai. Tiesa, aptariamoms krizės problematika negali neatsispindėti ir tam tikru atžvilgiu išties atsispindi įvairiose mokslinėse publikacijose, skirtose įvairiems, pavyzdžiui, konstitucinės teisės, administracinės teisės, darbo teisės, privatinės teisės, penitencinės teisės, kai kurių kitų teisės sričių klausimams nagrinėti. Vis dėlto akivaizdžiai stokojama ne tik kompleksinių krizės poveikio teisinei sistemai tyrimų, bet ir

²¹ Čia ir toliau vartojamas teisininkams (ir ne vien jiems) įprastas terminas „poįstatyminis aktas“, įvardijantis kiekvieną norminį teisės aktą, kuris yra žemesnės teisinės galios nei įstatymas. Tokiai vartosenai nepitaria Valstybinė lietuvių kalbos komisija (VLKK), prieš keletą metų pripažinusi terminą esant „darybiškai netaisyklingą“ ir vietoj jo pasiūlusi terminą „įstatymo lydymasis teisės aktas“, bet netrukus pripažinusi šio naujadaro netikslumą ir jį pakeitusi kitu naujadaru „įstatymo įgyvendinamasis teisės aktas“. Abu VLKK pasiūlyti terminai yra teisinis nesusipratimas: pirmasis sutapatino poįstatyminį teisės aktą su lydraščiu, o antrasis poįstatyminį teisės aktą išskiria ne pagal jo teisinę galią, o pagal paskirtį, apibrėžia jį tik kaip „norminį teisės aktą, kuriame nustatoma įstatymo įgyvendinimo tvarka“ (Valstybinė lietuvių kalbos komisija. *Ar taisyklingas teisės terminas „poįstatyminis aktas“?* Prieiga per internetą: <http://www.vlkk.lt/lit/2538> [žiūrėta 2015 m. kovo 14 d.]; Valstybinė lietuvių kalbos komisija. Pakomisių naujienos. *Dėl termino „poįstatyminis teisės aktas“*. Prieiga per internetą: <http://www.vlkk.lt/lit/naujienos/naujiena.852.html> [žiūrėta 2015 m. kovo 14 d.]). Šitaip ignoruojama teisinės sistemos logika ir tikroji teisėkūros ir teisės taikymo situacija, nes: (i) įstatymo įgyvendinimo tvarka gali būti (ir dažnai būna) nustatyta pačiame tame įstatyme arba kitame įstatyme; (ii) poįstatyminiuose aktuose nustatoma kur kas daugiau nei įstatymų įgyvendinimo tvarka; (iii) įstatymų įgyvendinimo tvarka gali būti nustatoma ir kitais teisės aktais, anaipol ne norminiais, pavyzdžiui, sutartimis ar kitais teisinei reikšmę turinčiais susitarimais; (iv) poįstatyminis aktas gali apskritai nenustatyti jokios „tvarkos“, o būti individualus teisės taikymo aktas; (v) poįstatyminiu aktu gali būti patvirtinamas arba įgyvendinamas teisinis paprotys, tarptautinė sutartis, teisinę reikšmę turinti religinė norma ir kt., t. y. tam tikru aspektu reguliuojama tai, kas jau sureguliuota kitais teisės šaltiniais, kurie nėra norminiai aktai; (vi) poįstatyminiais aktais gali būti (ir būna) įgyvendinama Konstitucija, kuri pagal savo teisinę galią (o kai kuriose teisinėse sistemose ir pagal formą) nėra įstatymas, ir kt. Išties nuvilia, kad VLKK ėmėsi spręsti tai, kas aiškiai peržengia jos kompetencijos ribas, ir tai davė tokią apgailėtiną rezultatą. Knygos autoriai neturi kitos išeities – tik rinktis dešimtmečius vartotą terminą „poįstatyminis teisės aktas“, net jei jis, VLKK nuomone, yra „darybiškai netaisyklingas“.

²² Plačiau žr. KŪRIS, E. Ekonominė krizė ir teisinė sistema: įtampų triada. *Teisė*, 2015, t. 94.

tokių publikacijų – sektorinių tyrimų, kuriuose tas poveikis kuriai nors vienai teisės sričiai būtų tyrimo ašis. Negausios išimty²³ tik patvirtina šį bendrą vertinimą. Kita vertus, nors 2008 m. prasidėjusiai pasaulinei ekonomikos krizei yra skirta gausybė įvairių mokslo sričių (žinoma, daugiausia ekonomikos) tyrimų²⁴, ir šiaip jau nerimaujama, kad globali ekonomikos krizė gali sukelti ir žmogaus teisių krizę²⁵, vis dar negalima pasakyti, kad ir tarptautiniu mastu būtų paskelbta itin daug didelių teisės mokslo darbų, kuriuose būtų kompleksiskai nagrinėjamas krizės poveikis visai (kurios nors šalies) teisinei sistemai ir žmogaus teisėms, įskaitant pačią teisės (ir žmogaus teisių garantijų) sampratą²⁶. Tačiau publikacijų, skirtų krizės poveikiui tam tikroms žmogaus teisių rūšims (žmogaus teisių katalogo segmentams), pavyzdžiui, socialinėms teisėms, nuosavybės teisei, su finansais susijusioms teisėms, mažumų teisių apsaugai, yra labai daug. Be to, gana gausu (ir viešojoje virtualioje erdvėje)

²³ Žr., pvz., BELIŪNIENĖ, L. et al. *Aktualiausias žmogaus teisių užtikrinimo Lietuvoje 2008–2013 m. problemos: teisinis tyrimas*. Vilnius, 2014; BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai. *Jurisprudencija*, 2012, nr. 19(3); DAVULIS, T. and PETRYLAITĖ, D. Tackling the economic crisis: Labour law in Lithuania. In DAVULIS, T. and PETRYLAITĖ, D. (eds.). *Labour regulation in the 21st century: In search of flexibility and security*. Cambridge, 2012; GUTAUSKAS, A. Economic crisis and organized crime in Lithuania. *Jurisprudencija*, 2011, nr. 18(1).

²⁴ Žr., pvz., vieną iš autoritetingiausių ekonomikos krizių studijų, pasirodžiusią vos kilus 2008 m. krizei: REINHARDT, C. M. and ROGOFF, K. *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton, 2009. Taip pat žr. FARNSWORTH, K. and IRVING, Z. (eds.). *Social policy in challenging times: Economic crisis and welfare systems*. Bristol, 2011; ZAI, P. The economic crisis and fiscal trends in EU member states. *Transylvanian review of administrative sciences*, 2012, no. 35E. Yra užsienio autorių publikacijų, skirtų Lietuvos (arba dažniau Lietuvos ir kitų Baltijos valstybių) situacijai; žr., pvz., DEMIR, E. et al. The impact of 2008 financial crisis on firm's productivity: Evidence from Lithuania, Latvia and Romania. *Journal of security and sustainability issues*, 2014, vol. 3, no. 4; JUSKA, A. and WOOLFSON, C. Policing political protest in Lithuania. *Crime, law and social change*, 2014, vol. 57, no. 4; KALLASTE, A. and WOOLFSON, C. Negotiated responses to the crisis in the Baltic countries. *Transfer: European review of labour and research*, 2013, vol. 19, no. 2; KATTEL, R. and RAUDLA, R. *Austerity that never was? The Baltic states and the crisis*. Levy Economics Institute of Bard College. Policy note 2012/5; PURFIELD, C. and RODENBERG, C. *Adjustment under a currency peg: Estonia, Latvia and Lithuania during the global financial crisis 2008–09*. International Monetary Fund. Working paper WP/10/213, September 2010; SOMMERS, J. and WOOLFSON, C. (eds.). *The contradictions of austerity: The socio-economic costs of the neoliberal Baltic model*. London, 2014.

²⁵ Plg. WARD, B. *Europe's own human rights*. Prieiga per internetą: <http://www.hrw.org/world-report-2012/europe-s-own-human-rights-crisis> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

²⁶ Bet jų yra – ir vis daugėja. Šiuose moksliniuose tyrimuose – ir skirtuose tam tikriems žmogaus teisių katalogo segmentams (teisių ir laisvių grupėms) arba tam tikrų visuomenės grupių teisėms, ir peržengiančiuose sektorines ribas – pabrėžiamas itin neigiamas krizės ir daugelio valstybių pasirinktų jos suvaldymo priemonių poveikis žmogaus teisėms ir teisės viešpatavimui apskritai. Pavydžiui, ką tik pasirodžiusi solidi studija perspelmkta minties, kad šios krizės ir jos įveikimo priemonių poveikis žmogaus teisėms buvo siaubiantis; žr. NOLAN, A. *Economic and social rights after the global financial crisis*. Cambridge, 2014; taip pat žr. RAMIREZ, S. A. *Lawless capitalism: The subprime crisis and the case for an economic rule of law*. New York & London, 2014 (čia analizuojamas ne vien krizės poveikis teisės viešpatavimui, bet ir „atvirkštinė priklausomybė“ – krizė traktuojama kaip kilusi ir dėl galiojusios teisės); RIEBEL, E. et al. (eds.). *Economic, social and cultural rights in international law: Contemporary issues and challenges*. Oxford, 2014; SUPLOT, A. A legal perspective on the economic crisis of 2008. *International Labour Review*, 2010, vol. 149, no. 2.

įvairių publikacijų, kurios, nors formaliai yra įvairių tarptautinių organizacijų dokumentai, ne tik priartėja prie mokslinių, bet dažnai ir jas lenkia jei ne analizės gilumu, tai bent informatyvumu, nes rinkusieji medžiagą šiems dokumentams dažnokai turėjo sąlygas pasinaudoti „paprastų“ universitetų mokslininkų galimybes gerokai pranokstančiais administraciniais švertais ir ištekliais²⁷. Vis dėlto tarptautinių mokslinių forumų, kuriuose aptariama teisinė problematika būtų svarbiausia, nebuvo surengta labai daug²⁸, Lietuvoje, kiek žinoma, – vienas²⁹.

Šia knyga siekiama bent kiek užpildyti minėtą spragą. „Bent kiek“ yra atsargūs žodžiai, nes autoriai puikiai supranta, kad žiojėjanti spraga yra tokia didelė, kad viena knyga jos niekaip neužpildys. Kita vertus, ta spraga čia „bent kiek“ užpildoma tik vienu aspektu – knygoje nagrinėjamas krizės poveikis teisės viešpatavimui ir žmogaus teisėms. Dėl to, kuri iš šių dviejų dėmenų reikėtų rašyti pirmą, o kuri antrą, gali būti ginčijamasi be galo, jei tik toks ginčas būtų prasmingas, nes teisės viešpatavimas suponuoja žmogaus teisių gerbimą ir užtikrinimą, o žmogaus teisių gerbimas ir užtikrinimas nėra įmanomi, jei nėra pripažįstamas teisės viešpatavimas, taigi jos viršenybė politiniam voliuntarizmui. Teisės viešpatavimas ir žmogaus teisių gerbimas bei

²⁷ Ypač informatyvus yra šis ET dokumentas: The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights. Draft feasibility study, doc. no. CDDH(2014)017. Council of Europe. Steering Committee for Human Rights, 4 November 2014. Prieiga per internetą: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH\(2014\)017_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH(2014)017_EN.pdf) [žiūrėta 2015 m. kovo 14 d.]; kai kur šioje knygoje remiamasi šios studijos pradine versija: The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights. Preliminary study on existing standards and outstanding issues, doc. no. CDDH(2014)011. Council of Europe. Steering Committee for Human Rights, 6 June 2014. [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH\(2014\)011_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH(2014)011_EN.pdf) Prieiga per internetą: [žiūrėta 2015 m. kovo 14 d.].

²⁸ Vienas iš jų – 2013 m. sausio 25 d. EŽTT surengtas seminaras „Europos žmogaus teisių konvencijos įgyvendinimas per ekonominę krizę“; žr. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Dialogue between judges 2013: Implementing the European Convention of Human Rights in the times of economic crisis*. Strasbourg, 2013.

²⁹ Vilniaus universiteto Teisės fakulteto tarptautinė mokslinė konferencija „Ekonominės krizės iššūkiai žmogaus teisėms“, surengta 2014 m. spalio 10–11 d., kai buvo atliekamas tyrimas, kurio rezultatas yra ši knyga (*Ekonominės krizės iššūkiai žmogaus teisėms bus nagrinėjami tarptautinėje mokslinėje konferencijoje*). Prieiga per internetą: <http://www.tf.vu.lt/struktura/400-lietuviu/naujienos/renginiai/1436-ekonomines-krizes-issukiai-zmogaus-teisems-bus-nagrinejami-tarptautineje-mokslineje-konferencijoje> [žiūrėta 2014 m. spalio 8 d.]. Dalies konferencijos pranešimų pagrindu buvo paskelbta mokslinių straipsnių (kai kurie jų teiginiai kartojami ir šioje knygoje): ANDRUŠKEVIČIUS, A. Ekonominio sunkmečio poveikis atsakingam valdymui Lietuvos savivaldybėse: teisės aspektas; ISOKAITĖ, I. Ekonominio nuosmukio poveikis neapykantos veikų tendencijoms; KŪRIS, E. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje įžangoje); LASTAUSKIENĖ, G. Ūkinės veiklos laisvė ir krizė: Lietuvos viešosios valdžios veiksmų įvertinimas; MEDELIENĖ, A. ir LUKAS, M. *Vacatio legis* mokesčių teisėje; MILAŠIŪTĖ, V. Viešojo valdymo reformų poveikis pilietinėms ir politinėms teisėms Lietuvoje ekonominės krizės metu: teisės į tinkamas kalinimo sąlygas atvejo analizė; PETRYLAITĖ, D. Orus darbas ekonominės krizės sąlygomis: grėsmės ir išmoktos pamokos; PETRYLAITĖ, D. ir PETRYLAITĖ, V. Socialinės apsaugos garantijų mažinimas krizės laikotarpiu: sprendimai ir teisinis vertinimas; ŽALIMAS, D. Taupymo priemonių konstitucingumo kriterijai Lietuvos Respublikos oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje; ŽALIMAS, D. ir MASNEVAITĖ, E. Ekonominės krizės iššūkiai teisėjo ir teismų nepriklausomumui. Visi šie straipsniai paskelbti: *Teisė*, 2015, t. 94.

užtikrinimas – tai iš esmės dvi vienos monetos pusės. Be to, pasirinkus tokią tyrimo kryptį autoriams buvo *a priori* aišku ir tai, kad ir žmogaus teisės, ir teisės viešpatavimas yra tokios talpios kategorijos, jog vienoje knygoje neįmanoma aprėpti visos jų problematikos. Todėl, pavyzdžiui, tam tikroms žmogaus teisių rūšims (žmogaus teisių katalogo segmentams) skirtose knygos dalyse teko apsiriboti kai kuriomis iš tų teisių kaip „segmento tyrimais“, o kitas aptarti tik bendrais bruožais. Holistinis bandymas aprėpti tai, kas apskritai sunkiai aprėpiama, būtų pareikalavęs mažiausiai keliskart didesnės publikacijos, taigi kur kas didesnių laiko ir kitokių sąnaudų, o tokių galimybių knygos autoriai tiesiog neturėjo. Vis dėlto moksle niekas niekada nėra užbaigta. Todėl tegu ši knyga – pirmasis žingsnis kompleksinio krizės poveikio teisei sistemai tyrimo linkme – bus atspirties taškas kitiems tyrėjams (be abejo, ir patiems šios knygos autoriams, iš kurių kai kurie ketina ir toliau nagrinėti atitinkamas problemas).

Nors ši knyga skiriama pasaulinės ekonomikos krizės poveikiui teisei sistemai aptarti, būtent apie ekonomiką *per se* bus rašoma mažiausiai. Autoriai yra teisininkai, atstovaujantys įvairioms teisės mokslo sritims. Tyrimui, kuriuo remiantis parašyta knyga, 2008–2014 m. krizė yra duotybė. Tyrimo pradžios pozicija yra visuotinai žinomas faktas, kad 2008 m. kilusi pasaulinė finansų, arba ekonomikos, krizė, dar vadinama Didžiąja recesija (idant nebūtų painiojama su XX a. trečiojo ir ketvirtojo dešimtmečių Didžiąja depresija), užklupo Lietuvą, užliūliuotą prieškrizinių gerų ekonominio augimo rodiklių ir dėl to (gal ir ne tik dėl to), švelniai tariant, jai ne itin gerai pasirengusių. Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų krizės ištiktų šalių, susitraukė gamyba, dalis įmonių bankrutavo arba laikinai nutraukė ar apribojo veiklą, padidėjo nedarbas, smuko vertybinių popierių kursas, sumenko vidaus vartojimas, gerokai sumažėjo bendrasis vidaus produktas (BVP). Po 2008 m. Seimo rinkimų susidariusios naujosios valdančiosios daugumos ir Vyriausybės atsaką į krizę, beje, labai skubų, galima trumpai apibūdinti kaip dviejų politikos vektorių samplaiką: (i) buvo imtasi griežtų taupymo priemonių, apribojant daugelio gyvenimo sričių valstybinį finansavimą ir mažinant valstybės anksčiau prisiimtus įsipareigojimus įvairioms visuomenės grupėms, bet didinant mokesčines prievoles daugeliui mokesčių mokėtojų; (ii) buvo (daugelio vertinimu, brangiai ar net per brangiai) skolinamasi tarptautinėje rinkoje, šitai didinant valstybės skolą, tačiau (valdžios teigimu) išvengiant išorinio diktato imtis dar griežtesnių taupymo priemonių. Daugelis šių sprendimų buvo drastiški ne vien dėl jų turinio, bet ir dėl staigumo. Pačioje 2008 m. pabaigoje naujasis Seimas pakeitė daug įstatymų, reglamentavusių valstybės pajamų surinkimą ir įtvirtinusių jos finansinius įsipareigojimus įvairioms visuomenės grupėms, kuriuos atitinkamai apribojo (o kai kurių apskritai atsisakė) valstybės 2009 m. biudžete³⁰ (vėliau ir kitų metų biudžetuose). Seimo posėdžiai, kuriuose buvo pateikiami, trumpai pasvarstomi ir tučtuojau priimami antikriziniai įstatymai (daugumai dažnai ignoruojant opozicijos abejones ir

³⁰ Žin., 2008, nr. 149-6020.

prieštaravimus), kartais trukdavo iki gilos nakties, todėl šiems antikriziniams sprendimams akimirksniu (bet turbūt visiems laikams) prilipo pašaipei „naktinės reformos“ etiketė. Tokią skubą lėmė toli gražu ne naujųjų valdančiųjų azartas, nekantrumas ar arogancija (kuria jie buvo plačiai ir nevisiškai nepagrįstai kaltinami), bet visai reali dar didesnio krizės išibėgėjimo grėsmė ir pačių valdančiųjų kartais iracionaliai kurstoma baimė, kad krizė taps nevaldoma. Be to, būtinumą sprendimus priimti itin skubiai sustiprino įsakmus konstitucinis reguliavimas (jo turinys aiškintinas specifinėmis Konstitucijos kūrimo aplinkybėmis), pagal kurį valstybės biudžeto projekto rengimas ir biudžeto tvirtinimas kas ketveri metai sutampa su naujos Vyriausybės sudarymu, kitaip tariant, biudžeto projektą parengia ir Seimui pateikia ne ta Vyriausybė, kuriai teks jį vykdyti, o ta, kuriai jį teks vykdyti, turi labai mažai laiko ką nors tame projekte pakeisti³¹. Pasirinktos griežto taupymo priemonės palietė daugumą Lietuvos gyventojų, pirmiausia ir skaudžiausiai (kaip, deja, paprastai būna tokiais atvejais, ir ne vien Lietuvoje) tuos, kurių ir taip pajamos buvo mažesnės, o gyvenimo lygis žemesnis, taigi mažiausiai apsaugotus visuomenės narius. Didelė dalis visuomenės tas priemones nuo pat pradžių vertino itin nepalankiai, net priešiška (2009 m. sausio 16 d. prie Seimo vyko didelės riaušės, kurios šiaip jau nėra Lietuvai būdingas reikalavimų valdžiai išsakymo ir konfliktų sprendimo būdas); be kita ko, priešišumą didino ir gana neigiamas Vyriausybės komunikavimas su visuomene. Ši ištis nepopuliari griežto taupymo politika visuomenėje ir žiniasklaidoje buvo (ir yra) vadinama „diržų veržimu(si)“. Viešosioms išlaidoms taupyti skirtos teisėkūros iniciatyvos virto ne vien tokiu mokesčių sistemos pertvarkymu, kai mokesčių mokėtojams buvo sukurta naujų mokesčių prievolių, sumažinti atlyginimai, pensijos, kitos socialinės išmokos, bet ir buvo apkarpytas viešųjų paslaugų ir viešosios valdžios institucijų finansavimas, taigi šios priemonės padarė poveikį įvairioms ūkio, apskritai gyvenimo sritis, neišskiriant sveikatos apsaugos, kultūros, švietimo, mokslo, krašto apsaugos, teisingumo vykdymo ar diplomatijos. Drastiškos griežto viešųjų išlaidų taupymo priemonės buvo teisinamos ne vien ekonominiu tikslingumu, bet (tam tikrais atvejais) ir būtinumu atkurti pažeistą paskirstomąjį teisingumą, nes, kaip tvirtinta, iki tol dalis viešųjų finansų (viešojo gėrio) būdavo paskirstoma ne tik neracionaliai, bet ir sukuriant privilegijų vienoms asmenų grupėms kitų sąskaita, vadinasi, neproporcingai. Patys sprendimų priėmėjai šias teisėkūros inovacijas suvokė (bent vaizdavo) ne vien kaip neišvengiamus skausmingus žingsnius, be kurių krizės nepavyktų įveikti, bet ir kaip esmingesnių struktūrinių reformų elementus ar bent preliudiją. Tai, kad (kaip vėliau paaiškėjo) kai kurios iš tų legislatyvinių iniciatyvų buvo teisiškai nenuoseklios ar net prieštaravo Konstitucijai, savaime nereiškia, jog tada, kai dramatiškai išryškėjo krizės mastas, politinė klasė

³¹ Plačiau žr. KŪRIS, E. Konstitucija, teisėkūra ir konstitucinė kontrolė: retrospekciniai ir metodologiniai svarstymai. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.) ir MASNEVAITĖ, E. (sud.) *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai*. Vilnius, 2012, p. 70–72.

galėjo pasiūlyti kokį nors alternatyvų planą krizei įveikti, juolab kad tokia hipotetinė alternatyva galėjo būti įgyvendinta. Griežto taupymo politika (tačiau anaipol ne visi ja teisinami sprendimai) atrodė neturinti realistinių alternatyvų; nepaisant iškalbingos, dažnai rėksmingos kritinės retorikos jos atžvilgiu, jokių nuoseklių su tokia politika konkuruojančių politinių programų nė nebuvo parengta. Vėliau kai kurios iš tų priemonių buvo koreguojamos (jas šiek tiek švelninant, kartais po to, kai atitinkamus nutarimus priimdavo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, tačiau tokios netiesioginės teisminės intervencijos į įstatymų leidybą atvejų būta nedaug³²), bet principinė pasirinktos politikos kryptis taupyti viešuosius finansus nepakito iki pat Penkioliktosios Vyriausybės (beje, vienintelės iki šiol dirbusios visus Konstitucijoje numatytus ketverius metus) kadencijos pabaigos ir net (dideliu mastu) vėliau, kai ją po 2012 m. Seimo rinkimų pakeitė Šešioliktoji Vyriausybė, kurioje dominuoja politinė partija, dominavusi Vyriausybėje ir iki krizės, taigi pratęsianti Keturioliktosios Vyriausybės politinio atstovavimo kryptį.

Taigi ši knyga – apie ekonomikos krizės poveikį Lietuvos teisinei sistemai, bet ne apie pačią ekonomikos krizę. Skaičių, kuriais operuoja ekonomikos mokslas, joje bus mažai – tik tiek, kiek neišvengiama. Tai teisinis tekstas, parengtas teisinio tyrimo pagrindu, taigi daugiausia naudojant tradicinius teisėtyros metodus. Metodai, naudoti atliekant tyrimą, bus aptarti toliau, tačiau pirma reikia apibūdinti tyrimo objektą, tikslą ir kryptingumą (vadinasi, ir tyrimo ribas, nors apie jas taip pat toliau) ir suformuluoti jo hipotezę.

Pasirinkusi griežto taupymo politiką Lietuva nebuvo išimtis. Į griežtą taupymą persiorientavo daugelis krizės užkluptų šalių³³. Krizė ir jos įveikimo priemonės (griežto taupymo politika) paveikė ir tuos gyvenimo aspektus, kurių finansinis matmuo bent iš pažiūros nėra „pirmaeilis“: visuomenės struktūrą (įskaitant demografinius rodiklius ir socialinę stratifikaciją), žmonių gyvenimo būdą, mentalitetą ir kt. Teisę taip pat. Tad nors krizės ilgalaikiai padariniai ir įveikimo priemonių veiksmingumas yra pirmiausia ne teisinės, bet ekonominės ir politologinės analizės dalykas, jiems tenka svarbi vieta ir teisiniame bei platesniame politiniame diskurse: sutariama, kad šios priemonės kelia grėsmę teisės viešpatavimui ir žmogaus teisėms. Net pripažįstant, kad baigiantis 2014 m. krizė buvo (beveik) įveikta, toks vertinimas ne silpnėja, bet yra išsakomas vis garsiau. Tokia nuotaika persmelkti atitinkami Jungtinių Tautų (JT), ES, Europos Tarybos (ET) institucijų dokumentai (apie kuriuos jau trumpai užsiminta)³⁴. Tad anksčiau ar vėliau turėjo būti kvestionuojama

³² Plačiau žr. III ir IV dalis.

³³ Žr. ORTIZ, I. and CUMMINS, M. 'Age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries'. Initiative for Policy Dialogue and the South Centre. Working paper, March 2013.

³⁴ Juose, kaip ir „grynai“ mokslinėse publikacijose, krizės ir jos suvaldymo priemonių poveikis žmogaus teisėms ir teisės viešpatavimui taip pat iš esmės vertinamas neigiamai. Pavyzdžiui, JT vyriausiasis žmogaus teisių komisaras pabrėžia neigiamą griežto taupymo priemonių poveikį ekonominėms,

griežto taupymo priemonių atitiktis demokratinio režimo (arba sinonimiškai demokratinės visuomenės) teisiniams standartams, be to, šios abejonės neišvengiamai turėjo bent iš dalies pasitvirtinti. Norint tai prognozuoti, nereikėjo būti pranašu. Pirma, kaip minėta, griežto taupymo politika, kad ir gerais norais grįsta, paveikia daugumą šalies gyventojų, skaudžiausiai – mažiausiai apsaugotus visuomenės narius. Net jei ši politika nepažeidžia statutinėje teisėje eksplicitiškai įtvirtintų žmonių subjektinių teisių, ji paneigia žmonių lūkesčius. Antra, krizei įveikti skirti legislatyviniai sprendimai buvo priimti itin skubiai. Tai, kaip jau užsiminta, savaime nėra priekaištas, nes skubą diktavo užgriuvusios krizės mastas ir tempas. Tačiau itin skubūs sprendimai dažnai yra ir skuboti sprendimai, kai neišvengiama klaidų. Trečia, Lietuvoje, kaip ir daug kur Europoje, veikia teisės aktų konstitucingumo patikros sistema, kuria šios politikos priešininkai ir tie, kieno lūkesčius ar (juo labiau) teises ji pamynė, negali nepasinaudoti. Neatsitiktinai išaugo, ypač 2009–2010 m., Konstituciniame Teisme gaunamų prašymų, kuriuose ginčytas vadinamųjų ekonominių ir socialinių įstatymų konstitucingumas, skaičius³⁵, o jo jurisprudencijoje nuo 2011 m. po ilgokos pertraukos vėl pradėjo dominuoti ekonominių bei socialinių teisių ir viešųjų finansų problematika, kuri prieš keletą metų jau buvo pasitraukusi į antrą ar net trečią vietą. Ir šiuo atžvilgiu Lietuva neišsiskiria iš europinio konteksto, nes tokių bylų padaugėjo ir kitų valstybių konstitucinėje jurisprudencijoje.

Kitaip nei ūkio krizių *per se* (ir globalių, ir lokalių) tyrimai, kurie yra pirmausia ekonominės analizės dalykas (žinoma, neneigiant tarpdalykiškumo svarbos), jų poveikis teisinei sistemai turi būti teisininkų duona (nors, kaip minėta, tam skirtų tyrimų yra nedaug). Čia ir toliau vartojama teisinės sistemos sąvoka įvardija vieną iš visuomenės posistemų ir nėra tapati „teisės

socialinėms ir kultūrinėms teisėms, ypač labiau pažeidžiamų visuomenės grupių, vaikų, moterų, migrantų teisėmis. Žr. Report of the OHCHR on the impact of the global economic and financial crises on the realization of all human rights and on possible actions to alleviate it (A/HRC/13/38), 18 February 2010. Prieiga per internetą: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-38.pdf> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 11 d.]. Toks susirūpinimas reiškiamas ir Europos Parlamento 2013 m. balandžio 18 d. rezoliucijoje dėl finansų ir ekonomikos krizės poveikio žmogaus teisėms (2012/2136(INI)). Prieiga per internetą: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0179&language=LT&ring=A7-2013-0057> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 11 d.]. ET Žmogaus teisių komisaro vertinimu, būtina labiau atsižvelgti į griežto taupymo priemonių poveikį žmogaus teisėms, nes šios priemonės „ėda“ žmogaus teises; nacionaliniai sprendimai dėl šių priemonių ir tarptautinė pagalba stokoja skaidrumo, visuomenės dalyvavimo ir demokratinio atskaitingumo, kliudi investuoti į socialinės apsaugos, sveikatinimo ir švietimo programas. Žr. Austerity ‘undermining human rights’ says Council of Europe Commissioner. Prieiga per internetą: <http://www.cesr.org/article.php?id=1528> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 11 d.]; Safeguarding human rights in time of economic crisis. Council of Europe Commissioner for Human Rights. Issue paper, 2013, 2. http://www.enetenglish.gr/resources/article-files/prems162913_gbr_1700_safeguardinghumanrights_web.pdf Prieiga per internetą: [žiūrėta 2014 m. lapkričio 11 d.].

³⁵ Statistiniai duomenys apie Konstituciniame Teisme gautus ir išnagrinėtus prašymus ir paklausimus. Prieiga per internetą: http://www.lrkt.lt/Stat_bendra.html [žiūrėta 2014 m. lapkričio 14 d.].

sistemai“ siaurąja reikšme – pačiai teisei kaip normų ir principų sistemai³⁶. Be pačios teisės, teisinės sistemos kategorija apima: teisines institucijas ir jų praktiką; teisėkūros ir teisės įgyvendinimo procesus; teisines idėjas; teisinę psichologiją ir nacionalinį teisinį mentalitetą; teisinę kultūrą; teisės tradicijas; teisinį elgesį; teisės šaltinius; teisinį argumentavimą ir viešosios valdžios sprendimų legitimavimą; teisininko profesiją ir jos etiką; teisinį išsilavinimą ir švietimą ir kt. Tai nebaigtinis, net nenuoseklus sąrašas, bet, norint paaiškinti tiek, kiek čia būtina, jo pakanka. Teisė yra vienas iš teisinės sistemos elementų – jungiantis, suteikiantis jai pobūdį ir kryptį, bet nevienintelis. Teisinės sistemos kaip visumos pokyčius lemia ne vien ši jos dalis. Visuomenės teisinė situacija gali pakisti net nepakeitus pozityviosios teisės nuostatų; lygiai taip pat net padarius esminius statutinės teisės pakeitimus padėtis gali iš esmės nepasikeisti. Dažnai sumanytos teisės reformos patiria visišką nesėkmę ar bent neduoda numatomų rezultatų ir dėl to, kad reformuojant teisinę sistemą neskiriama pakankamai dėmesio teisiniam mentalitetui, teisei kultūrai, teisiniam švietimui ir kt.³⁷ Tیرiant krizės poveikį pozityviajai teisei galima iš esmės apsiriboti krizės paskatintais pokyčiais statutinėje teisėje ir teismų praktikoje; kur kas sudėtingiau tirti, kokį poveikį ji padarė teisei sistemai kaip visumai, įskaitant tokius „sunkiau apčiuopiamus“ teisės šaltinius kaip teisiniai papročiai, teisės tradicijos ir administracinė praktika. Vertinant poveikį išryškėja teisėtyros, jei jos nepapildo iš kitų socialinių ir humanitarinių mokslų pasiskolinta metodologija, ribotumas.

Vertinant krizės poveikį teisiniam reguliavimui ir apskritai teisei sistemai, ypač akivaizdus ekonominių ir socialinių teisių matmuo. Bet ne vien tai. Krizė esmingai (net jei ir netiesiogiai) suvaržė ir žmonių kultūrinių, pilietinių ir politinių teisių įgyvendinimą, daro transformuojamąjį poveikį atsakingo valdymo sampratai³⁸. Visose šiose srityse suvaržymai gali būti tiesioginiai – dėl sumažėjusių lėšų atitinkamoms sritims finansuoti, sumenkusio institucinio pajėgumo ir privataus sektoriaus nusilpimo, ir netiesioginiai – per legislatyvinę ir / arba (dažniau) administracinę intervenciją į tas sritis, iš kurių viešoji valdžia pagrįstai arba nepagrįstai laukia stipresnio pasipriešinimo pasirinktai griežto taupymo politikai ar jos kritikos. Kurie teisių katalogo segmentai dėl griežtų krizės įveikimo priemonių buvo suvaržyti labiau, o kurie mažiau, turėtų nustatyti nuodugnūs sektoriniai tyrimai, tačiau prielaida, kad yra paveikiamas visas katalogas, iš esmės galima neabejoti. Tai pasakytina ne vien apie subjektnes teises, bet ir apie tuos žmonių lūkesčius, kurie, nors neįtvirtinti konkrečiuose teisės aktuose kaip subjektnės teisės, kilo iš ikikrizinio

³⁶ Autorius seka T. Parsonsu; išsamią jo darbų analizę žr. TREVIŅO, A. J. *Talcott Parsons on law and the legal system*. Newcastle, 2008. Iš Lietuvos autorių publikacijų, kur pagrindžiamas teisės sistemos ir teisinės sistemos netapatumas, žr. GALGINAITIS, J. Teisinė sistema ir jos pagrindinės subsistemos kaip lyginamosios teisėtyros objektas. *Teisė*, 2002, t. 44; šiame straipsnyje išdėstyta koncepcija remiamasi ir ji plėtojama: MACHOVENKO, J. *Teisės istorija*. Vilnius, 2013.

³⁷ Plačiau žr. KŪRIS, E. Apie (ne)pagarbą teisei. *Notariatas*, 2012, nr. 13.

³⁸ Plačiau žr. II dalį.

teisinio reguliavimo visumos ir buvo jo palaikomi, tad šiuo plačiausiu požiūriu taip pat gali būti vadinami teisėtais lūkesčiais.

Subjektinių teisių ir teisėtų lūkesčių įgyvendinimo suvaržymai, patiriami dėl griežtų krizės įveikimo priemonių, gali būti laikomi laikiniais, nes tikimasi, kad krizei pasibaigus beveik viskas turėtų grįžti į savo vėžes: jei per krizę negalima užtikrinti tam tikros teisės ar lūkesčio įgyvendinimo, nes tam nėra lėšų ir / arba institucinio pajėgumo, jį vis tiek reikės užtikrinti po to, kai, įveikus krizę, tų lėšų ir / arba institucinio pajėgumo vėl bus; be to, turės būti bent iš dalies atlyginti dėl to neįgyvendinimo patirti praradimai. Tačiau (ne vien Lietuvos kontekste) galima kelti hipotezę, kad krizių poveikis teisei yra gilesnis: dėl jų pakinta ne vien teisinio reguliavimo turinys, bet ir subjektinių teisių bei lūkesčių ir pačios teisės – jos paskirties, funkcijų, ribų ir galimybių – samprata. Tai ir yra transformuojamasis poveikis. Tokią hipotezę skatina ir beveik permanentinis (kad ir kaip apokaliptiškai tai skamba) globalizacijos eros krizių pobūdis ir susipynimas, taip pat globalūs iššūkiai, pavyzdžiui, itin spartus pasaulio gyventojų skaičiaus (iš)augimas, su internetu plėtra susijusios ir jokiais valiniais sprendimais nepanaikinamos galimybės skverbtis į asmens privatų gyvenimą, naujos grėsmės žmonių ir visuomenių saugumui ir kt. Prie to prisideda ir tarptautiniai konfliktai, kurių skaičius ir intensyvumas, nepaisant prieš porą dešimtmečių populiarios geranoriškos utopijos, skambiai pavadintos „istorijos pabaiga“³⁹, XXI a. anaiptol nesumažėjo ir kurie sudaro didelių ekonominių sunkumų, susijusių, pavyzdžiui, su ekonominių sankcijų ir kontranksancijų taikymu (net nuo tarptautinės politikos gana tolimiems įvairiems nacionalinio ūkio sektoriams). Dėl visų šių veiksnių tam tikri iš ikikrizinio laikotarpio teisės kylantys lūkesčiai ir jos ginamos subjektinės teisės iš naujo reflektuojami kaip pernelyg dideli, nepagrįsti, taigi koreguotini. Tai negali nepaveikti ne vien teisinio reguliavimo turinio, bet ir teisės vaidmens suvokimo, taigi teisinės sistemos kaip visumos. Net jei krizių poveikis šiam teisinės sistemos kismui nėra didesnis nei kitų iššūkių, jo reikšmė vien dėl to nesumenksta, o padariniai vargu ar visada vertintini kaip laikini.

Transformuojamojo poveikio tezė čia pateikta kaip hipotezė. Tai nevisiškai tikslu. Ši tezė – kartu ir postulatas. Tai, kas joje iš tikrųjų hipotetiška, yra ne „ar“, bet „kuria linkme“, „kaip“ ir „koku mastu“: darytina prielaida, kad „kuria linkme“ reiškia, rodos, visuotinai pripažįstamų per ilgą Vakarų demokratijos raidą susiklosčiusių teisės viešpatavimo (arba sinonimiškai teisinės valstybės) ir žmogaus teisių apsaugos standartų pažeminimą. Krizė nulemia, kad (i) teisinė sistema nėra pajėgi užtikrinti, bent jau tuo mastu kaip iki tol, subjektinių teisių ir teisėtų lūkesčių gynimo, taip pat kad (ii) tam tikrus

³⁹ FUKUYAMA, F. *The end of history and the last man*. New York & Toronto, 1992. Apie tai, kad globalizacija yra ne istorijos, o veikia geografinės „pabaiga“, žr. GREIG, M. J. *The end of geography? Globalisation, communications and culture in the international system*. *Journal of conflict resolution*, 2002, vol. 46, no. 2.

teisės viešpatavimo kaip Vakarų teisės tradiciją telkiančios idėjos esmę sudarančius reikalavimus, iki tol keltus teisės sistemai (santykinio stabilumo, išankstinio paskelbimo / informavimo, hierarchinio nuoseklumo, neprieštaringumo *ubi ius, ibi remedium* ir kt.⁴⁰), imama laikyti mažiau imperatyviais: jų neatsisakoma, bet nukrypimai nuo jų siekiant įveikti krizę teisiškai nepasmerkiami ir šiuo požiūriu yra pateisinami, taip pat ir teismų jurisprudencijoje. Tokio viešosios valdžios sprendimų *ex post facto* aprobavimo apraiškų esama ir Lietuvos konstitucinėje jurisprudencijoje⁴¹. Jos yra platesnio fenomeno apraiškos. Ar šis fenomenas yra *ir tendencija* (o jei taip, kokio masto) – dar neatsakytas klausimas. Pradedant tyrimą buvo daroma prielaida, kad galbūt taip. Tačiau tai prielaida, kurią reikėjo patvirtinti arba paneigti. Užbėgant į priekį pasakytina, kad, atlikus tyrimą, ta prielaida buvo patvirtinta tik iš dalies, kur kas mažiau nei galbūt kai kas tikėjosi.

Taigi tyrimas atsispiria nuo, atrodytų, banalaus konstatavimo, kad didelio masto ekonomikos krizė visada paveikia žmogaus teises bent tuo aspektu, jog neleidžia viešajai valdžiai vykdyti anksčiau prisiimtų įsipareigojimų. Be to, ji verčia ir vykdomąją, ir įstatymų leidžiamąją valdžią veikti greitai; kartais beatodairiškai, neįvertinus visų galimų alternatyvų, spręsti „išlikimo dabar“ problemas taip, kad fundamentalios, kur kas sudėtingesnės problemos paliekamos spręsti ateityje. Tokiu atveju klaidų neišvengiama, o jų tikimybę dar labiau didina tai, kad griežto taupymo politika visada sukelia pasipriešinimą, taigi valdžiai reikia veikti nelaukiant „dialogo su visuomene“, kuris šiaip jau yra „svarstymų demokratijos“⁴² šerdis, rezultato⁴³. Žinoma, tam tikrų krizei suvaldyti ir / arba jos padariniams sušvelninti skirtų teisėkūros ir / arba teisės taikymo sprendimų neteisingumas anksčiau ar vėliau paaiškėja. Čia žodis „neteisingumas“ reiškia ne moralinį neteisingumą, kita vertus, ir ne ekonominį, socialinį ar politinį netinkamumą ar nepriimtinumą dėl to, kad tokie sprendimai davė daugiau žalos nei naudos, buvo neefektyvūs ar pan., bet yra vartojamas teisine prasme: tie sprendimai buvo neteisingi dėl to, kad prieštaravo aukštesnei teisei (Konstitucijai, šalies tarptautiniams teisiniams įsipareigojimams ir kt.). Tačiau toks „teisinis neteisingumas“, kitaip tariant – neteisėtumas, gali būti patvirtinamas tik laikantis teisės aktuose nustatytos tam tikros tvarkos, pavyzdžiui, konstitucingumo patikra ar taikant kitą teisinių ginčų sprendimo procedūrą. Kol tai nėra padaryta, visi kaltinimai, kad tam tikri teisėkūros ar teisės taikymo sprendimai buvo neteisėti, ir yra tik kaltinimai, bet ne teisinis konstatavimas. Teisminės teisingumo paieškos mechanizmas nėra greitas; paprastai toks neteisėtumas nustatomas gerokai vėliau po to, kai atitinkami sprendimai buvo priimti, vadinasi, ir gerokai vėliau po to, kai visuomenė daugmaž yra susigyvenusi su naująja teisine tvarka, taigi

⁴⁰ Plačiau žr. I dalį.

⁴¹ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimą. *Žin.*, 2013, nr. 19-938.

⁴² ELSTER, J. (ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge, 1998.

⁴³ Plg. KŪRIS, E. Dialogo nebus. *Veidas*, 2009, nr. 5.

ir su tuo, jog tam tikri jos narių lūkesčiai, anksčiau ginti kaip subjektinės teisės, nebėra užtikrinami, nes jie buvo nepagrįsti, per ankstyvi, neparemti realiomis valstybės ir visuomenės galimybėmis, o kai kada patys nukrypo nuo socialinės darnos imperatyvo, prilygo privilegijoms. Kitaip tariant, tuo metu, kai teismine tvarka (pagaliau) yra nustatoma, kad tam tikri antikriziniai sprendimai pažeidė demokratinio režimo teisinius standartus, visuomenė gali būti susigyvenusi ir su tuo, kad jos atžvilgiu nėra vykdomi net tie išipareigojimai, kuriuos diktavo iki tol, atrodo, niekieno nekvestionuoti, bet krizės akivaizdoje praktinės politikos ignoruoti teisės viešpatavimo standartai. Toks susigyvenimas reikštų, kad visuomenės teisinis mentalitetas patyrė tam tikrų pokyčių. Ar galima teigti, kad teisės viešpatavimo standartai verčia viešąją valdžią ir toliau vykdyti ir tuos išipareigojimus, kurie buvo neparemti realiomis valstybės ir visuomenės galimybėmis? Ar, atvirkščiai, krizė paveikia ir pačių standartų, taigi ir teisės viešpatavimo, sampratą?

Apibendrinime: keliama hipotezė, ar 2008 m. prasidėjusi pasaulinė ekonomikos krizė ir jos įveikimo priemonės Lietuvoje paskatino visuotinai pripažintų teisės viešpatavimo, *inter alia*, žmogaus teisių apsaugos, standartų pažeminimą (sušvelninimą) ir tai, kad tam tikri lūkesčiai, iki tol saugoti ir ginti kaip subjektinės teisės, dabar yra mažiau apsaugoti ir ginami. Politinis diskursas į tokį klausimą pateikia įvairių atsakymų, taip pat ir vienprasmškai neigiamų, tačiau knygos autoriai siekė gauti atsakymus, pagrįstus faktų ir reguliavimo analize. Iškart pasakytina, kad nėra neįmanoma, jog gauti atsakymai bus nevienodi skirtingoms žmogaus teisių rūšims (žmogaus teisių katalogo segmentams), taip pat tam tikriems iš bendrosios teisės viešpatavimo idėjos kylantiems reikalavimams teisėkūrai ir teisei taikyti. Pateikti vienintelį galutinį, apibendrinantį, universalų, holistinį atsakymą, tinkamą *kiekvieno* iš šių standartų ir *kiekvienos* žmogaus teisių kataloge įtvirtintos teisės ar laisvės santykiui, būtų pernelyg ambicingas, nerealus, neįgyvendinamas uždavinys (taip pat ir dėl to, kad, kaip minėta, dėl žmogaus teisių ir teisės viešpatavimo kategorijų platumo visos jų problematikos aprėpti vienu tyrimu neįmanoma). Svarbiausia, kad, jei toks atsakymas ir būtų suformuluotas, jis dėl savo kategoriškumo turbūt būtų neteisingas, nes iškreiptų ir žmogaus teisių įvairovę, ir teisės viešpatavimo standartų gebėjimą būti ne tarsi iš aukščiau nuleista dogma, bet nuo tikrojo gyvenimo neatitrūkusia ir dėl to autoritetinga privalomybe.

Kaip jau buvo užsiminta, atliekant tyrimą dominavo tradiciniai teisėtyros metodai. Tokiais paprastai pirmiausia laikomi teksto analizės (lingvistinis) ir loginis metodai; dėl šio tyrimo kryptingumo (pozityviojo teisinio reguliavimo lyginimo su teisės viešpatavimo standartais) šiuos metodus papildė bendrųjų teisės principų metodas. Daug naudotas ir teleologinis, arba teisėkūros subjektų ketinimų nustatymo⁴⁴, metodas (daugelyje knygos skyrių analizuojami

⁴⁴ Čia šie metodai traktuojami sinonimiškai. Yra autorių, skiriančių teleologinį ir „įstatymų leidėjo ketinimų“ metodus, nes teleologiniu metodu esą nustatomas „objektyvus įstatymo tikslas“ (kuris gali būti deklaruotas įstatymo preambulėje), o „įstatymų leidėjo ketinimų“ metodu nustatomi „objektyvus įstatymų leidėjo ketinimai“ (MIKELĖNIENĖ, D. ir MIKELĖNAS, V. *Teismo procesas: teisės aiškinimo*

teisės aktų *travaux préparatoires*), šiek tiek – istorinis ir lyginamasis metodai. Plačiai remiamasi ne vien statutine teise (t. y. teise, įtvirtinta norminiuose aktuose), bet ir teismų praktika; taigi statutinė teisė interpretuojama ne „taip, kaip ją teisingai supranta vienintelis autorius“ (toks ydingas požiūris būdingas kai kuriems daug besispausdinantiems, bet teisinės praktikos niekada neturėjusiems teisės teoretikams), bet taip, kaip ją supranta ir yra autoritetingai išaiškinę teismai⁴⁵. Visa tai neperžengia vadinamojo teisinio-dogmatinio metodo ribų (ši sąvoka čia vartojama kaip apibendrinamoji). Kita vertus, tradiciniais teisėtyros metodais nebuvo apsiribota: tyrimui didelės reikšmės turėjo reprezentatyvi kiekybinė visuomenės ir tam tikrų jos grupių (įskaitant profesionalius teisininkus) apklausa, kurią 2014 m. rugpjūtį–rugsėjį atliko viešosios nuomonės ir rinkos tyrimų kompanija „Factus“ (Kaunas)⁴⁶ ir kuri turėjo padėti nustatyti svarbius krizės sukulto teisės (subjektyvių teisių, teisėtų lūkesčių, teisinių institucijų funkcionavimo ir kt.) suvokimo pokyčius, jei jų būtų. Konkrečiau, apklausa buvo siekiama išsiaiškinti, kaip krizė paveikė visuomenės ir tam tikrų jos grupių požiūrį į iki tol teisinės sistemos palaikytų lūkesčių ir juos atitikusių subjektyvių teisių gynimą. Kaip ir buvo galima nuspėti, daugelis respondentų teigė, kad dėl krizės buvo pažeistos jų pačių teisės, ypač ekonominės ir socialinės, be to, padaugėjo Konstitucijos pažeidimų, o valstybė nesistengė apsaugoti žmonių nuo neigiamų krizės padarinių, o jei ir bandė apsaugoti, tai nesilaikė tokių pamatinių teisės principų kaip visų asmenų lygybės principas ir kt. Nestebina, kad bendrą neigiamą antikrizinės politikos vertinimą papildė visuomenės nuostata, jog bent kai kurios iki krizės statutinėje teisėje įtvirtintos subjektyvios teisės turi būti atkuriamos, taigi ir toliau turi būti palaikomi atitinkami lūkesčiai. Apklausos rezultatai panaudoti tam tikriems žmogaus teisių katalogo segmentams skirtose knygos dalyse.

Šis tyrimas – tarsi atvejo tyrimas, nes: (i) tiriama vienos šalies ir vienos visuomenės situacija; (ii) tiriamas vienos krizės poveikis tos šalies teisei

ir taikymo aspektai. Vilnius, 1999, p. 217–218). Toks dirbtinis skirties pagrindimas neįtikina, nes vadinamąjį objektyvų įstatymo tikslą kiekvienas parlamento narys gali suvokti kitaip, t. y. subjektyviai (plg. KŪRIS, E. Bala nematė. *Veidas*, 2009, nr. 13). Tyrimui, kurio pagrindu parašyta ši knyga, tokia skirtis nėra reikšminga.

⁴⁵ Plačiau žr. KŪRIS, E. Teismo precedentas kaip teisės šaltinis Lietuvoje: oficiali konstitucinė doktrina, teisinio mąstymo stereotipai ir kontrargumentai. *Jurisprudencija*, 2009, nr. 2. Taip pat žr. BALTRIMAS, J. Teismo precedentas: kai kurie taikymo ir aiškinimo aspektai. *Teisės problemos*, 2012, nr. 4.

⁴⁶ Kiekybinė reprezentatyvi Lietuvos visuomenės bei atskirų tikslinių grupių apklausa: tyrimo ataskaita-pristatymas. Lietuvos mokslo tarybos visuotinės dotacijos projektas VP1-3.1-ŠMM-07-K-03-085 „Ekonominės krizės (recesijos) iššūkiai teisės viešpatavimui ir žmogaus teisėms“. Vykdytojas – viešosios nuomonės ir rinkos tyrimų kompanija „Factus“, Kaunas, 2014. Prieiga per internetą: http://www.tf.vu.lt/images/dotacija/Ataskaita_Factus.pptx [žiūrėta 2015 m. kovo 22 d.]. (Sudedamoji apklausos dalis – interviu su sprendimų priėmėjais ir tam tikrų sričių atstovais.) Toliau nuorodos į apklausos rezultatus (tyrimo ataskaitą-pristatymą) trumpinamos „A/TAP“, nurodant atitinkamas (-ų) skaidrės (-ių) numerį (-ius).

sistamai. Tyrimas nepretenduoja pateikti galutinio, juo labiau nekvestionuojamo atsakymo į fundamentalų klausimą, kuriam šiek tiek dėmesio skirta vienoje iš ankstesnių pastraipų (kai užsimenama, kad iki krizės visuotinai pripažintų teisės viešpatavimo ir žmogaus teisių apsaugos standartų pažeminimas galbūt yra ne vien fenomenas, bet ir tendencija); pusiau juokais, šis tyrimas neturi pretenzijų tapti daug vilčių tebeiteikiančios, bet niekaip nebaigiamos kurti fizikinės kosmologinės „visko teorijos“ analogu, juolab tokia „visko“ teorija vargu ar apskritai įmanoma socialiniuose moksluose, taip pat ir teisėje. Bet autoriai tikisi, kad jei kada nors kas nors imtųsi tyrimo, kuriuo, peržengdami šio tyrimo erdvės ir laiko ribas, siektų labiau priartėti prie atsakymo į minėtą globalų klausimą, šiems kitiems tyrėjams formuluojant bendresnes išvadas galėtų būti naudingi ir čia pateikiami laiko apriboto Lietuvos atvejo tyrimo rezultatai.

Ko nebuvo siekiama šiuo tyrimu – tai pamokyti vykdomąją ar įstatymų leidžiamąją valdžią, teikti jai tiesioginių rekomendacijų, primygtinių pasiūlymų, kaip „geriau“, „tinkamiau“ reglamentuoti tam tikras gyvenimo sritis. Deja, turbūt dar iš sovietmečio paveldėta tradicija ar bent įprotis reikalauti, kad publikacija, pateikianti teisės mokslinio tyrimo rezultatus, baigtųsi „išvadamis ir pasiūlymais“, t. y. ne vien išvadamis kaip glaustu dėsningumų konstatavimu, bet ir rekomendacijomis, paraginimais ką nors „pataisyti“ ar „patobulinti“ galiojančioje teisėje; tai, beje, būdinga reikalavimams, kurie kartais išsakomi teisės disertantams. Šitaip mokslinis produktas priartinama prie programinio dokumento, tiesioginio politikos formavimo instrumento. Vargu ar toks reikalavimas teikti pasiūlymų teisėkūros ir / arba teisės taikymo praktikai laikytinas racionaliu, nes tiesioginiai mokslinių publikacijų adresatai paprastai yra ne politikai (ir kiti sprendimų priėmėjai), kurie kaip tik ir sudaro ir vykdomąją, ir įstatymų leidžiamąją valdžią. Tikimybė, kad, susipažinę su publikacija, šie asmenys (žinoma, jei jie patys nėra atitinkamos teisės srities mokslininkai) inicijuos kokius nors teisinio reguliavimo pokyčius, yra mažiau nei menka (jei tai kam nors skamba arogantiškai, pakanka suskaičiuoti, kiek tokių pasiūlymų buvo svarstyta viešosios valdžios institucijose – turbūt tai skaičius, artimas nuliui). Šio, kaip ir kitų, teisės mokslinio tyrimo adresatai – tai teisės (ir ne tik teisės) mokslininkai, teisininkai, studentai, doktorantai, kitų profesijų atstovai, kurie teisinės sistemos dėsningumais, dinamika, raidos tendencijomis, prieštaravimais domisi dėl (nors galbūt ir ne vien) akademinio intereso, vadinamojo akademinio smalsumo, o ne vien dėl pragmatinių sumetimų. Tarp tokių žmonių, žinoma, gali būti ir profesionalių politikų ar kitų sprendimų priėmėjų, maža to, norėtųsi, kad jų būtų daugiau, o jei tyrimo išvados paskatintų juos teikti tam tikrų pasiūlymų, inicijuoti teisinės praktikos pokyčius, tuo geriau. Tai, kad nėra formuluojama tiesioginių rekomendacijų, nereiškia, jog nieko nėra siūloma netiesiogiai. Anaiptol. Kita vertus, vis dar dirbtinai palaikoma tradicija (ar įprotis) reikalauti, kad teisės mokslinėje publikacijoje būtų pateikiami atitinkami pasiūlymai, ne tik reikalauja iš autorių dalyko, kurio naudingumo koeficientas iš tikrųjų būtų labai

nedidelis, bet ir atskleidžia fundamentalią metodologinę ydą – šitaip supainiojami deskriptyvinis ir preskriptyvinis (normatyvinis) teisės pažinimo metodai, iš esmės dvi viena kitai oponuojančios teisėtyros paradigmos⁴⁷. Teisės mokslas (ir mokslas apskritai) aprašo ir analizuoja atitinkamą tikrovę – šiuo atveju teisinę tikrovę. Net pripažįstant teisės (įskaitant teismų jurisprudenciją) aksiologinį krūvį, teisės mokslininkas privalo išlikti kiek įmanoma neutralus, neperšokti iš deskriptyvinės metodologijos į normatyvinę metodologiją, nes toks ribos peržengimas kliudytų analizuoti teisę tokią, kokia ji yra, o ne tokią, kokia ji nėra, bet, žvelgiant iš kieno nors (pirmiausia paties tyrėjo) vertybinių pozicijų, turėtų būti (šiuo atžvilgiu Hanso Kelseno įžvalgos anaipol nėra pasenusios). Todėl knygos autoriams rūpėjo ne eksplicitiškai pateikti pasiūlymus, kaip „tobulinti“ teisinę sistemą – jiems, kaip mokslininkams, rūpėjo nustatyti šios sistemos dėsningumus, raidos tendencijas, juos į priekį vedė akademinis smalsumas, tikroji skatinamoji mokslinių ieškojimų jėga⁴⁸. Minimizavę vertybių diktatą⁴⁹, autoriai (net tie, kurie – tokioje nedidelėje šalyje kaip Lietuva tai, matyt, neišvengiama – kaip profesionalūs teisininkai patys dalyvavo formuluojant ir / arba priimant tam tikrus teisėkūros ar teisės taikymo sprendimus, vėliau tapusius mokslinių tyrimų, taip pat šio tyrimo, dalyku) galėjo į anksčiau galiojusią ar dabar galiojančią pozityviąją teisę žvelgti ir ją vertinti kaip teisinės tikrovės faktą, taigi net tuos teisėkūros ar teisės taikymo sprendimus (bendrąjį ir individualų teisinį reguliavimą), kurie vėliau neišlaikydavo konstitucingumo patikros testo, vertinti kaip tam tikru metu *realiai* galiojusią teisę, o ne kaip kažkokį antiteisinį svetimkūnį idealios teisės sistemoje, t. y. užimti mokslinę poziciją, sunkiai suprantamą tiems, kurie (kaip patys kategoriškiausi prigimtinės teisės mokyklos adeptai) nepripažįsta, kiek įmanoma, vertybiškai neutralaus požiūrio į teisę, taigi ir, kiek įmanoma, nešališkos teisėtyros galimybes. Visa tai nereiškia, kad knygos autoriai neturi vertybinių nuostatų teisės atžvilgiu ar kad bando jas dirbtinai užmaskuoti, nes juk ir pačios kategorijos „teisės viešpatavimas“ ir „žmogaus teisės“ turi didžiulį vertybinį krūvį. Vertybiškai neutralaus teisinio tyrimo siekis juo labiau nereiškia, kad visi trylika autorių vieni su kitais sutinka visais nagrinėtais klausimais (o jei nesutinka, kad šių skirtumų nelemia ir tam tikri autorių vertybiniai požiūriai). Jie ir neprivalo sutikti. Atidus skaitytojas pastebės, kad tam tikrais klausimais autorių nuomonės skiriasi, pavyzdžiui, vertinant tam tikrų Vyriausybės ir / arba Seimo sprendimų pagrįstumą, kai kurių Konstitucinio Teismo nutarimų argumentus ir rezoliucijas (išvadas), „diržų veržimo(si)“ politikos oponentų siūlymų racionalumą ir tikslingumą,

⁴⁷ Plačiau žr. KŪRIS, E. *Konstitucija, teisėkūra ir konstitucinė kontrolė*, p. 54–58.

⁴⁸ Plg. STUMM, S. VON, S. *et al.* The hungry mind: Intellectual curiosity is the third pillar of academic performance. *Perspectives on psychological science*, 2011, no. 6.

⁴⁹ Vertybių diktato teisės tyrimams ir pačiai teisei (pakeitus vieną žodį) idėja perimta iš A. Jokubaičio, nors jo požiūris, atrodo, yra kaip tik priešingas. Žr. JOKUBAITIS, A. Vertybių tironija ir teisė. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.) ir MASNEVAITĖ, E. (sud.). *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje įžangoje); žr. taip pat ID. *Politika be vertybių*. Vilnius, 2012. ID. *Vertybių tironija ir politika*. Vilnius, 2012.

Vyriausybės komunikavimo su visuomene kokybę ir kt. Nors tyrimas, kaip ir jo pagrindu parengta knyga, yra bendras, siejamas to paties objekto, to paties tikslo, tos pačios hipotezės ir tos pačios metodologijos, atskiros knygos dalys, parašytos skirtingų autorių, yra (kad ir kaip tautologiškai tai skamba) autoriniai darbai (tuo paaiškinami ir tam tikri nedideli pasikartojimai skirtingose knygos dalyse). Nuomonių tam tikrais klausimais skirtumas, kuris, žinoma, dirbtinai nėra išryškinamas, nesukliudė autoriams prieiti prie panašių tyrimo išvadų, nes sutapo jų paradigminis požiūris į teisę ir tyrimo metodologija.

Kalbant apie tyrimo ribas (nors jau kai kas apibūdinta) pasakytina, kad jos apibrėžtos keliais atžvilgiais. Pirma, kaip jau keliskart pabrėžta, tyrimas yra teisinis – ne ekonominis, ne politologinis, ne istorinis ar pan. Antra, nubrėžtos griežtos chronologinės ribos: 2008–2014 m.; visa, kas yra už šių ribų, tėra fonas. Minėta, kad 2014 m. nėra pasirinkti kaip krizės pabaigos Lietuvoje metai, nors šiaip jau nebūtų visiškai nepagrįsta teigti, jog būtent 2014 m. krizė pagaliau – ar bent daugelyje sričių – baigėsi ar bent jau padarė rimtą paraišką tapti praeities reiškiniu. 2014 m. – tai laiko riba, kurią nulėmė ir tai, kad šiam tyrimui buvo skirta lėšų, kurių srautas, be abejo, negalėjo tęstis ir tęstis. Kita vertus, baigdami rašyti šią knygą (2015 m. viduryje) matome, kad yra priimami ir legislatyviniai, ir teismų jurisprudenciniai sprendimai, tiesiogiai susiję su besibaigiančios ar jau pasibaigusios krizės padarinių likvidavimu ir / arba čia jau aptartos antikrizinės politikos koregavimu, ir yra pagrindo tikėtis, kad tokių sprendimų bus ir daugiau. Autoriai neatmeta tikimybės, kad kai kurias jų įžvalgas ar išvadas gali (bet nebūtinai turi) pakoreguoti jau artimiausiu metu priimsimi teisėkūros ar teisės taikymo sprendimai; mažų mažiausia, ko galima tikėtis, – kad šio tyrimo faktinė (teisės mokslininkui tai pirmiausia statutinė ir jurisprudencinė) medžiaga, argumentai ir išvados turės būti papildyti. Trečia (tai jau taip pat gana plačiai aptarta), tyrimas nepateikia siūlymų sprendimų priėmėjams. Tyrimo pagrindu parengta knyga yra akademinis veikalas be „programinio dokumento“ dimensijos (kita vertus, autoriai tikrai neprieštarautų, jei kada nors kuriuos nors teisėkūros ar teisės taikymo sprendimus būtų bandoma grįsti tyrimo teiginiais). Pagaliau, ketvirta, buvo tiriamas krizės poveikis tik toms žmogaus teisėms (kaip minėta, toli gražu ne visoms), kurios įtvirtintos pozityviojoje teisėje, be to, ne tik nacionaliniu, bet ir vadinamoju viršnacionaliniu lygmeniu. Taigi už tyrimo ribų liko įvairios subjektinės teisės, kurios, tegu ir įtvirtintos Konstitucijoje, neturi tiesioginio atitikmens vadinamojoje Žmogaus teisių chartijoje, kurią sudaro Visuotinė žmogaus teisių deklaracija⁵⁰, 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas⁵¹, Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas⁵² ir jų

⁵⁰ *Žin.*, 2006, nr. 68-2497.

⁵¹ *Žin.*, 2002, nr. 77-3288.

⁵² *Žin.*, 2002, nr. 77-3290.

protokolai⁵³, taip pat EŽTK bei jos protokolai⁵⁴ ir ES Pagrindinių teisių chartija⁵⁵. Kita vertus, visos minėtuose tarptautiniuose žmogaus teisių aktuose įtvirtintos teisės turi savo analogų ar atspindžių Lietuvos konstitucinės teisės sistemoje – jei ne Konstitucijos tekste, tai Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuluojamoje oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje.

Knygos struktūrinės dalys atitinka tam tikrus žmogaus teisių katalogo segmentus. Tačiau tokią struktūrą nulėmė ne vien žmogaus teisių katalogo sąranga. Nagrinėjama krizė pirmiausia buvo ekonomikos, taigi ūkio, krizė, todėl negalima apeiti tų valstybės valdymo ir ūkio reguliavimo aspektų, kuriuos ši krizė palietė labiausiai, kur antikrizinio teisinio reguliavimo intervencija buvo intensyviausia. Be to, kiekvienoje atitinkamam žmogaus teisių katalogo segmentui ar valdymo sektoriui skirtoje knygos dalyje krizės laikotarpio teisėkūros ir teisės taikymo sprendimai lyginami su demokratinio režimo (demokratinės visuomenės) teisės viešpatavimo (teisinės valstybės) standartais, todėl knygos pradžioje apibūdinami šie standartai ir pateikiama bendra teisės viešpatavimo samprata. Visi minėti veiksniai nulėmė knygos struktūrą. Ją, be įžangos ir Pabaigos žodžio, kur apibendrinamas (kaip minėta, anaipol nekatgoriškai) tyrimas, sudaro šešios dalys, skirtos: (i) teisės viešpatavimo sampratai; (ii) teisei į atsakingą valdymą, *inter alia*, užtikrinant ūkinės veiklos laisvę; (iii) viešųjų finansų (biudžeto proceso, mokesčių ir įmokų, bankų ir finansų rinkų priežiūros) reglamentavimui; (iv) socialinėms teisėms; (v) politinėms ir asmeninėms teisėms; (vi) teismų nepriklausomumui (taigi ir teisei į teisingą teismą) ir teisinių ginčų sprendimui. Tačiau (pabrėžtina dar kartą) kiekvienam valdymo ar teisių „blokui“ priskirtina problematika aptariama ne

⁵³ Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto fakultatyvus protokolai. *Žin.*, 2002, nr. 77-3289; Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto antrasis fakultatyvinis protokolai mirties bausmei panaikinti. *Žin.*, 2001, nr. 75-2641. Deja, Lietuvos teisėkūroje tai toli gražu ne vienintelis atvejis, kai tenka gūžčioti pečiaus ir spėlioti, ar apskritai kas nors redaguoja (o jei taip, kas) teisės aktus, bent tuos, kuriuos leidžia Seimas. Kodėl vienas protokolai „fakultatyvus“, o kitas „fakultatyvinis“ – klausimas ne šios knygos autoriams.

⁵⁴ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista Protokolais nr. 11 ir nr. 14. *Žin.*, 2011, nr. 156-7390; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolai nr. 1 [Pirmasis protokolai], iš dalies pakeistas Protokolu nr. 11. *Žin.*, 2011, nr. 156-7391; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolai nr. 4, užtikrinantis tam tikras teises ir laisves, ne tik tas, kurios jau įtvirtintos Konvencijoje ir jos Protokole nr. 1, iš dalies pakeistas Protokolu nr. 11. *Žin.*, 2011, nr. 156-7392; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolai nr. 6 dėl mirties bausmės panaikinimo, iš dalies pakeistas Protokolu nr. 11. *Žin.*, 2011, nr. 156-7393; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolai nr. 7, iš dalies pakeistas Protokolu nr. 11. *Žin.*, 2011, nr. 156-7394; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolai nr. 11, nustatantis kontrolės mechanizmo pertvarkymą. *Žin.*, 1995, nr. 40-987; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolai nr. 12 (Lietuvos Respublika nėra šio protokolo dalyvė). Prieiga per internetą: http://lrv-atstovas-eztt.lt/uploads/EZTK_12_prot.pdf [žiūrėta 2015 m. kovo 22 d.]; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolai nr. 13 dėl mirties bausmės panaikinimo visais atvejais. *Žin.*, 2011, nr. 156-7395; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolai nr. 14, pakeičiantis Konvencijos kontrolės sistemą. *Žin.*, 2005, nr. 74-2679.

⁵⁵ OL 2000 C 364.; OL 2010 C 83.

visa; pavyzdžiui, teisės į atsakingą valdymą kontekste išryškinama savivaldybių arba (iš dalies) energetikos problematika, politinių ir asmeninių teisių kontekste – neapykantos nusikaltimų ir kalinimo sąlygų problematika ir kt., ir, atvirkščiai: mokesčių kontekste neaptariama žemės mokesčio problematika, politinių ir asmeninių teisių srityje – rinkimų problematika ir kt.

Minėta, kad knygos autoriai atstovauja įvairioms teisės mokslo sritims. Jie yra atlikę įvairių teisės mokslo sričių tyrimų (ir paskelbę mokslinių publikacijų): teisės teorijos, konstitucinės teisės, valstybinės (institucinės) teisės, konstitucinės justicijos proceso teisės, administracinės teisės, administracinio proceso teisės, finansų teisės, darbo teisės, socialinės apsaugos teisės, ES teisės, tarptautinės teisės (įskaitant EŽTK teisę). Tačiau šio tyrimo aprėptis vis dėlto yra didesnė nei bet kuri iš šių sričių ar net jos visos kartu paėmus. Atliekant tyrimą autoriams talkino, ypač renkant pirminę statutinę ir jurisprudencinę medžiagą, taip pat *travaux préparatoires*, būrys kolegų iš Vilniaus universiteto Teisės fakulteto – mokslininkų bei doktorantų. Autoriai ypač dėkoja dr. Ilonai Petraitytei, doktorantams Monikai Ambrasaitei, Aušrai Bagdonaitei, Daivai Bakšienei, Johanui Baltrimui, Karolinai Bubnytei, Martynui Endrijaičiui, Justinai Januševičienei, Jelenai Jonis, Agnei Juškevičiūtei-Vilienei, Airei Keturakienei, Mildai Markevičiūtei, Šarūnui Narbutui, Justinui Poderiui, Rimantei Rudauskienei, Egidijui Semėnui, Gintarei Tamašauskaitei-Janickei ir Aurelijai Žiogaitei-Balčiūnei. Už vertingas įžvalgas ir patarimus dėkojame Vilniaus universiteto Teisės fakulteto kolegoms doc. dr. Gintautui Sakalauskui ir lekt. dr. Justui Namavičiui.

Minėta, kad labai svarbi skatinamoji mokslinių ieškojimų jėga yra akademinis smalsumas. Tai tiesa, bet – ne visa tiesa. Būtų labai paprasta, jei moksliniai tyrimai galėtų laikytis vien ant akademinio smalsumo pečių. Tyrimams būtinas finansavimas. Šio tyrimo materialinė paskata buvo Lietuvos mokslo tarybos 2012 m. paskelbtas visuotinės dotacijos konkursas. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto mokslininkai parengė mokslinio tyrimo projektą „Ekonominės krizės (recesijos) iššūkiai teisės viešpatavimui ir žmogaus teisėms“ (sutarties nr. VP1-3.1-ŠMM-07-K-03-085; projekto vadovas – šios įžangos autorius) ir laimėjo dotaciją. Už šią galimybę atlikti tyrimą knygos autoriai dėkingi Lietuvos mokslo tarybai, jos nariams ir ekspertams. Autoriai Tarybai dėkingi ir už kantrybę laukiant šios knygos (ir jos trumpesnio varianto anglų kalba) išspausdinimo, nes, kaip skelbia du linksmi suformuluoti, bet sunkiai permaldaujami dėsniai, mokslininkams būdinga tyrimus baigti tik tada, kai jau spaudžia terminas⁵⁶. Taip pat autoriai dėkingi Vilniaus universiteto Teisės fakultetui (dekanas prof. dr. Tomas Davulis), sudariusiam visas reikiamas sąlygas ne tik atlikti tyrimą, bet ir skelbti jo rezultatus

⁵⁶ Turimas galvoje vienas iš vadinamųjų Murphy'o dėsnų, skelbiantis, kad „visi straipsniai parašomi savaitę po termino“, ir vadinamasis Hofstadterio dėsnis, teigiantis, jog „visada trunka ilgiau nei tikėjaisi, net jei atsižvelgi į Hofstadterio dėsnį“.

mokslo leidiniuose⁵⁷, taip pat mokslinėse konferencijose Lietuvoje ir užsienyje. Autoriai dėkoja Vilniaus universitetui (ankstesnis rektorius (l. e. p.) – prof. habil. dr. Jūras Banys, rektorius – prof. habil. dr. Artūras Žukauskas), be kurio tarpininkavimo ir kitos pagalbos dotacija turbūt nė nebūtų gauta. Paminėtina ir tai, kad mokslinio tyrimo projektui vykdyti reikalinga gera vadyba; ši darbą atliko doktorantai Egidijus Semėnas ir Gintarė Tamašauskaitė-Janickė (jau minėti kaip pagalbininkai renkanti tyrimo medžiagą), kuriems už šį darbą – dar kartą labai ačiū.

Kaip minėta, vykdamas projektą jam svarbią reprezentatyvią kiekybinę visuomenės ir tam tikrų jos grupių (įskaitant profesionalius teisininkus) apklausą atliko viešosios nuomonės ir rinkos tyrimų kompanija „Factus“. Autoriai dėkoja šiai bendrovei už jų pačių sudaryto pirminio klausimyno pakoregavimą ir suderinimą su teisininkams ne tokia sava kaip jų kasdienė duona – teisiniai tekstai – socialinių tyrimų metodika. Taip pat būtina geru žodžiu paminėti visus mums žinomus, bet dažniausiai nežinomus respondentus, atsakiusius į klausimus; kai kurie iš respondentų, atsakingą darbą dirbantys politikai, teisininkai ar valstybės pareigūnai, yra paviešinę savo buvimo respondentu faktą; žinodami šių žmonių užimtumą, autoriai labai vertina, kad jie ne tik įžvelgė šio tyrimo prasmę, bet ir rado laiko pareikšti savo nuomonę apie tyrimui svarbius dalykus.

Atskirai, tegu ir iš anksto, reikia padėkoti šios knygos skaitytojams. Priklausančių akademinėi bendruomenei ar ketinančių į ją įsilieti skaitytojų prašome mūsų argumentus ir įžvalgas vertinti kaip bandymą bent šiek tiek nušviesti tai, kas ligi šiol Lietuvoje (ir ne tik joje) dar nesulaukė pakankamai dėmesio. Žinoma (tai jau keliskart minėta), daug kas liko už tyrimo ribų. Tad tegu šis tyrimas bus paskata kitiems tyrimams. Gali būti (veikiausiai neišvengiama), kad kai kurios mūsų įžvalgos anksčiau ar vėliau bus pakoreguotos; knygos autorių akademinės ambicijos bus patenkintos ir tada, kai tolesni tyrimai, kuriuose būtų polemizuojama su mūsų teiginiais, jiems kontrargumentuojama, geriau suformuluos tai, kas galbūt nepavyko mums.

Galiausiai (bet nė kiek ne mažiau) dėkojame savo šeimoms ir kitiems mums brangiems žmonėms, kuriems tuo metu, kai buvo vykdomas šis projektas, teko gerokai mažiau kiekvieno iš mūsų dėmesio. Visų knygos autorių vardu ačiū už supratimą ir palaikymą.

⁵⁷ Pirmiausia – Vilniaus universiteto Teisės fakulteto mokslo darbų žurnale „Teisė“ (ats. red. prof. habil. dr. G. Švedas, ats. sekr. prof. dr. (HP) J. Machovenko), kuriame paskelbta net dešimt jau minėtų šios knygos autorių straipsnių, parašytų atliekant tyrimą.

TEISĖS VIEŠPATAVIMAS

Egidijus Kūris

1. Teorija

„Henriko VI“ personažas Dikas Mėsininkas (*Dick the Butcher*), apsišaukėlio Džeko Keido (*Jack Cade*) „Bernų revoliucijos“ sukilėlis, savo „programą“ sutraukė į paraginimą fiziškai naikinti tuos, kurie gali trukdyti jų maištui: „pirmiausia, ką mums reikia padaryti, tai užmušti visus teisininkus“.⁵⁸ Tas pasiūlymas fiziškai susidoroti su teisininkais reiškia (tegu ir negatyvų) jų vaidmens visuomenėje pripažinimą, kartu ir teisės reikšmės pripažinimą. Tiesa, kritikai nesutaria, ar Williama Shakespeare'o personažas manė, kad teisininkai nusielpo mirties kaip teisingumo sargai, ar dėl to, jog yra korumpuoti. Tai buvo parašyta 1591 m. apie tai, kas esą vyko 1450 m. Be abejo, nei tada, nei juo labiau dabar niekas iš tikrųjų nesiūlo žudyti teisininkų kaip visuomenės grupės. Nė nereikia įrodinėti, kad ir pati teisė šiandien visuotinai laikoma viena iš pamatinių visuomenės vertybių. Tačiau būtų klaida manyti, kad taip yra dėl to, jog teisė esą jau netrukdo įvairioms revoliucijoms ar menkesnio masto iniciatyvoms pakeisti socialinę tvarką arba nesipriešina savų partikulierių interesų iškelimui aukščiau bendruomenės interesų. Atvirkščiai, šiandien ji tai daro intensyviau ir turbūt sėkmingiau, ir tai yra vienas iš didžiausių Vakarų civilizacijos laimėjimų. Tai pripažįsta net radikaliausi ragintojai iš pagrindų pertvarkyti, jų manymu, neteisingą kapitalistinę visuomenę⁵⁹. Tačiau nepasitenkinimas teise ir teisininkais, apskritai paėmus, nepranyko. Toliau dar teks grįžti prie įtampų, kylančių tarp teisinės sistemos (plačiausia šios sąvokos prasme) ir kitų socialinės tikrovės „pjūvių“ – kitų visuomenės posistemų. Tačiau prieš pereinant prie jų ir tiesiogiai prie Lietuvos problematikos reikia padaryti bendresnę įžangą.

⁵⁸ II dalis, 4 veiksmas, 2 scena (pažodinis vertimas). Tiesa, galima ilgai ginčytis, ar turėti galvoje teisininkai, ar „tik“ advokatai, nes anglų kalbos žodis *lawyer* reiškia ir „teisininkas“, ir „advokatas“.

⁵⁹ THOMPSON, E. P. *Whigs and hunters: The origin of the Black Act*. Harmondsworth, 1977, p. 265. Cituojama pagal KRYGIER, M. False dichotomies, True perplexities, and the rule of law. In SAJO, A. (ed.). *Human rights with modesty: The problem of universalism*. Leiden & Boston, 2004, p. 253.

Šiuolaikinė Vakarų civilizacija neatsiejama nuo Vakarų teisės raidos, kurios produktas buvo specifinė, analogų neturinti (nors, žinoma, su kitomis lygintina) teisės tradicija, vadinamoji Vakarų teisės tradicija. Ilgas jos formavimosi procesas baigėsi (jei galima bent apytiksliai nustatyti tą laiką) XII a. viduryje, maždaug trys šimtmečiai prieš Dickui Mėsininkui išrėkiant savo radikalųjį raginimą. Remiantis bene žymiausiu Vakarų teisės tradicijos tyrėju Haroldu J. Bermanu⁶⁰, galima išskirti tokius jos bruožus. Pirma, esama gana griežtos skiriamosios ribos tarp teisės institutų ir kitų tipų institutų: nors teisei didelę įtaką daro religija, politika, moralė ir papročiai, ją galima nuo jų analitiškai atskirti, kitaip tariant, nors, pavyzdžiui, paprotys gali tapti teisiniu papročiu, pats paprotys *per se* nėra teisė, lygiai kaip nėra teisė nei religija, nei politika, nei moralė; teisė jų visų atžvilgiu yra santykinai autonomiška. Antra, teisinių institutų administravimas patikėtas specialiam korpusui žmonių, kurie profesionaliai, kaip daugmaž pagrindiniu savo darbu, užsiima teisine veikla. Trečia, šių teisės profesionalų (įvairiose šalyse vadinamų skirtingai: advokatais, juristais ar tiesiog teisininkais) rengimas – tai specialus mokymas, turintis savą profesinę literatūrą ir savas mokslo įstaigas. Ketvirta, tarp teisės institutų ir teisės mokymo įstaigų esama glaudaus ryšio, nes teisės literatūra aprašo teisės institutus, tačiau patys šie institutai, kurie kitaip būtų išsibarstę ir nesutvarkyti, konceptualizuojami ir sisteminami šiose įstaigose ir šitai transformuojami pagal tai, kas apie juos kalbama teisės mokslo traktatuose ir auditorijose; todėl teisė apima ne vien teisės institutus, bet ir tai, ką apie juos sako teisės mokslininkai, t. y. ji apima ir metateisę – teisės mokslą, dėl kurio ji gali būti analizuojama ir vertinama. Penkta, teisė suvokiama kaip integruota sistema, *corpus juris*; nuo XII a. (pirmiausia scholastų) ištobulinta technika leidžia sutaikyti prieštaravimus, o bendrąsias sąvokas išvesti iš atskirų taisyklių ir kazusų. Šešta, šią vidinę teisės integraciją, vieningumą ir patvarumą užtikrina įsitikinimas, kad teisė yra tęstinė ir gali augti iš kartos į kartą; joje yra „įmontuotas“ organinių pokyčių mechanizmas. Septinta, šis teisės augimas paklūsta tam tikrai vidinei logikai: ji kinta ne vien stichiškai, atsitiktinai prisitaikydama prie naujų sąlygų, bet ir dėl vidinio būtinumo nuolat atsikartoti ir reinterpretuoti praeitį taip, kad atitiktų ateities reikalavimus. Aštunta, teisė viršesnė už politinę valdžią (iš esmės tai šiandien ir vadiname teisės viešpatavimu); politinei valdžiai ji nebuvo visiškai subordinuota net viduramžiais, nes manyta, kad monarchas gali kurti teisę, bet ne savavališkai, o kol teisė nepakeista, jis pats yra jos saistomas; vėliau šį įsitikinimą išreiškė konstitucionalizmo idėja (ypač siejama su Amerikos revoliucija, nors, be abejo, ne vien su ja). Devinta, Vakaruose toje pačioje bendruomenėje vienu metu ir konkuruoja, ir sugyvena skirtingos jurisdikcijos, skirtingos teisės sistemos;

⁶⁰ Čia remiamasi jo svarbiausia knyga: BERMAN, H. J. *Teisė ir revoliucija: Vakarų teisės tradicijos formavimasis*. Vertė A. Šliogeris. Vilnius, 1999, p. 23–27. Taip pat žr. KŪRIS, E. *Teisinė valstybė, teisi- nių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija*. Iš GLENDON, M. A. et al. *Vakarų teisės tradicijos*. Vertė E. Kūris, A. Poviliūnas, V. Poviliūnienė. Vilnius, 1993, p. XX–XXIII; MACHOVENKO, J. *Op. cit.*, p. 29–31 (nuorodą žr. Įžangoje).

ši teisės pliuralizmą paskatino bažnytinės ir pasaulietinės teisės konkurencija, o jis savo ruožtu skatino Vakarų politinio ir ekonominio gyvenimo pliuralizmą ir buvo ne vien teisinio, bet ir politinio bei ekonominio augimo šaltinis, kartu – ir laisvės šaltinis, nes vienos jurisdikcijos gynė asmenis nuo kitų kėsimosi. Dešimta, Vakarų teisės tradicijoje nuolat esama įtampos tarp idealų ir tikrovės, tarp dinamiškumo ir stabilumo, tarp transcendentiško ir imanentiško; dėl tokios įtampos nuolat kildavo revoliucijų, siekusių prievarta nušluoti esamas teisės sistemas, tačiau atnaujinta sukrėtimų Vakarų teisės tradicija tik sustiprėdavo.

Kalbant apie teisės viešpatavimą, Vakarų teisės tradicijos išskyrimas yra pradžios taškas, nes teisės viršenybės idėja išsirutuliojo būtent šioje tradicijoje, o ne, sakykime, Azijos, Afrikos ar kitose civilizacijose (tai jokiū būdu nepaneigia kitų civilizacijų, ypač judėjų ir islamo, įtakos Vakarų teisei ir mokslo minčiai). Nuo II tūkstantmečio vidurio kolonizuodami likusį pasaulį, Vakarai primetė kitoms civilizacijoms savo institutus, kurie daug kur prigijo, tegu ir patyrę reikšmingų transformacijų. Toms kitoms civilizacijoms buvo įskiepyta tam tikrų Vakarų teisės tradicijos elementų, įskaitant požiūrį į teisę kaip į integruotą sistemą bei suvokimą, kad ji yra viršesnė už politinę valdžią. Šiandien teisės viešpatavimas yra oficialus šūkis net tose teisinėse kultūrose (neišskiriant nė brutaliausių diktatūrų), kuriose apie teisės viršenybę iš tikrųjų negali būti nė kalbos. Jei tokio kamufliažo griebiasi net tokie režimai, tai, matyt, taip pat savaip rodo teisės viešpatavimo svarbą. Šiame kontekste negalima nepaminėti ir tarptautinės teisės, kurios viršenybė (nors jos kartais net atvirai nepaisoma) yra tarptautinių santykių teisingumo ir darnos (ar bent vertinimo kaip teisingų ir darnių) *conditio sine qua non*. Šios aplinkybės (kurias kita proga derėtų aptarti kur kas plačiau) suponuoja, kad globalizuotame pasaulyje dominuojanti teisės tradicija (nes vis dėlto esama ir kitų) yra būtent Vakarų teisės tradicija, net daugiau – ji yra vienijantis, tarptautinę integraciją ir globalizaciją skatinantis veiksnys (be kita ko, per tokius darinius kaip JT ir ES)⁶¹.

Bermanas, tiesa, manė, kad XX a. pabaigoje (kai jis rašė savo *opus magnum*) Vakarų teisės tradicija išgyveno krizę. Jo įsitikinimu, Vakarų teisei tikrai būdingi tik keturi pirmieji iš aptartų jos tradicijos bruožų: ji ir toliau gana autonomiška; ją ir toliau kultivuoja profesionalūs teisės specialistai; vis dar klesti teisės mokymo centrai; jie vis dar kuria metateisę, kuria remiantis vertinami ir aiškinami teisės institutai ir normos. Kitus Vakarų teisės tradicijos bruožus esą palietusi erozija: teisė vis mažiau traktuojama kaip rišli visuma (kuriai, be kita ko, būdinga teisės šaltinių hierarchija); jos augimas, paremtas reinterpretacija, vis labiau laikomas ideologine iliuzija; teisės pokyčiai traktuojami ne kaip teisės augimo vidinės logikos rezultatas ir ne kaip

⁶¹ Plačiau žr. GOLDMAN, D. B. *Globalisation and the Western legal tradition: Recurring patterns of law and authority*. Cambridge, 2008; TEUBNER, G. (ed.). *Global law without a State*. Brookfield, 1997; TWINING, W. *Globalisation and legal scholarship*. Nijmegen, 2011.

prieštaravimų tarp teisės mokslo ir teisinės praktikos įveika, bet kaip išorinių jėgų spaudimo rezultatas; požiūrį, kad teisė yra aukščiau politikos (vadinasi, nesutampa su valstybe), išstumia požiūris, kad teisė tėra priemonė įgyvendinti valią tų, kurie savo rankose turi politinę valdžią; teisės pliuralizmas taip pat gerokai susilpnėjo, nes išryškėjo tendencija „visą jurisdikciją ir teisinių sistemų įvairovę pakeisti vienintele centrine įstatymų leidybos ir administracinio reguliavimo programa“; įsitikinimą, kad Vakarų teisė yra transcendentiška revoliucijai ir peržengia didžiuosius totalinius perversmus, išstumia požiūris, kad teisė visiškai pavaldi revoliucijai, o jei net išsaugomos naujos formos, jos „pripildomos naujo turinio“. Pasak Bermano, Vakarų teisės tradicijos krizė nėra vien teisės filosofijos krizė; ji yra ir pačios teisės krizė, kurią lydi panieka teisei, teisinis cinizmas, maištas prieš vadinamąjį teisinį formalizmą, kuri, išstumiamą iš teisinio mąstymo ir teisingumo idėjos srities, pakeičia viešosios politikos reikmės; teisingumas kaip teisinė kategorija praranda savo istorines ir filosofines šaknis ir yra „blaškomas kiekvienos madingos doktrinos vėtrų“⁶². Lygiai taip pat būtų galima kalbėti ir apie teisės viešpatavimo krizę.

Sudėtingo ir neabejotinai nevienprasmio Vakarų teisės tradicijos likimo klausimo svarstymas toli peržengtų šio tyrimo ribas. Pasakytina, kad pamirėtos (nėra ko slėpti, išties pesimistinės) įžvalgos nėra vertinamos taip beveik be išlygų palankiai, kaip entuziastingai buvo priimtas jau aptartas to paties autoriaus Vakarų teisės tradicijos konstruktas. Vakarų teisės tradicija turi ir pasipriešinimo potencialo: galų gale juk būtent tuo metu, kai Bermanas dėstė savo įžvalgas apie šios tradicijos krizę, pradėjo ryškėti tai, ką politikos „nepasidavimo“ teisei adeptai vadina „juodųjų mantijų diktatūra“, „teismokratija“, „juristokratija“, „konstitucine teokratija“ ir pan., kitaip tariant, pačioje šioje tradicijoje sustiprėjo institutai, ribojantys politikos bandymus diktuoti teisei. Be kita ko, Bermanas savo koncepciją galutinai suformulavo XX a. devintojo dešimtmčio pradžioje – taigi dar prieš subyrant Sovietų Sąjungai, kūrusiai „alternatyvią“ teisės tradiciją, kuriai minėtas autorius skyrė tam tikrą (tegu ir ne lemiamą) vaidmenį klibinant Vakarų teisės tradicijos pamatus ir kuri, kaip pamatėme, pati buvo labai nepatvari; dar prieš susikuriant ES, kurios *alter ego* yra besiplėtojanti „nauja“, su valstybių narių nacionaline teise ir įvairiomis viršnacionalinėmis teisės sistemomis (įskaitant „klasikinę“ tarptautinę teisę) koegzistuojanti ir konkuruojanti teisė (nors ES teisės augimas anaipatol nėra neprieštaringas); taip pat dar prieš kylant naujiems dideliems (kol kas tik stiprėjantiems) kariniams konfliktams, dėl savo geopolitinio matmens pretenduojantiems bent iš dalies patvirtinti vadinamojo politinio korektiškumo atmetinėtą, bet taip galutinai ir neatmestą civilizacijų susidūrimo tezę⁶³. Tai tarę, sustokime: ir teisės tradicijų formavimosi, ir jų transformavimosi procesai yra tokie globalūs, kad jų kryptį ir mastą galima bent kiek patikimiau

⁶² BERMAN, H. J. *Op. cit.*, p. 61–66 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁶³ Žf. HUNTINGTON, S. *Civilizacijų susidūrimas ir pasaulio pertvarka*. Vertė A. Barkar. Vilnius, 2011.

reflektuoti tik praėjus labai daug laiko; tad ir čia aptariamą krizę bus galima adekvačiai įvertinti dar negreit. Einant arčiau prie teisės viešpatavimo, kaip vienos iš svarbiausių Vakarų teisės tradiciją apibūdinančių idėjų ir jos bruožų, aišku viena: tvirtinimo, esą viešpatavimas patiria krizę, nedera suprimityvinti, toks tvirtinimas turi remtis ne tiek teisės pažeidimų ar jos ignoravimo apraiškų faktografija ir jos apibendrinimu kaip „teisinio cinizmo“, „teisinio formalizmo išstūmimo“ arba „teisės nusilenkimo politikai“ (nes juk teisės nepaisymo ir politinio pasipriešinimo jai būta visais laikais, taip pat ir Vakarų teisės tradicijos šalyse), kiek fundamentalių ir jos veikimo mechanizmo ir vaidmens visuomenėje suvokimo pokyčių identifikavimu. Vakarų teisės tradicijos krizė, jei vyksta, yra ne formaliojo teisėtumo lygmens, bet kultūros ir teisinės bei apskritai socialinės psichologijos fenomenas. Tačiau tiek krizė savaime nereiškia žlugimo (apie tai rašyta Įžangoje), tiek ir konstatavimas, kad Vakarų teisės tradicija išgyveno ar išgyvena krizę (kurio teisingumui arba klaidingumui pagrįsti pasaulio teisės literatūroje skirta tūkstančiai puslapių), savaime dar nesuponuoja, kad ši galinga tradicija jau priklauso ar greitai priklausys tik praeičiai. Kartu galima ir reikia konstatuoti, kad teisės viešpatavimo idėja taip pat nėra susilpnėjusi, juolab kad kaip vertybė ji nėra atvirai atmetama. Gali būti, kad po nūdienos politikos antpuolių prieš teisę ir išvešėjusio teisinio cinizmo Vakarų teisės tradicija transformuosis į kažką kita, bet taip pat gali būti, kad ji ir vėl atsinaujins ir sustiprės, kaip ir po ankstesnių didžiųjų sukrėtimų⁶⁴.

Teisės viešpatavimo idėja lietuviškai paprastai išreiškiama vartojant sąvoką „teisinė valstybė“. Sąvokos „teisės viešpatavimas“ ir „teisinė valstybė“ iš esmės nėra tapačios: teisinė valstybė (vok. *Rechtsstaat*, pranc. *État de droit*, angl. *law-governed state* arba *law-based state*, bet šie terminai yra tiesiog vokiško ir prancūziško terminų vertimas⁶⁵) laikoma tarsi teisės viešpatavimo (angl. *rule of law*) minimumu. Šiuo atžvilgiu kalbama apie dvi teisės viešpatavimo sampratas: (i) būdingą kontinentinei Europai (ir šalims, perėmusioms kontinentinės teisės logiką bei kultūrą) ir (ii) būdingą anglosaksų kraštams (ir šalims, perėmusioms bendrosios teisės patirtį). Pirmoji suponuoja, kad suverenai, nors ir saistomas teisės, kol ji nepakeista, vis dėlto nėra jos suvaržytas taip, kad negalėtų pakeisti pačių jos pamatų; antroji – kad net suverenai negali daryti kokios tik panorėjęs intervencijos į galiojančią teisę, nes tam tikros asmenų teisės laikomos neatimamomis, kitaip tariant, jos yra aukštesnės už

⁶⁴ „[V]ietoj prognozuotos Vakarų teisės tradicijos pabaigos matysime tik naujo jos raidos etapo pradžią.“ MACHOVENKO, J. *Op. cit.*, p. 33 (nuorodą žr. Įžangoje).

⁶⁵ Europos Komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos) Pranešime apie teisės viešpatavimą specialiai pabrėžiama, kad *rule of law* terminas ne visada sinonimiškas *Rechtsstaat*, *État de droit* ar net *law-governed state*, taip pat rusiškiems terminams *pravovoe gosudarstvo* (teisinė valstybė) bei *verkhovenstvo zakona* (įstatymo viršenybė) (Report on the rule of law, CDL-AD (2011) 003rev25–26. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), March 2011. Prieiga per internetą: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)003rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)003rev-e.aspx) [žiūrėta 2014 m. gruodžio 18 d.]). Pranešimas smulkiau aptiriamas 2 skyriuje.

suvereno valią, net jei tas suverenas yra tauta, o ta valia atspindi visuotinį sutarimą. Antroji samprata akivaizdžiai platesnė už pirmąją. Pirmojoje teisė viršesnė už politinę valdžią, bet ta viršenybė nėra neįveikiama, ji yra viršenybė „tol, kol“, nes priklauso nuo politinės valdžios nusiteikimo nekeisti teisės pamatų ar bent galimybės juos pakeisti neturėjimo. Demokratinėje santvarkoje šis negalutimumas reiškia, kad teisės viršenybė vis dėlto gali būti įveikta, jei politinės valdžios intenciją pakeisti teisės pamatus palaikytų rinkėjai. Taip suprantama teisinė valstybė, *Rechtsstaat*, yra ne kas kita kaip Maxo Weberio racionali teisinė valdžia. Antroji samprata preziūmuoja tam tikrų aukščiausių teisinių standartų, kurių negali pakeisti nei politinė valdžia, nei pati ją formuojanti visuomenė, buvimą. Tie standartai kyla ne iš pozityviosios teisės, kuri yra suvereno ir kitų teisėkūros subjektų valios išraiška, bet iš „kažkur kitur“ – iš teisingumo idėjos, religinių imperatyvų, moralės, žmonių prigimties, tautos patirties ar kt.; dėl to, kad šie standartai diktuoja pozityviajai teisei jos turinį, jie patys laikomi turinčiais teisinį – tačiau ne valstybės kuriamos teisės – pobūdį. Šioje knygoje, kuri vis dėlto nėra teisės filosofijos veikalas, nėra nei reikalo, nei galimybės aptarti įvairius galimus teisės viešpatavimo standartų kilmės šaltinius, kuriuos postuluoja įvairios su visomis kitomis konkuruojančios teisės paradigmos. Galima pasitenkinti pasakius, kad aukščiausiosios teisės šaltinio kilmės klausimas yra tas nesantaikos obuolys (ne vienintelis), kuris išskiria įvairias teisės teorijas, šiaip jau sutinkančias, jog pozityvioji teisė nėra visa teisė. Kita vertus, vienas iš galingiausių mokymų apie teisę, teisinis pozityvizmas (jį čia pristatant labai supaprastintai), ar bent dalis jo srovių nepripažįsta tų aukščiausių standartų kaip teisės *per se* dalies, bet tai taip pat nereiškia, kad pozityvistai (kuo jie kartais siauraprotiškai ir demagogiškai kaltinami) agituoja už nemoralią, neteisingą teisę, teisėkūros subjektų savivalę ar pan. Vis dėlto viena kraštutinė teisinio pozityvizmo versija – Kelseno normatyvizmas (grynoji teisės teorija) – aiškina, kad „teisinė valstybė“ (vok. *Rechtsstaat*) yra tautologiška sąvoka, nes kiekviena valstybė gali išreikšti savo valią tik teisine forma, taigi šiuo atžvilgiu kiekviena valstybė yra teisinė; kita vertus, teisė, kad ir kokia ji būtų, visada yra neatskiriama susijusi su valstybe, nes yra tarsi valstybės antroji būtis, todėl iš tikrųjų teisinė tegali būti valstybė. Šios sampratos atspirties taškas – kontinentinės teisės tradicija. Kontinentinės teisės tradicija rėmėsi ir (savitas paradoksas) jos alternatyva pamėginusi tapti, tačiau iš esmės tą pačią teisės sistemos (ir jos šaltinių sistemos) sampratą, kaip ir ta, kuri buvo įsigalėjusi kitose Europos valstybėse, išsaugojusi sovietinė teisės tradicija; turbūt dėl to teisinės valstybės idėja, 1985 m. kaip politinis šūkis iškelta sovietinės partinės vadovybės (tuo metu tai reiškė dar vienos ideologinės direktyvos „nuleidimą“ visuomenei), iš pradžių buvo aiškinama kaip reiškianti ne daugiau nei „griežčiausio teisėtumo“ ar „įstatymo diktatūros“ reikalavimą – tol, kol šio aiškinimo (labai greit) nepalaidojo į viešąjį diskursą ir teisinę profesinę mintį prasiskverbusios

įvairios nesovietinės teisinės valstybės interpretacijos⁶⁶. Ši sovietinė teisinės ideologijos anomalija (aktuali Lietuvai, nes ją tiesiogiai paveikė) neturėtų užgožti svarbiausio dalyko: toli gražu ne vien sovietinei tradicijai būdinga siauresnė teisinės valstybės samprata yra ne taip jau nesuderinama su šiaip jau Vakarų teisės tradicijai svetima idėja, kad galiausiai teisė nėra viršesnė už politinę valdžią, kad ji yra daugiau nei politinė valia. Jei „labai reikia“, žiūrėk, ir suderinama. Esanti *Rechtsstaat* skelbėsi net fašistinė Vokietija, reikalavusi visų nenukrypstamai laikytis valstybės nustatytos pozityviosios teisinės tvarkos, kuri, kaip žinoma, buvo totalitarinė. Teisine valstybe šiandien yra apsi-skelbusi Rusija – net Konstitucijoje.

Kontinentinės ir anglosaksų tradicijų skirties nereikia pervertinti. Palikus nuošaly Kelseną, negalima nematyti, kad teisinio pozityvizmo išgalėjimas teisinėje mokslinėje mintyje sietinas pirmiausia su anglosaksų teisės tradicijos išugdytų mąstytojų darbais. Trys teisinio pozityvizmo banginiai Jeremy'is Benthamas, Johnas Austinas, H. L. A. Hartas – visi jie anglai, taigi atstovai tos teisės tradicijos, kurioje, kaip gerai žinoma, su įstatymų leidėjo kuriama pozityviaja teise konkuruoja – ir ją dažnai įveikia! – teismų kuriama teisė, o teismai teisę kuria taikydami ne vien įstatymą, bet ir bendruosius, jokiam pozityviosios teisės akte tiesiogiai nesuformuluotus teisės principus, teisingumo sampratą, papročius ir kt. Kita vertus, ne kontinentinės Europos, bet anglosaksų teisės tradicijai priklausančiose Jungtinėse Amerikos Valstijose susiformavo (XX a. aštuntajame dešimtmetyje) ir bene pati ciniškiausia (neminint bolševikinės marksizmo atmainos) ir pretenzingiausia teisinės minties srovė – kritinių teisės studijų sąjūdis, kuris ne vien deskriptyviai konstatuoja realiai galiojančios teisės nesistemingumą ir nenuoseklumą, bet ir „iš principo“ neigia jos buvimą; nepaisant dažnai išties stiprios esamo teisinio reguliavimo kritikos, šiam sąjūdžiui visa teisė kaip reiškinys yra tik valdžios išraiška, tik politika, tik religija, tik ideologija, tik apgavystė, kurią reikia dekonstruoti, nuvainikuoti, sutriuškinti.

Anglosaksų *rule of law* ir kontinentinės Europos *Rechtsstaat* sampratų skirties negriežtumą rodo ne vien šie teisinės minties raidos zigzagai. Jau minėta, kad kontinentinė samprata, jei „labai reikia“, gali būti suderinama su teisės pasidavimu politinei valiai. Tai pasakyta esamuoju laiku. Bet šiandien tai turbūt turėtų būti sakoma būtuojų laiku. Kalbant apie demokratinį Vakarų pasaulį (tačiau tai iš dalies būdinga ir kai kuriems kitiems kraštams), šios dvi sampratos šiandien yra labai suartėjusios, o dar tiksliau – kontinentinė teisinės valstybės samprata yra priartėjusi prie anglosaksų teisės viešpatavimo sampratos tiek, kad *rule of law* ir *Rechtsstaat* skirtumas šiandien tėra iš esmės terminijos skirtumas. Pavyzdžiui, Lietuvos oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje konstatuojama, kad konstitucinio teisinės valstybės principo

⁶⁶ Plg. KŪRIS, E. *Teisinė valstybė, teisiųjų sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija*, p. xxix–xxx. Žr. ir MAKSIMAITIS, M. *Mykolo Rōmerio gyvenimas ir veikla*. Iš RŌMERIS, M. *Valstybė*. I t. Vilnius, 1995, p. xlv–xlvi.

esmė yra teisės viešpatavimas; teisės viešpatavimo imperatyvas reiškia, kad valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai, neišskiriant nė teisėkūros subjektų; visų teisėkūros subjektų diskreciją riboja aukščiausioji teisė – Konstitucija; visi teisės aktai, visų valstybės ir savivaldybių institucijų bei pareigūnų sprendimai turi atitikti Konstituciją, jai neprieštarauti⁶⁷. Tai ne Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo „atradimas“, o bendros tendencijos išraiška. Aukščiausi pozityviosios teisės teisiškumo standartai aptinkami nebe sunkiai apibrėžiamose „viršeteisėse“ sferose, dėl kurių teisinio pobūdžio ilgai nesutarė įvairios teisės paradigmos, bet konstitucijoje, kuri formaliai yra aukščiausios galios pozityviosios teisės aktas, bet pagal turinį – kai kas daugiau: visuomenės sutartis, prigimtinio teisingumo formalizuota išraiška ir antimajoritarinis aktas, ginantis individą nuo daugumos diktato.

Taigi aptariamam kadaise konkuravusių teisės viešpatavimo sampratų suartėjimui padėjo konstitucionalizmo sklaida, ypač konstitucinės kontrolės plėtra kontinentinės Europos valstybėse (ir plačiau pasaulyje) ir šių procesų paskatintas stiprėjantis suvokimas, kad teisė nėra vien tai, kas nustatyta politinės valdžios, bet ir tai, kas nusprendžiama teismų jiems taikant teisingumo sampratą ir tokius bendruosius teisės principus, apie kuriuos įstatymų leidėjas savo aktuose nė neužsiminė, tačiau kuriuos išrutuliojo akademinė teisinė mintis. Remiantis šiomis teisingumo sampratomis ir bendraisiais teisės principais aiškinama ir konstitucija, ir žemesnės galios teisės aktai, o šio aiškinimo pagrindu suformuluotos doktrinos perkeliamos iš bylos į bylą (šiek tiek užbėgant laikui už akių galima pasakyti – ir iš kartos į kartą). Šitaip įsitvirtina suvokimas, kad ne mažiau nei statutinė yra svarbi jurisprudencinė teisė, taip pat kad teisė yra ne aksiomatinis, o argumentacinis fenomenas; kita vertus, tai ne pašalina, bet išryškina kitą problemą: kaip teisės kaip diskutuojamo fenomeno pobūdį suderinti su teisės viešpatavimu?⁶⁸ Tai vienas iš amžinųjų klausimų: kaip užtikrinti, kad teismų pateikiamas teisės aiškinimas būtų adekvatus teisei ir faktinei situacijai, skaidrus ir neperžengiantis tos ribos, kuri teismus skiria nuo įstatymų leidėjo? Klausinama, koks yra teisės viešpatavimo sampratos ir teisėjų viršenybės santykis, bet toks klausimas ydingas: verčiau klausti, koks yra teismų sprendimų moralinis legitimumas⁶⁹. Nors šiai problemai skirta daug tūkstančių puslapių mokslinės literatūros, vargu ar galima teigti, kad kas nors jau pasiūlė kokį nors visus įtikinantį atsakymą.

Turbūt ne mažiau nei nacionaliniu mastu tai darė konstitucinė kontrolė, *Rechtsstaat* sampratos priartinimą prie *rule of law* sampratos spartino

⁶⁷ Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Žin.*, 2004, nr. 181-6708, nr. 186 (atitaisymas).

⁶⁸ MACCORMICK, N. *Rhetoric and the rule of law*. Oxford, 2010, p. 14–16.

⁶⁹ HIMMA, K. E. What exactly is the problem with judicial supremacy? The rule of law, moral legitimacy, and the construction of constitutional law. In JOVANOVIĆ, M. and HIMMA, K. E. (eds.). *Courts, interpretation, the rule of law*. The Hague, 2014, p. 18–32.

tarptautinių teismų, iš kurių atskirai paminėtinas EŽTT, veikla, nes šie teismai, aiškindami ir taikydami lakoniškus jų jurisdikciją pagrindžiančius teisės aktus, kuria naują, jurisprudencinę, teisę. Beje, tai gana nesunkiai priimama daugelyje valstybių, kuriose teisė vis labiau suvokiama kaip jurisprudencinis fenomenas (tiesa, kai kuriose iš jų tokio suvokimo įsigalėjimas yra gana nesenas dalykas). Net Lietuvoje, kur politiškai motyvuotos, bet teisinės minties požiūriu analfabetiškos atakos prieš Konstitucinio Teismo galią ir misiją oficialiai aiškinti Konstituciją yra itin dažnos, jų nekyla prieš, pavyzdžiui, analogišką funkciją atliekančius EŽTT arba ES Teisingumo Teismo⁷⁰ (ESTT) sprendimus.

Aptariamų dviejų teisės viešpatavimo sampratų takoskyra, dideliu mastu praradusi savo geografinę dimensiją, kol kas visiškai neišnyko; teisės viešpatavimo samprata kol kas netapo vieninga. Šią takoskyrą atkartoja du požiūriai (santykinai juos galima vadinti siauroju ir plačiuoju) į teisės viešpatavimo esmę. Jiems atstovauja skirtingos teisės viešpatavimo paradigmos, tiksliau, teorijų grupės, nes kiekvienoje paradigmoje esama daugelio atmainų. Vienas autorius teigia, kad sąvoka „teisės viešpatavimas“ yra tapusi specializuotu žargonu, nesugebama pateikti vieno išsamaus jos apibrėžimo⁷¹. Kitas autorius šį terminą vadina žodžiu *fanfara*, kurį noriai eksploatuoja ir konservatoriai, ir centro liberalai, ir radikalai⁷²; išties, prisidengiant teisės viešpatavimo šūkiu, galima teisinti arba kritikuoti beveik bet kokią viešąją politiką ar teisės taikymo praktiką. Kadangi kiekvienoje valstybėje nesunku aptikti teisės nepaisymo, „teisinio cinizmo“ apraiškų, atitinkamų faktų sureikšminimas ir afišavimas gali lengvai tapti pagrindu tvirtinti, kad ta valstybė nėra teisinė. Toks teisės viešpatavimo sąvokos (ir idėjos) (iš)naudojimas galiausiai paverstų šią sąvoką ir ja išreiškiamą idėją kliše, naudinga nebent tik kovos dėl politinės valdžios retorikai. Tačiau teisės viešpatavimo absoliutas nėra įmanomas, nes tikrovėje nėra įmanomas joks idealas. Net jei tam tikri teisėkūros ar teisės taikymo sprendimai nusižengia teisės viešpatavimo standartams, tai savaime dar nėra pagrindas tą valstybę apskritai vadinti neteisine. Teisės viešpatavimo idėja skirta ne nepasiekiamai tobulybei apibūdinti, bet duoti orientyrus ir kriterijus realios teisinės tikrovės situacijoms vertinti. Grįžtant prie sunkumų apibrėžti teisės viešpatavimą pasakytina, kad sprendžiant, ar tam tikras atvejis atitinka teisės viešpatavimo reikalavimus (ir plačiau: ar valstybė yra teisinė, ar ne), pasak Martino Krygiero, dera remtis garsiąja formule: „kai matau, žinau“; apskritai paėmus, skirties kriterijus paprastas – tai skirtis tarp savavališkos valdžios ir teisės viešpatavimo⁷³. Šiek tiek (bet tik šiek tiek) sukonkretinant pasakytina, kad jei norima nustatyti, ar konkreti situacija atitinka

⁷⁰ Iki 2009 m. gruodžio 1 d., kai įsigaliojo Lisabonos sutartis, šis teismas buvo vadinamas Europos Bendrijų Teisingumo Teismu.

⁷¹ BEATTY, D. M. *The ultimate rule of law*. Oxford, 2004, p. vi.

⁷² SAMPFORD, C. *Retrospectivity and the rule of law*. Oxford, 2006, p. 39.

⁷³ KRYGIER, M. *Op. cit.*, p. 255–256 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

teisės viešpatavimo reikalavimus, pakanka patikrinti kelis elementus, kuriuos kai kas vadina svarbiausiomis teisės viešpatavimo temomis. Tai: valdžios apribojimas teise, formalusis teisėtumas ir teisės, o ne žmonių viešpatavimas⁷⁴. Tačiau tai tik pats bendriausias apibūdinimas; jį reikės plėtoti ir tikslinti.

Teorijos, atspindinčios du konkuruojančius požiūrius į teisės viešpatavimo esmę, skirstomos į „plonąsias“ (arba „skystąsias“), ir „storąsias“ (arba „tirštąsias“)⁷⁵. Moksliniame kontekste šie žodžiai lietuviškai skamba šiek tiek juokingai, tad galima pakeisti: pirmosios bus vadinamos siaurosios teorijos, antrosios – plačiosios. Atitinkamai jos atstovauja požiūriui, kad teisės viešpatavimo reikalavimas yra orientuojamas pirmiausia į teisės formą ir jos kūrimo bei taikymo procesus, ir požiūriui, kad teisės viešpatavimo imperatyvas diktuoja tam tikras maksimas pozityviosios teisės turiniui. Kitaip tariant, viena samprata siejama su teisės funkcijos atlikimu visos socialinės sistemos atžvilgiu, taigi yra funkcinė; kita siejama su teisinio reguliavimo turiniu, taigi yra materialioji⁷⁶. Lietuviškoje teisės literatūroje šios dvi teisinės valstybės sampratos dar vadinamos instrumentine (instrumentalistine, formalistine, formaliaja, procedūrine) ir turiningąja (substantyviaja, substantyvine) – tinkamiausių terminų pasirinkimas, matyt, dar yra ateities dalykas. Siaurųjų teisės viešpatavimo teorijų šerdis – mintis, kad teisės viešpatavimas reiškia būtent tai, kas sakoma: teisės viešpatavimas⁷⁷. Vienas, išties griežčiausias, teisinio formalizmo apologetas yra suformulavęs dar siauriau: teisės viešpatavimas – tai normų viešpatavimas⁷⁸. Tai skamba iš pažiūros efektingai, bet yra banalu, nes negali būti teisės viešpatavimo be teisės normų, nes tik tokia teisė yra neabejotina (nes „tikra“) ir numatoma⁷⁹. Plačiosios teorijos tvirtina, kad teisės viešpatavimui būtina, jog pozityvioji teisė įtvirtintų prigimtinių teisingumą, net daugiau – socialinį teisingumą, t. y. „teisingą“ visuomenės gėrių paskirstymą (nors dėl to, koks paskirstymas yra teisingas, niekada nebus vienos nuomonės). Brianas Z. Tamanaha plačiųjų ir siaurųjų teorijų (jas vadina teisės viešpatavimo teorijos formaliuoju ir substantyviniu variantais) skirtį supaprastintai vaizduoja taip⁸⁰:

⁷⁴ TAMANAHA, B. *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge, 2004, p. 114–126.

⁷⁵ SAMPFORD, C. *Op. cit.*, p. 45–55 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje). Plačiau apie šią skirtį žr. KIRCHIN, S. (ed.). *Thick concepts*. Oxford, 2013; WILLIAMS, B. *Moral luck*. Cambridge, 1985. Apie šios skirties pritaikymą teisės viešpatavimo sąvokai žr. HUTCHINSON, A. and MONAHAN, P. *The rule of law: Ideal or ideology*. Toronto, 1987, p. 101.

⁷⁶ Plg. HIMMA, K. E. *Op. cit.*, pp. 13–18 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷⁷ „Rule of law means literally what it says: the rule of the law.“ RAZ, J. The rule of law and its virtue. *Law quarterly review*, 1977, vol. 93, no. 1, p. 196. Ši ir tolesnės formuluotės, išverstos į lietuvių kalbą, praranda savo keliaypiškumą, kurį sukuria tai, kad angliškai žodis *rule* reiškia ir normą (taisyklę), ir viešpatavimą (valdymą).

⁷⁸ „The rule of law is a law of rules.“ SCALIA, A. The rule of law as a law of rules. *University of Chicago law review*, 1989, vol. 56, no. 3, p. 1175.

⁷⁹ MACCORMICK, N. *Op. cit.*, p. 12 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁸⁰ TAMANAHA, B. *Op. cit.*, p. 91–113 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

1 lentelė. Teisės viešpatavimo sampratų skirtis (pagal Tamanahą)

Formalieji variantai	Valdymas per teisę	Formalusis teisėtumas	Demokratija + teisėtumas
Substantyvieji variantai	Individo subjekti- nės teisės	Teisė į orumą ir / arba teisingumą	Socialinė gerovė

Labiausiai kraštutinės iš plačiųjų teorijų deda lygybės ženklą tarp sąvokų „teisinė valstybė“, „socialinė valstybė“ ir „gerovės valstybė“ ir šitaip teisinę valstybę iš teisinės kategorijos paverčia net ne politologine, bet politine ir ideologine, išplauna jos teisinę esmę⁸¹. Bet, kaip taikliai yra pažymėjęs Tamanaha, „teisės viešpatavimas negali būti visa tai, kas yra gera ir ko žmonės nori iš valdžios“⁸². Vadovaujantis tokia „logika“ išeity, kad didžiulius ekonominius sunkumus patirianti valstybė negali būti teisinė, nes neužtikrina savo piliečiams (gyventojams) ekonominės ir socialinės gerovės. Liūdnei pajuokaujant galima sakyti, kad tai labai supaprastintų ir šios knygos autorių užduotį: kilus ekonomikos krizei gerovės sumažėjo, todėl atsakymai į klausimus, ar Lietuvą (kaip ir kitas krizės užkluptas ir ją nelengvai bandžiusias suvaldyti šalis) tuo metu dar buvo galima laikyti teisine valstybe ir kokie teisės viešpatavimo standartai joje buvo įsitvirtinę, būtų pernelyg paprasti: ne, negalima, ir jokių standartų. Tačiau toks teisinės valstybės suplakimas su socialine, arba gerovės, valstybe pasirodo esąs ydingas ir vertinant kitu aspektu: dažnai diktatūros sąlygomis ūkis vystosi visai sparčiai, o diktatoriškas režimas savo piliečiams (gyventojams) garantuoja atitinkamą ekonominę ir socialinę gerovę. Ar tos valstybės laikytinos teisinėmis? Nors beveik visuotinai pripažįstama teisės ir jos viešpatavimo reikšmė įvairioms gyvenimo sritims, taip pat ir ekonomikos pažangai, ne tik negalima dėti lygybės ženklo tarp ekonominės pažangos bei gerovės ir teisės viešpatavimo, bet ir nedera pernelyg sureikšminti teisės reikšmės ekonomikai⁸³.

Labiausiai kraštutinės plačiosios (vadinasi, per plačios) teorijos dviejų teisės viešpatavimo sampratų skirtį schematizuoja – sutapatina su teisinio pozityvizmo ir prigimtinės teisės teorijos priešprieša, pirmąją laikydamos sausu formalizmu ir priskirdamos jam socialinį neįautrumą, o antrąją redukuodamos į socialinio teisingumo politinės programos teisinio pagrindimo instrumentą. Tačiau būtų neteisinga visas plačiąsias teorijas traktuoti tik kaip tokį nesusipratimą. Siaurosios teorijos neagituoja už bet kokios teisės privalomumą, jei tik ji atitinka tam tikrus formaliuosius reikalavimus, o plačiosios teorijos nėra vien svaičiojimai apie (subjektyviai interpretuojamą) socialinį teisingumą kaip teisės kvalifikuojantį požymį, jos teisiškumo matą.

⁸¹ Lietuvišką namudinę teoriją, propaguojančią tokį griežčiausią požiūrį, žr. VAIŠVILA, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius, 2000; taip pat gausias kitas šio autoriaus publikacijas.

⁸² TAMANAHA, B. *Op. cit.*, p. 91–113 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁸³ UPHAM, F. K. The Illusory Promise of the Rule of Law. In SAJÓ, A. (ed.). *Op. cit.*, p. 279 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

Nei teisinis pozityvizmas, nei prigimtinės teisės teorija nėra vienos nuomonės mokyklos; daug atmainų turi ir siaurosios, ir plačiosios teisės viešpatavimo teorijos. Maža to, siaurųjų ir plačiųjų teisės viešpatavimo teorijų skirtis toli gražu nesutampa su teisinio pozityvizmo ir prigimtinės teisės teorijos priešprieša. Juk būtent prigimtinės teisės mokyklos atstovas Lonas L. Fulleris suformulavo tuos teisės viešpatavimo požymius, kuriais šiandien yra apsiginklavęs teisinis pozityvizmas. Prie jų netrukus bus grįžta. Kai kuriems teisinio pozityvizmo atstovams (net Friedrichui A. von Hayekui ir Josephui Razui), ne mažiau nei prigimtinės teisės mokyklai, priskiriamas „moralizavimas“, nes jų, nors ir palaikančių teisinį formalizmą, teisės viešpatavimo samprata suponuoja tam tikrus moralinius principus. Todėl, matyt, išties esama pagrindo į plačiasias ir siaurasias teorijas skirstyti ne visas teisės viešpatavimo sampratas, o tik tas, kurios „moralizuoja“⁸⁴, nes tos teorijos, kurios neteigia jokių moralinių principų, yra tokios siauros, kad jose iš esmės apskritai nėra teisės viešpatavimo kaip teorijos šerdies.

Vienos nuomonės, kur brėžti takoskyrą tarp plačiųjų ir siaurųjų teisės viešpatavimo teorijų, nėra. Kad ir kaip būtų analitiškai skaidomos, jungiamos, tipologizuojamos ar kitaip grupuojamos įvairios teisės viešpatavimo teorijos, gilesnė jų analizė rodo, jog metodologijos, argumentavimo struktūros bei frazeologijos skirtumai ne tik yra gana nedideli, bet ir tolydžio mažėja. Siaurosios ir plačiosios teisės viešpatavimo teorijos nėra izoliuotos vienos nuo kitų, jos ne vien priešpriešina save kitai stovyklai, bet ir sąveikauja su konkuruojančia mokykla, perima vienos kitų idėjas. Jų skirtis yra veikiau analitinio eksperimento rezultatas ir neturi sudaryti įspūdžio, esą abi mokyklos plėtojosi autonomiškai. Tai rodo, pavyzdžiui, žmogaus teisių svarbos pripažinimas jose abiejose. Kiekvienas naujas didysis žmogaus teisių aktas – 1215 m. Didžioji laisvių chartija, 1628 m. Teisių peticija, 1640 m. *Habeas Corpus* aktas (ir jo 1679 m. bei 1862 m. papildymai), 1689 m. Anglijos Teisių bilis, 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija, 1789–1791 m. JAV Teisių bilis, 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, 1950 m. EŽTK, regioniniai žmogaus teisių aktai, įvairūs kiti tarptautinės teisės (pavyzdžiui, karo teisės) aktai – ne vien plėtė žmogaus teisių sampratą, bet ir plėtojo teisės viešpatavimo sampratą⁸⁵. Kita vertus, abiejų sampratų elementų esama ir didžiųjų mąstytojų (taip pat ir teisės mokslininkų) veikaluose – nuo Antikos iki mūsų dienų. Taigi jų skirtis sąlygiška.

Iš esmės yra likusi viena reikšminga skirtis, kol kas neleidžianti kalbėti apie abiejų sampratų susilydymą, – tai teisės viešpatavimo kaip teisinės kategorijos ir teisės viešpatavimo kaip kategorijos, apimančios dar ir visuomenės gėrybių persikirstymo, socialinės politikos ir pan. aspektus, skirtis. Apie tai jau rašyta. Šios dalies autoriaus nuomone, tokio paklydimo taip pat anksčiau

⁸⁴ NEUMANN, M. *The rule of law: Politicizing ethics*. Aldershot, 2002, p. 2–3.

⁸⁵ Plg. BINGHAM, T. *The rule of law*. London, 2010, p. 10–33. Taip pat žr. TAMANAHA, B. *Op. cit.*, p. 7 ff. (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

ar vėliau bus atsisakyta⁸⁶ (žinoma, tai nereiškia, kad jo atsisakys visi apie tai rašantieji, juo labiau visi, kurie teisinės valstybės šūkį naudoja politinėje kovoje).

Tai pasakius, galima pamėginti išgryninti teisės viešpatavimo standartus, arba teisinės valstybės požymius. Pavyzdžiui, Michaelas Neumannas šią kategoriją išskaido į du elementus: (viešpataujančią) teisę ir (jos) viešpatavimą. Teisės turiniui ir formai, idant jos pretenzija viešpatauti būtų pagrįsta, jis priskiria bendrumą, kai svarbiausi dalykai reglamentuojami bendromis normomis, įvykdomumą, įrodomumą, viešumą. O (teisės) viešpatavimas suponuoja tikslumą (arba rūpestingumą), kai už teisės pažeidimus yra persekiojama ir baudžiama, efektyvumą, kai tvarkai palaikyti pakanka išaiškinti pažeidėjus, taip pat ekstensyvumą, reiškiantį, kad teisės viešpatavimas apima visas sritis⁸⁷. Be to, jis įvardija dar bent tris ir viešpatauti pretenduojančiai teisei, ir jos viešpatavimui bendrus reikalavimus: niekas nėra aukščiau teisės; lygybė prieš įstatymą; panašios bylos turi būti sprendžiamos panašiai⁸⁸. Tai įdomi analizė, bet vargu ar patogi. Jei norima, kad teisės viešpatavimo sąvoka būtų operacionali ir ja būtų galima remtis nustatant, ar tam tikras teisėkūros ar teisės taikymo sprendimas atitinka teisės viešpatavimo standartus, tie standartai turėtų būti įvardyti tiksliau. Teisės viešpatavimas, kaip kategorija, turi daug veidų; jis, be abejo, yra politinė vertybė, bet ne mažiau svarbu tai, kad jis yra ir formaliųjų koordinacių sistema⁸⁹.

Kaip išgryninti teisės viešpatavimo standartus, arba teisinės valstybės požymius, prieš pusšimtį metų pasiūlė Fulleris, vienas iš ryškiausių šiuolaikinės prigimtinės teisės mokyklos atstovų. Jo metodą galima pavadinti negatyviu; tai atmetimo metodas. Rašydamas apie hipotetinį monarchą (teisės kūrėją), Fulleris klausė: kada būtų galima teigti, kad jo valstybėje teisės viešpatavimo nėra? Ir pateikė tokius atsakymus: teisės viešpatavimo nėra, jei monarchas: (i) bando kurti specialias normas kiekvienam, kad jos atitiktų jų specialius poreikius, tačiau tai tik kelia painiavą ir pyktį dėl diferencijuoto traktavimo; (ii) nepaskelbia tų normų, taigi niekas nežino, kokių įstatymų laikytis; (iii) visus savo įstatymus leidžia retroaktyviai; (iv) nustato neapibrėžtas ar sunkiai suprantamas normas; (v) nustato viena kitai prieštaraujančias normas; (vi) nustato tokias normas, kurių neįmanoma laikytis; (vii) normas taiko nenuosekliai; (viii) taip dažnai keičia įstatymus, kad jo valdiniai negali jais pasikliauti planuodami savo veiklą⁹⁰. Apsukus atvirksčiai, gaunami teisės viešpatavimo standartai, arba teisinės valstybės požymiai.

⁸⁶ 2 skyriuje pamatysime, kad jau atsisakoma gana oficialiu lygmeniu (tiems, kas tokiu požiūriu nesivadovavo, ir atsisakyti nėra ko).

⁸⁷ NEUMANN, M. *Op. cit.*, p. 29–32 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁸⁸ *Ibid.*, p. 44–48.

⁸⁹ UPHAM, F. K. *Op. cit.*, p. 282–289 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁹⁰ FULLER, L. L. *The morality of law*. New Haven & London, 1964, 39 ff. Taip pat žr. MARMOR, A. *The rule of law and its limits. Law and philosophy*, 2004, vol. 23, no. 1; RAZ, J. *The authority of law: Essays on law and morality*. Oxford, 2010.

Būtent šie požymiai, nors ir varijuodami, o kartais su svarbiais papildymais, dominuoja iš esmės visuose solidžiuose teisės teorijos veikaluose, kuriuose teisės viešpatavimas kuriamas ne kaip ideologema, bet kaip operacionali kategorija, turinti apibrėžtą teisinį turinį. Pavyzdžiui, vienas žinomas ir populiarius autorius teigia, kad teisės viešpatavimas turi tenkinti šias sąlygas. Teisė – ne vien statutinė, bet ir ta, kurią kuria teisėjai – turi būti prieinama, kaip galima labiau suprantama, aiški, nuspėjama. Diskrecija turi būti ribojama: subjektinių teisių ir teisės taikymo klausimai turi būti sprendžiami taikant teisę, o ne diskreciją. Asmenys turi būti lygūs prieš įstatymą, tačiau tai nepaneigia galimybės nustatyti diferencijuotą teisinį reguliavimą, jei esama objektyvių skirtumų. Viešieji pareigūnai savo galias turi įgyvendinti gera valia, sąžiningai, tik siekdami to tikslo, kuriam siekti šios galios buvo nustatytos, ir neperžengdami nustatytų ribų, racionaliai. Turi būti gerbiamos žmogaus teisės, *inter alia*, teisė į teisingą teismą. Be to, turi būti paisoma tarptautinės teisės⁹¹.

Vienas iš svarbių teisės viešpatavimo elementų, vienaip ar kitaip minimų bene visų apie teisės viešpatavimą rašančių autorių, yra teisinio reguliavimo nukreipimas į ateitį – perspektyvumas (jo priešybė – teisės retroaktyvumas, retrospektyvumas). Teisės perspektyvumas yra galimumo ją numatyti, jos nuspėjamumo sąlyga. Išties, apie teisės viešpatavimą negalėtų būti nė kalbos, jei bendra teisėkūros praktika būtų tokia, kad teisės aktų galia nukreipiama į praeitį, nes tokiu atveju teisės normų adresatai negalėtų numatyti, kaip jie turi elgtis, kad jų elgesys nebūtų *ex post facto* pripažintas neteisėtu. Teisės perspektyvumas glaudžiai susijęs su kitais teisės viešpatavimo standartais, kaip antai su jos prieinamumu, aiškumu ir neprieštarinumu: pats išankstinis teisės akto paskelbimas nedaug vertas, jei šaltinis, kuriame jis paskelbtas, nėra prieinamas, o jei ir prieinamas, to teisės akto turinys vis tiek nėra aiškus arba yra prieštaringas. Itin radikaliu požiūriu (su kuriuo vis dėlto nelengva ginčytis), teisės retroaktyvumas reiškia, kad tai, kas buvo išleista *ex post facto*, yra (i) nedemokratiškas, (ii) ne įstatymas, (iii) pažeidžiantis žmogaus teises⁹². Vis dėlto didelių sukrėtimų, tokių kaip 2008 m. prasidėjusi pasaulinė ekonomikos krizė, metu teisę kuriančioms ir ją taikančioms institucijoms reikia priimti ir tokius sprendimus, kurie balansuoja ant retroaktyvumo ribos. Teisės viešpatavimo sampratai aptarti skirtuose teorijos veikaluose teisės perspektyvumo imperatyvą bandoma suderinti su ta jau ne abstrahuotos teisės, bet realaus gyvenimo aplinkybe, kad tam tikrais atvejais šis imperatyvas gali kliudyti priimti sprendimus, gelbstinčius visą socialinę sistemą. Pirma, šis teisės viešpatavimo standartas nelaikomas svarbesniu

⁹¹ BINGHAM, T. *Op. cit.*, p. 37–129 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje). ET komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos) Pranešime apie teisės viešpatavimą šie „teisės viešpatavimo ingredientai“ paimti šios komisijos formuluojamos teisės viešpatavimo sampratos pagrindu (plačiau žr. 2 skyrių).

⁹² SAMPFORD, C. *Op. cit.*, p. 101 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

už kitus, neiškeliamas aukščiau jų, nesiūloma pasiduoti iliuzijai, esą įmanomas „tobulas“ teisės nuspėjamumas⁹³. Antra, realus gyvenimas pasiūlo daug aplinkybių, savaip (pa)teisinančių (nors nebūtinai visada visiems įtikinamai) retroaktyvaus teisės akto išleidimą.

Štai keli tokio (pa)teisinamo *ex post facto* teisinio reguliavimo pavyzdžiai: sanuojamoji teisėkūra, arba rutiniškoji revizija, kai ištaisomos anksčiau išleisto teisės akto klaidos ar padaromos nedidelės formuluočių korektyvos, neturinčios įtakos teisės akto turiniui; atkuriamoji teisėkūra – teisės spragų užpildymas; įteisinamoji teisėkūra, kai vykdomoji valdžia neteisingai suprato ir taikė įstatymą, o jos sprendimai (kurių dažnai vis tiek jau negalima pakeisti) vėliau patvirtinami nauju įstatymu; teismų sprendimų įveikimas – nebūtinai jų nepaisymas, tačiau nustatymas tokio teisinio reguliavimo, kuris neatima teisinės galios iš atitinkamo teismo sprendimo, bet įtvirtina teisinę, o kartais ir faktinę situaciją, buvusią iki to sprendimo priėmimo ir įsigaliojimo; palankioji teisėkūra, kai teisės akto retroaktyvumas yra naudingas subjektui, kuriam jis taikomas; subordinuotoji teisėkūra, kai žemesnės galios teisės aktu „patikslinamas“ aukštesnės galios teisės akto turinys; procedūrinė teisėkūra, kai vėlesniu teisės aktu nustatoma anksčiau išleisto teisės akto įgyvendinimo tvarka; senatį nustatanti teisėkūra; subrogaciją įtvirtinanti teisėkūra; teisėkūra, nustatanti naujas teisinės gynybos priemones⁹⁴. Minima ir vadinamoji pranešimų spaudai teisėkūra, kai iš anksto viešai paskelbiama, kad įstatymas bus pakeistas ir taikomas atgaline tvarka⁹⁵. Šiame kontekste paminėtina ir tai, kad tarptautiniai teisės aktai, įtvirtinantys atsakomybę už, pavyzdžiui, nusikaltimus žmogiškumui ar karo nusikaltimus, buvo priimti vėliau nei buvo padaryti tam tikri iš šių nusikaltimų, tačiau tie aktai gali būti taikomi ir už tų nusikaltimų padarymą. Tokį retroaktyvumą teisinančių argumentų spektras taip pat gana platus: būtinojo blogio argumentas (retroaktyvumas blogai, bet tokios priemonės buvo būtina griebtis, nes šis blogis yra mažesnis už tą, kuris būtų atsiradęs, jei retroaktyvus teisės aktas nebūtų buvęs išleistas); geresnės normos argumentas (retroaktyviai taikoma norma yra geresnė nei ankstesnė); tinkamesnės institucijos argumentas (ankstesnės normos nustatymas peržengė ją nustačiusios institucijos kompetencijos ribas arba ta institucija neturėjo to daryti dėl kokių nors kitų sumetimų); efektyvumo argumentas; sąžiningumo argumentas⁹⁶.

Žinoma, daugelis bendrojo principo išimčių ar nukrypimų nuo jo, tokių kaip čia paminėti, gali būti kvestionuojami. Pavyzdžiui, vadinamoji palankioji teisėkūra, iš tikrųjų įtvirtindama teisinį reguliavimą, palankesnę tam tikram subjektui, tarkim, sumažindama atsakomybę mokesstinės prievolės neįvykdžiusiam mokesčių mokėtojui, gali būti kai kada visiškai pagrįstai

⁹³ *Ibid.*, p. 47.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 103–164.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 156–158.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 229–256.

kritikuojama kaip įtvirtinanti mokesčių mokėtojų nelygybę prieš įstatymą ir privilegijuojanti teisės pažeidėją, taip pat kaip pažeidžianti visų asmenų, kurie turėtų gauti biudžeto, į kurių turėjo būti sumokėtas atitinkamas mokes-
tis, teises. Ne mažiau abejonių kelia teismų sprendimų įveikimas išleidžiant, pavyzdžiui, įstatymą, kurio, jei jis būtų galiojęs tiems santykiams, dėl kurių buvo kilęs teismo sprendtas ginčas, pagrindu priimtas teismo sprendimas būtų buvę kitoks; kai kada įstatymų leidėjas gudrauja, išleisdamas vadinamąjį interpretacinį įstatymą, esą tik aiškinantį anksčiau išleisto įstatymo nuostas-
tas, tačiau iš tikrųjų pakeičiantį esamą teisinį reguliavimą, taip išterpdamas į teismuose jau nagrinėjamas bylas⁹⁷. Šiuo pavyzdžiu norima parodyti, kad teisės viešpatavimo standartai nėra ir, matyt, neturi būti interpretuojami per-
nelyg tiesmukai. Jie nėra absoliučios dogmos. Jei jie nebūtų aiškinami ir ver-
tinami lanksčiai, ypač tada, kai tokio lankstumo reikia, nes susiduria abstra-
huota teisinė tvarka ir nepermaldaujama tikrovė, čia aptariama operacionali
teisinės valstybės samprata būtų nedaug geresnė už aklą nepripažinimą teise
tokios pozityviosios teisės, kuri neatitinka kieno nors (kaip minėta, dažnai
subjektyvios) socialinio teisingumo sampratos ar nedidina socialinės gerovės.

2. Teisės aktai

Ligi šiol teisės viešpatavimas (ir teisinė valstybė) analizuoti kaip teisinė kate-
gorija, plėtojama teisinės mokslinės minties. Tai pagrįsta, nes teisės viešpata-
vimo samprata pirmiausia yra mokslinės minties produktas. Išties daugelyje
valstybių, neišskiriant Lietuvos, nėra įstatymo ar kito norminio akto, kuriame
būtų *expressis verbis* pateiktas teisės viešpatavimo standartų ar teisinės vals-
tybės požymių sąrašas. Tam tikri elementai, tiesa, paprastai įtvirtinami kons-
titucijoje (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, be kita ko, įtvir-
tintas reikalavimas, kad galiotų tik paskelbti teisės aktai, ir asmenų lygybės
įstatymui principas), tačiau konstitucijos tekste tokios nuostatos paprastai
nesusiejamos su teisės viešpatavimo ar teisinės valstybės sąvoka, net jei ši są-
voka konstitucijos tekste taip pat yra pavartota (paprastai tai būna preambu-
lėje arba viename iš pirmųjų straipsnių). Atskleisti konstitucijoje skelbiamo
teisės viešpatavimo principo (arba, kaip Lietuvoje, teisinės valstybės siekio)
turinį yra konstitucinės jurisprudencijos ir joje formuluojamos oficialiosios
konstitucinės doktrinos funkcija⁹⁸. Pabrėžtina, kad joks konstitucinis teis-
mas (ar kitas analogišką jurisdikciją turintis teismas) šioje srityje nėra visiškai
laisvas (tiksliau, yra net labai nelaisvas), nes atskleisdamas atitinkamoje

⁹⁷ Plg. EŽTT sprendimus *Stefanetti ir kiti prieš Italiją*, nr. 21838/10, 21849/10, 21852/10, 21860/10, 21869/10, 21870/10, 2014 m. balandžio 14 d.; *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. prieš Italiją*, nr. 48357/07, 56277/07, 52687/07, 52701/07, 2014 m. birželio 24 d.

⁹⁸ Plg. Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimą. *Žin.*, 1999, nr. 42-1345; nr. 43 (atitaisymas).

konstitucijoje įtvirtinto teisės viešpatavimo imperatyvo sampratos turinį jis turi paisyti to, kaip šią kategoriją interpretuoja pasaulio teisinė mintis.

Lietuvos konstitucinėje jurisprudencijoje sąvoka „teisės viešpatavimas“ pirmąkart buvo pavartota (ką tik pacituotame) 1999 m. gegužės 11 d. nutarime⁹⁹. Šis faktas savaime nedaug ką pasako, nes sąvoka „teisės viešpatavimas“ nėra pavartota ir Konstitucijos tekste, kuriame, kaip jau minėta, skelbiamas „teisinės valstybės siekis“. Oficiali konstitucinė teisinės valstybės doktrina pradėta formuluoti nuo vieno iš pirmųjų Konstitucinio Teismo aktų – 1993 m. gruodžio 13 d. nutarimo¹⁰⁰, kuriame pirmąkart pavartota sąvoka „teisinė valstybė“. Bet ir šis faktas nėra labai informatyvus ir net gali klaidinti, nes teisinės valstybės reikalavimams atskleisti įvairiais aspektais yra skirti net tie Konstitucinio Teismo aktai, kuriuose nėra nei žodžių „teisinė valstybė“, nei žodžių „teisės viešpatavimas“, įskaitant patį pirmąjį – 1993 m. rugsėjo 17 d. – Konstitucinio Teismo nutarimą, kuriuo buvo pripažinta, kad Konstitucijai prieštarauja Seimo nutarimas paleisti Vilniaus miesto tarybą¹⁰¹. Dvi aptariamoms sąvokoms pirmą kartą buvo sinonimiškai pavartotos tik Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvadoje¹⁰², o tai, kad konstitucinio teisinės valstybės principo esmė yra teisės viešpatavimas, pirmąkart buvo *expressis verbis* konstatuota jo (jau cituotame) 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime. Tačiau ir šie faktai gali klaidinti, nes bent keliuose ankstesniuose Konstitucinio Teismo aktuose abi šios sąvokos buvo vartojamos pagret.

Konstitucinio teisinės valstybės principo turinio atskleidimas konstitucinėje jurisprudencijoje – tai laipsniškas, gana nuoseklus ir niekada nesibai-giantis procesas. Tam tikri teisinės valstybės doktrinos (kaip ir daugumos kitų Konstitucinio Teismo formuluojamų doktrinų) fragmentai išbarstyti po įvairius šio teismo aktus, todėl, norint išsamiai apibūdinti principą „taip, kaip jį aiškina Konstitucinis Teismas“, reikia įdėti gana daug darbo. Net paties Konstitucinio Teismo leidiniai, kuriuose pagal atitinkamas temas išdėstytos

⁹⁹ Taip pat žr. (jau cituotą) Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimą: „[A]tskleisti teisinės valstybės sampratos turinį – konstitucinės doktrinos funkcija. Pagal Konstituciją įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2003 m. spalio 29 d., 2004 m. gegužės 13 d., 2004 m. liepos 1 d. nutarimai). Tirdamas įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, Konstitucinis Teismas plėtoja savo ankstesniuose nutarimuose, kituose aktuose pateiktą Konstitucijos nuostatų sampratą, atskleidžia naujus, konkrečios bylos tyrimui būtinus Konstitucijoje nustatyto teisinio reguliavimo aspektus (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2004 m. liepos 1 d. nutarimai). Oficialioje konstitucinėje doktrinoje, *inter alia*, atskleidžiamos įvairių konstitucinių nuostatų tarpusavio sąsajos, jų turinio santykis, konstitucinių vertybių pusiausvyra, konstitucinio teisinio reguliavimo, kaip vieningos visumos, esmė (Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas). Taigi aiškindamas konstitucinį teisinės valstybės principą ir atskleidamas Konstitucijoje įtvirtintą teisinės valstybės sampratos turinį, Konstitucinis Teismas formuoja oficialią konstitucinę teisinės valstybės doktriną ir drauge šią doktriną plėtoja, išaiškindamas naujus, konkrečios konstitucinės justicijos bylos tyrimui būtinus Konstitucijoje nustatyto teisinio reguliavimo aspektus.“ *Žin.*, 2004, nr. 181-6708.

¹⁰⁰ *Žin.*, 1993, nr. 70-1320.

¹⁰¹ *Žin.*, 1993, nr. 47-949.

¹⁰² *Žin.*, 2004, nr. 49-1600.

oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos¹⁰³, čia gali būti tik pagalbinė priemonė, nes juose pateikiamos šio teismo aktų citatos, nesujungtos į bent kiek rišlią visumą. Šią spragą šiek tiek užpildo mokslinės publikacijos¹⁰⁴.

Kita vertus, pats Konstitucinis Teismas (jau minėtame) 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime yra iš dalies susisteminęs savo ankstesnę (daugiau nei dešimtmečio) doktriną ir pateikęs platų (bent platesnį nei daugelyje kitų aktų) konstitucinio teisinės valstybės principo aiškinimą. Tai ne vienintelis atvejis, kai tam tikros oficialios konstitucinės doktrinos fragmentai paties Konstitucinio Teismo yra „surenkami į daiktą“, tačiau vienintelis, jei kalbama apie konstitucinę teisinės valstybės doktriną. Čia nėra galimybės persakyti visą tą tekstą, o ir nėra reikalo, nes jis visiems prieinamas, žinomas visiems besidomintiems. Pakaks trumpai apžvelgti kai kuriuos teiginius (iš dalies) laikantis to nuoseklumo, kurio laikėsi pats Konstitucinis Teismas, ypač skiriant daugiau dėmesio tokiam konstitucinio teisinės valstybės elementui kaip teisėtų lūkesčių apsauga – ne vien dėl to, kad tyrimui, kurio pagrindu parengta ši knyga, minėtas klausimas yra vienas iš svarbiausių, bet ir dėl to, kad jis buvo vienas iš svarbiausių toje konstitucinės justicijos byloje, kurioje buvo priimtas minėtas nutarimas.

Konstitucinis Teismas pasirinko savo ankstesnę doktriną, kad visos Konstitucijos nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir sudaro vieningą, darnią sistemą, kad tarp Konstitucijoje įtvirtintų vertybių yra pusiausvyra, kad nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų iškreiptas arba paneigtas kurios nors kitos jos nuostatos turinys, nes taip būtų iškreipta viso konstitucinio teisinio reguliavimo esmė. Nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų paneigtas arba iškreiptas kuris nors konstitucinis principas, nes taip būtų paneigti arba iškreipti tie siekiai ir / arba vertybės, kuriuos Tauta įtvirtino Konstitucijoje ir kuriuos ji savo sukurtą valstybę konstituciškai įpareigojo saugoti ir ginti. Tai pasakytina ir apie Konstitucijos preambulėje skelbiamą teisinės valstybės siekį, kuris, kaip konstitucinis principas, ne tik pats aiškintinas kitų Konstitucijos nuostatų kontekste, bet ir pats persmelkia visą Konstituciją ir neaiškintinas kaip įtvirtintas tik Konstitucijos preambulėje. Šiame kontekste paminėtinas Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarimas¹⁰⁵, kuriame pirmą kartą konstatuota, kad konstitucinis teisinės valstybės principas – „universalus principas, kuriuo yra grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Lietuvos Respublikos Konstitucija“ ir kurio „turinys atsiskleidžia įvairiose Konstitucijos nuostatose“. Beje, ši doktrininė

¹⁰³ JANKAUSKAS, K. et al. (sud.). *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos 1993–2009*. Vilnius, 2010; STAUGAITYTĖ, V. (sud.). *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos 2010–2013*. Vilnius, 2014.

¹⁰⁴ Žr., pvz., KŪRIS, E. Lietuvos Respublikos Konstitucijos principai. Iš BIRMONTIENĖ, T. et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius, 2002; MURASKAS, D. Teisinės valstybės principas: sampratos paieškos doktrinoje. *Teisė*, 2011, t. 78; ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius, 2005, p. 198–210.

¹⁰⁵ *Žin.*, 2008, nr. 17-949.

nuostata savaip atkartoja (bet ne pakartoja) tuo metu labai naują EŽTT doktriną, kurioje teisės viešpatavimo (angl. *rule of law*, pranc. *prééminence du droit*, t. y. *teisės pirmenybė*) principas pavadintas „idėja, būdinga visiems Konvencijos straipsniams“¹⁰⁶. Pasak Konstitucinio Teismo (čia tenka pasikartoti), konstitucinio teisinės valstybės principo esmė – teisės viešpatavimas; šis imperatyvas reiškia, kad valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai, neišskiriant nė teisėkūros subjektų; visų teisėkūros subjektų diskreciją riboja aukščiausioji teisė – Konstitucija; visi teisės aktai, visų valstybės ir savivaldybių institucijų bei pareigūnų sprendimai turi atitikti Konstituciją, jai neprieštarauti. Kiekvieno teisės instituto atitiktis Konstitucijai turi būti vertinama pagal tai, kaip tas institutas atitinka konstitucinius teisinės valstybės principus¹⁰⁷. Kartu pabrėžiama, kad konstitucinis teisinės valstybės principas yra itin talpus, apima daug įvairių susijusių imperatyvų, jo turinys atskleistas atsižvelgiant į kitų konstitucinių principų turinį, *inter alia*, tokių principų kaip Konstitucijos viršenybė, vientisumas ir tiesioginis taikymas, Tautos suverenitetas, demokratija, atsakingas valdymas, valdžios galių ribojimas ir valdžios įstaigų tarnavimas žmonėms, teisės viešumas, teisingumas (apimantis, *inter alia*, prigimtinį teisingumą), valdžių padalijimas, pilietiškumas, asmenų lygybė įstatymui, teismui, valstybės įstaigoms ir pareigūnams, žmogaus teisių ir laisvių gerbimas ir apsauga (apimantis, *inter alia*, žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimą), asmens ir visuomenės interesų derinimas, valstybės pasaulietiškumas ir pasaulėžiūrinis neutralumas, valstybės socialinė orientacija, socialinis solidarumas (derinamas su kiekvieno atsakomybe už savo likimą). Ir, atvirksčiai: visos Konstitucijos nuostatos aiškintinos Konstitucijoje įtvirtintos teisinės valstybės sampratos kontekste.

Tai bendras apibūdinimas, savitas metodologinis įvadas. Pereidamas prie konkrečių teisės viešpatavimo (teisinės valstybės) standartų, Konstitucinis Teismas įvardijo šiuos iš jų (kai kuriuos ir paaiškino plačiau): turi būti užtikrinamos žmogaus teisės ir laisvės; visos valstybės ir savivaldybių institucijos bei pareigūnai turi veikti remdamiesi teise, paklusdami Konstitucijai ir teisei, neviršydami savo įgaliojimų; visi teisės aktai turi atitikti Konstituciją; teisės aktuose nustatyti reikalavimai turi būti grindžiami bendromis nuostatomis (teisės normomis ir principais), kurias įmanoma taikyti visiems numatytiems atitinkamų teisinių santykių subjektams, o diferencijuotas teisinis

¹⁰⁶ *Amuur prieš Prancūziją*, nr. 19976/92, 1996 m. birželio 25 d., § 50; *Iatridis prieš Graikiją* [GC], nr. 31107/96, 1999 m. kovo 25 d., § 58.

¹⁰⁷ Tai, kad šiuo atveju pavartota daugiskaita, gali atrodyti šiek tiek nenuoseklu, tačiau šio dalyko nereikia pernelyg sureikšminti, nes: (i) formuluotė „teisinės valstybės principai“ į Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimą perėjo iš 1999 m. gegužės 11 d. nutarimo, kuriame, kaip minėta, sąvoka „teisės viešpatavimas“ Lietuvos konstitucinėje jurisprudencijoje buvo pavartota pirmąkart; (ii) kiekvienas fundamentalus teisės / konstitucinis principas apima visą spektrą „dalinių“ principų, kurie, savo ruožtu, išreiškia tam tikrus to „didžiojo“ (arba „plačiojo“, arba „bendrojo“) principo aspektus.

reguliavimas turi būti grindžiamas tik atitinkamais teisės aktais reguliuojamų visuomeninių santykių subjektų padėties objektyviais skirtumais; kad teisinių santykių subjektai žinotų, ko iš jų reikalauja teisė, teisės normos turi būti nustatomos iš anksto, teisės aktai turi būti oficialiai skelbiami, jie turi būti vieši ir prieinami; įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius; kad teisinių santykių subjektai galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, teisinis reguliavimas turi būti santykinai stabilus; teisės aktais negalima reikalauti neįmanomų dalykų (*lex non cogit ad impossibilia*); teisės aktų galia turi būti nukreipta į ateitį, įstatymų ir kitų teisės aktų galiojimas atgal neleidžiamas (*lex retro non agit*), nebent teisės aktu būtų sušvelninama teisinių santykių subjekto padėtis ir kartu nebūtų pakenkiama kitiems teisinių santykių subjektams (*lex benignior retro agit*); teisės pažeidimai, už kuriuos teisės aktuose yra nustatyta atsakomybė, turi būti aiškiai apibrėžti; nustatant teisinius apribojimus ir atsakomybę už teisės pažeidimus, privalu paisyti protingumo reikalavimo, taip pat proporcingumo principo, pagal kurį nustatytos teisinės priemonės turi būti būtinos demokratinėje visuomenėje ir tinkamos siekiamiems teisėtiems ir visuotinai svarbiems tikslams (tarp tikslų ir priemonių turi būti pusiausvyra), jos neturi varžyti asmens teisių labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti, o jeigu šios teisinės priemonės yra susijusios su sankcijomis už teisės pažeidimą, tai minėtos sankcijos turi būti proporcingos padarytam teisės pažeidimui; teisiškai reguliuojant visuomeninius santykius privalu paisyti prigimtinio teisingumo reikalavimų, apimančių, *inter alia*, būtinumą užtikrinti asmenų lygybę įstatymui, teismui ir valstybės institucijoms ar pareigūnams; leidžiant teisės aktus turi būti paisoma teisėkūros procedūrinių reikalavimų, taip pat ir tų, kuriuos yra nusistatęs pats teisėkūros subjektas; asmuo, manantis, kad jo teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi absoliučią teisę į nepriklausomą ir nešališką teismą, kuris išspręstų ginčą, ir teisę į tinkamą teisinį procesą – negali būti dirbtinai suvaržoma asmens konstitucinė teisė kreiptis į teismą arba nepagrįstai apsunkinamas jos įgyvendinimas.

Atskirai išskirti iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylantys reikalavimai įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: jie privalo paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos – tai, *inter alia*, reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais; kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokių teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuojau aukštesnės galios teisės aktuose, be kita ko, poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendrų teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis; Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos, todėl Seimas – įstatymų leidėjas negali pavesti Vyriausybei ar kitoms institucijoms poįstatyminiais aktais reguliuoti tuos

teisinius santykius, kurie pagal Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymais, o Vyriausybė negali tokių įgaliojimų priimti, be to, tokių santykių negalima reguliuoti ir Seimo poįstatyminiais aktais; su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu ar jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusių teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu, o tais atvejais, kai Konstitucija nereikalauja įstatyminio tam tikrų su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių reguliavimo, šie santykiai gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais aktais – aktais, reglamentuojančiais žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius, tam tikrų žmogaus teisių įgyvendinimo tvarką ir pan., tačiau jokiais aplinkybėmis poįstatyminiais aktais negalima nustatyti tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatyme.

Taip pat atskirai išskirti teisės taikymo reikalavimai: teisę taikančios institucijos turi paisyti asmenų lygiateisiškumo reikalavimo; negalima dukart bausiti už tą patį teisės pažeidimą (*non bis in idem*); atsakomybė (sankcija, bausmė) už teisės pažeidimus turi būti nustatyta iš anksto (*nullum poena sine lege*); veika nėra nusikalstama, jeigu tai nėra numatyta įstatyme (*nullum crimen sine lege*); jurisdikcinės ir kitos teisės taikymo institucijos turi būti nešališkos, nepriklausomos, siekti nustatyti objektyvią tiesą ir sprendimus priimti tik remdamosi teise; teisėjas negali taikyti teisės akto, kuris prieštarauja aukštesnės galios teisės aktui, *inter alia*, negali taikyti įstatymo, prieštaraujančio Konstitucijai; panašios bylos turi būti sprendžiamos panašiai (tai tiesiogiai susiję ir su konstituciniu asmenų lygiateisiškumo principu), taigi jurisdikcinių institucijų diskrecija sprendžiant ginčus ir taikant teisę yra ribota; ją riboja ir jurisprudencijos tęstinumas; įstatymai turi būti vykdomi tol, kol jie nėra pakeisti ar panaikinti arba nėra nustatyta tvarka pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai (poįstatyminiai aktai – prieštaraujančiais Konstitucijai ir / arba įstatymams); vadinasi, tol, kol įstatymai nėra pakeisti arba nėra nustatyta tvarka pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai, visi teisinių santykių subjektai, taigi ir Vyriausybė, privalo juos vykdyti ir taikyti pagal savo kompetenciją; neleistina, kad Vyriausybė, turinti pati taikyti įstatymus ir / arba užtikrinti, kad įstatymus taikytų kitos valstybės ir savivaldybių institucijos bei pareigūnai, užuot pati vykdytų įstatymų jai nustatytas pareigas ir / arba užtikrinusi, kad įstatymų nustatytas pareigas vykdytų kitos valstybės ir savivaldybių institucijos bei pareigūnai, savo poįstatyminiais teisės aktais nustatytų tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytu įstatymuose ir kuris ją ir / arba kitas valstybės ir savivaldybių institucijas bei pareigūnus visiškai arba iš dalies atleistų nuo minėtų pareigų vykdymo.

Nors Konstitucinis Teismas šį nutarimą išdėstė anaip tol ne lakoniškai, jis nekartojo kai kurių savo ankstesniuose aktuose suformuluotų doktrininų nuostatų, neturėjusių tiesioginio ryšio su nagrinėjama konstitucinės justicijos byla. Tai ir nebuvo būtina: Konstitucinio Teismo aktas, kad ir kokį conceptualų jį norima padaryti, negali ir neturi apimti visko. Tačiau kalbant apie įvairius kitus ankstesnėje jurisprudencijoje konstatuotus iš konstitucinio

teisinės valstybės principo kylančius reikalavimus, galima paminėti, pavyzdžiui, doktrininę nuostatą, kad valstybės valdymo srityje įstatymu ar kitu teisės aktu subjektui galima nustatyti teisę duoti pavedimus kitam subjektui tada, kai tarp jų yra pavaldumo santykiai, kitaip tariant, pavedimus galima duoti tik pavaldžiam subjektui¹⁰⁸, arba teisinės valstybės principo sąsają su kitu konstituciniu – valdžių padalijimo principu, nes pirmasis iš jų suponuoja tam tikrus imperatyvus valstybės institucijų sąrangai ir formavimo tvarkai¹⁰⁹ (bet tai būtų jau kita ir labai plati tema).

Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime konstatuota, kad vieni iš teisinės valstybės imperatyvų yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas, suponuojantis valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises, taip pat įgytas teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius (priešingu atveju nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise), valstybės pareigą vykdyti savo įsipareigojimus asmeniui. Vienas iš teisėtų lūkesčių apsaugos principo elementų yra teisių, įgytų pagal Konstituciją, Konstitucijai neprieštaraujančius įstatymus ir kitus teisės aktus, apsauga; santykiuose su valstybe yra saugomi ir ginami tik tie asmens lūkesčiai, kurie kyla iš pačios Konstitucijos ar iš įstatymų bei kitų teisės aktų, neprieštaraujančių Konstitucijai; tik tokie asmens lūkesčiai santykiuose su valstybe laikomi teisėtais. Idant ši nuostata nebūtų suprasta pernelyg tiesmukai, Konstitucinis Teismas paaiškino, kad asmens teisėtų lūkesčių apsauga aiškintina neatsiejamai nuo būtinumo užtikrinti asmens, kuris paklūsta teisei ir laikosi įstatymų reikalavimų, pasitikėjimą valstybe ir teise, o asmens pasitikėjimas valstybe ir teise bei teisėtų lūkesčių apsauga neatskiriami nuo teisės aktų konstitucingumo ir teisėtumo prezumpcijos. Teisės aktai laikomi atitinkančiais Konstituciją ir teisėtais tol, kol nustatyta tvarka nėra pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai (poįstatyminiai aktai – prieštaraujančiais Konstitucijai ir / arba įstatymams); taigi tol, kol teisės aktai nustatyta tvarka nėra pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai (įstatymams) arba kol jie nėra nustatyta tvarka pripažinti netekusiais galios, juose nustatytas teisinis reguliavimas atitinkamiems teisinių santykių subjektams yra privalomas, o asmenį, kuris paklūsta teisei, laikosi įstatymų reikalavimų, saugo ir gina Konstitucija. Tačiau gali susidaryti tokių faktinių situacijų, kai asmuo, atitinkantis teisės aktuose nustatytas sąlygas, pagal juos įgijo tam tikras teises ir dėl to jam atsirado lūkesčių, kuriuos šis asmuo šių teisės aktų galiojimo metu galėjo pagrįstai laikyti teisėtais, taigi pagrįstai galėjo tikėtis, kad, jeigu jis paklus teisei, vykdys įstatymų reikalavimus, jo lūkesčiai valstybės bus laikomi teisėtais, bus valstybės ginami ir saugomi. Tokius lūkesčius gali sukelti net ir tie teisės aktai, kurie vėliau buvo nustatyta tvarka pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai (įstatymams). Gali būti ir tokių faktinių situacijų, kai

¹⁰⁸ Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas. *Žin.*, 1999, nr. 101-2916.

¹⁰⁹ Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Žin.*, 2004, nr. 85-3094.

asmuo jau yra įgyvendinęs iš teisės akto, kuris vėliau buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai (įstatymams), kilusias teises ir pareigas kitų asmenų atžvilgiu ir dėl to šiems kitiems asmenims pagal teisės aktus taip pat atsirado atitinkamų lūkesčių, kurių gynybos ir apsaugos iš valstybės jie pagrįstai galėjo tikėtis. Kai kada tarp tokių lūkesčių atsiradimo ir atitinkamų teisės aktų pripažinimo prieštaraujančiais Konstitucijai (įstatymams) gali būti praėjęs ilgas laikas. Konstituciniai teisinio tikrumo ir teisinio saugumo reikalavimai (kartu su kitais konstituciniais imperatyvais) lemia tai, kad Konstitucija apskritai neužkerta kelio tam tikrais ypatingais atvejais saugoti bei ginti ir tokias asmens įgytas teises, kylančias iš teisės aktų, vėliau pripažintų prieštaraujančiais Konstitucijai (įstatymams), kurių neapgynus ir neapsaugojus šis asmuo, kiti asmenys, visuomenė arba valstybė patirtų didesnę žalą negu toji, kurią šis asmuo, kiti asmenys, visuomenė arba valstybė patirtų, jei minėtos teisės būtų visiškai arba iš dalies apsaugotos ir apgintos; kiekvienu atveju būtina išsiaiškinti, ar neapsaugojus ir neapgynus šių įgytų teisių nebus pažeistos kitos Konstitucijos saugomos vertybės, ar nebus pažeista Konstitucijoje įtvirtintų, jos ginamų ir saugomų vertybių pusiausvyra. Po to, kai teisės aktai buvo pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai (įstatymams) ir dėl to tam tikri teisei iki tol paklusę, įstatymų reikalavimų laikęsi, valstybe ir jos teise pasitikėję asmenys gali patirti nepalankių padarinių, įstatymų leidėjas turi konstitucinę priedermę įvertinti visas su tuo susijusias aplinkybes ir, jei būtina, nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris minėtais ypatingais atvejais leistų visiškai arba iš dalies apsaugoti ir apginti teisei paklūsusių, įstatymų reikalavimų besilaikiusių asmenų įgytas teises, kilusias iš teisės aktų, vėliau pripažintų prieštaraujančiais Konstitucijai (įstatymams), kad nebūtų nukrypta ir nuo Konstitucijoje įtvirtinto teisingumo principo. Tačiau, pabrėžė Konstitucinis Teismas, Konstitucija nesaugo ir negina tokių asmens įgytų teisių, kurios savo turiniu yra privilegijos.

Nuo aptariamo Konstitucinio Teismo nutarimo priėmimo praėjo dešimtmetis. Be abejo, per tą laiką oficialiosios konstitucinės doktrinos plėtra nebuvo sustojusi. Tai pasakytina ir apie konstitucinę teisinę valstybės doktriną. Ji buvo reikšmingai plėtojama įvairiais aspektais keliuose Konstitucinio Teismo aktuose. Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarime buvo pirmą kartą trumpai paminėtas konstitucinis atsakingo valdymo principas¹¹⁰. Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime šis principas jau šiek tiek išplėtotas ir susietas su konstituciniu teisinės valstybės principu¹¹¹. Vėliau

¹¹⁰ „Konstitucija yra valstybės valdžią ribojanti aukščiausioji teisė. Konstitucijoje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas.“ *Žin.*, 2004, nr. 105-3894. Šio nutarimo analizę žr. RAULIČKYTĖ, A. Atsakingo valdymo principas ir jo įgyvendinimas. *Politologija*, 2006, nr. 1.

¹¹¹ „Konstitucinis reikalavimas, kad Lietuvos valstybės valdžia būtų organizuota demokratiškai ir kad šalyje būtų demokratinis politinis režimas, taip pat Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalies nuostata, kad piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, yra neatsiejami nuo Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostatos, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat nuo šio straipsnio 2 dalies nuostatos, kad valdžios galias riboja Konstitucija.

kai kurie konstitucinio atsakingo valdymo principo, iki tol formuluoto veikiau kaip *obiter dictum*, bet sieto su konstituciniu teisinės valstybės principu, elementai buvo labai svarbūs jau kaip *ratio decidendi* atitinkamose konstitucinės justicijos bylose¹¹². Šiame kontekste paminėtinas ir minėtų doktrinių nuostatų dėl jurisprudencijos tęstinumo plėtojimas Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendime ir 2007 m. spalio 22 d. nutarime¹¹³, kuriuose suformuluota plati teismo precedento kaip teisės šaltinio doktrina, be kita ko, pateikianti orientyrus, kaip turi būti laikomasi konstitucinio reikalavimo, kad panašios bylos būtų sprendžiamos panašiai. Paminėtini ir Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. ir 2014 m. liepos 11 d. nutarimai¹¹⁴, kuriuose suformuluota doktrina, kurios iki tol šio teismo tekstuose turbūt nebuvo nė aiškių užuominų, būtent doktrina, formuluojanti reikalavimus pačios Konstitucijos keitimo procesui ir kartu nustatanti apribojimus tokioms Konstitucijos keitimo iniciatyvoms, kurios Konstitucijos darną suardytų taip, kad ji taptų prieštaringa viduje. Kaip minėta, konstitucinio teisinės valstybės principo turinio atskleidimas konstitucinėje jurisprudencijoje (kaip ir oficialios konstitucinės doktrinos formavimas apskritai) yra niekada nesibai-giantis procesas.

Ne tik Lietuvos, bet ir kiekvienos valstybės konstitucinis teismas (ar kitas analogišką jurisdikciją turintis teismas) plėtoja savo oficialią konstitucinę teisės viešpatavimo (teisinės valstybės) doktriną remdamasis pirmiausia savo šalies konstitucija. Minėta, kad šie teismai nedaro to izoliuotai ir šiuo atžvilgiu nėra laisvi. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje taip pat esama doktrinių nuostatų, kurios kaip teisinės idėjos buvo pasiskolintos iš kitų šalių konstitucinės jurisprudencijos ir persodintos į lietuvišką teisinę dirvą. Kita vertus, teisės viešpatavimo jurisprudencinę sampratą formuoja ir tarptautiniai teismai, kurių doktrininės nuostatos gali tapti ir kartais tampa (nebūtinai pateikiant atitinkamas nuorodas) ir Lietuvos oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatomis. Viena tokia su teisinio valstybės principo vietos Konstitucijoje bendru apibūdinimu susijusi doktrininė nuostata, suformuluota Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarime ir savaip atkartojanti atitinkamą EŽTT sprendimo byloje *Amuur prieš*

Konstitucinis Teismas 2004 m. liepos 1 d. nutarime konstatavo, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas. Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, kad valdžios atsakomybė visuomenei – teisinės valstybės principas, kuris įtvirtintas Konstitucijoje nustačius, kad valdžios įstai-gos tarnauja žmonėms, kad piliečiai turi teisę tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus dalyvauti valdant savo šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus, taip pat garantuojant piliečiams galimybę ginti savo teises teisme, peticijos teisę, teisės aktuose reglamentuojant piliečių prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūrą ir kt. (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas).“

¹¹² Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. ir 2008 m. sausio 22 d. nutarimai. Atitinkamai: *Žin.*, 2007, nr. 19-722; 2008, nr. 10-350.

¹¹³ Atitinkamai: *Žin.*, 2006, nr. 88-3475; 137; *Žin.*, 2007, nr. 110-4511.

¹¹⁴ Atitinkamai *TAR*, 2014-00478, 2014 m. sausio 24 d.; 2014-10117, 2014 m. liepos 11 d.

Prancūziją nuostata, jau buvo paminėta. Šiame kontekste pravartu bent trumpai aptarti, kaip teisės viešpatavimo imperatyvas atskleidžiamas EŽTT jurisprudencijoje¹¹⁵.

Iškart pasakytina, kad teisės viešpatavimas EŽTK paminėtas vieną kartą – preambulėje. Be to, ši sąvoka ne į visas valstybių narių kalbas yra išversta būtent kaip „teisės viešpatavimas“: jos prancūziškas analogas (tai kita oficiali EŽTT kalba) reiškia veikiau „teisės pirmenybę“, o oficialiame vertime į lietuvių kalbą vartojama sąvoka „teisės viršenybė“. Atsižvelgiant į EŽTT kaip tarptautinio teismo pobūdį, į tai, kad jis, kitaip nei konstituciniai teismai, nėra „normų teismas“, į jo nuolat pabrėžiamą valstybių turimą vertinimo laisvę bei į šio teismo taikomą subsidiarumo principą, akivaizdu, kad EŽTT jurisprudencijoje neturėtų būti universalizuojami tokie teisės viešpatavimo elementai (nors ir kokie „pažangūs“), kurie būdingi tik kai kurioms valstybėms narėms. EŽTT formuluoja autentišką teisės viešpatavimo sampratą, kuri kai kuriais atžvilgiais sutampa su ta, kurią formuluoja nacionaliniai (konstituciniai) teismai (ypač jei tam tikru klausimu esama plataus valstybių narių konsensuso), bet kuri toli gražu neapriėpia ir negali apriėpti visos šios sampratos lyginamosios jurisprudencinės įvairovės. Matyt, nereikia nė sakyti, kad ir EŽTT nėra visiškai laisvas formuluoti tokią teisės viešpatavimo sampratą, kuri prasiųlentų su pasaulio teisine mintimi.

EŽTT teisės viešpatavimą traktuoja kaip ET sukūrusių valstybių „bendrą palikimą“, vieną pamatinių demokratinės visuomenės principų, kuris išreiškia „idėją, būdingą visiems Konvencijos straipsniams“¹¹⁶. Tačiau teisės viešpatavimo apibrėžimo EŽTT jurisprudencijoje nėra (kaip ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje). Laikantis panašaus nuoseklumo, kaip aptariant Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimą, galima skirti reikalavimus, kuriuos EŽTK įtvirtintas teisės viešpatavimo imperatyvas kelia atitinkamai teisėkūrai ir teisei taikyti.

EŽTT jurisprudencijoje pabrėžiama nacionalinės teisėkūros subjektų pareiga veikti – sukurti norminį pagrindą kilusiam probleminiam klausimui išspręsti. Pavyzdžiui, įstatymų leidėjas turi pozityvią pareigą imtis visų reikiamų priemonių, kad būtų apsaugota kiekvieno asmens teisė į gyvybę (EŽTK 2 straipsnis)¹¹⁷. Jis taip pat turi pozityvią pareigą užtikrinti, kad niekas nebūtų kankinamas, patirtų nežmonišką ar žeminantį jo orumą elgesį arba būtų taip baudžiamas (3 straipsnis)¹¹⁸. Kartais reikalaujama, kad norminis pagrindas būtų sukurtas privatiems santykiams, pavyzdžiui, susijusiems su asmens

¹¹⁵ Plačiau žr. LAUTENBACH, G. *The concept of the rule of law and the European Court of Human Rights*. Oxford, 2013. Autorius dėkingas Paului Lemmensui už galimybę pasinaudoti spaudai rengiamu jo straipsniu „The contribution of the European Court of Human Rights to the rule of law“.

¹¹⁶ *Amuur prieš Prancūziją*, § 50; *Iatridis prieš Graikiją* [GC], § 58 (nuorodas žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹⁷ *Öneryıldiz prieš Turkiją* [GC], nr. 48939/99, 2004 m. lapkričio 30 d., § 89; *Makaratzis prieš Graikiją* [GC], nr. 50385/99, 2004 m. gruodžio 20 d., § 57.

¹¹⁸ *O’Keefe prieš Airiją* [GC], nr. 35810/09, 2014 m. sausio 28 d., §§ 146, 152.

teise netrukdomai naudotis savo nuosavybe (Pirmojo protokolo 1 straipsnis)¹¹⁹ arba su šeimos ryšių tarp netekėjusios motinos ir vaiko palaikymu ir vaiko integravimu į šeimą (8 straipsnis)¹²⁰. Kad įsiterpimas į atitinkamą teisę būtų pripažintas nepažeidusiu EŽTK, jis turi būti „numatytas įstatymo“. Tokiam įstatymui keliami kokybės reikalavimai, be to, jis turi būti prieinamas asmeniui, pakankamai nuspėjamas¹²¹, o vykdomoji valdžia neturi turėti nevaržomos galios jį taikyti ar jo netaikyti¹²².

Kalbant apie teisės taikymo reikalavimus, pirmiausia paminėtinas draudimas taikyti teisę retroaktyviai. EŽTT 7 straipsnyje šis draudimas suformuluotas kaip absoliutus draudimas¹²³ baudžiamųjų bylų kontekste, tačiau jis (rečiau) gali būti adresuojamas ir privatinės teisės sričiai. EŽTT nėra „virš-nacionalinis konstitucinis teismas“ ir retroaktyvumo draudimą adresuoja ne teisėkūrai, bet teisei taikyti. Kitas svarbus teisės taikymo reikalavimas yra tas, kad teisės taikymas turi būti grindžiamas įstatymu – šiuo atžvilgiu būti teisėtas. „Tradicinis“ keturių pakopų testas, taikomas iš esmės kiekvienoje byloje, kurioje tiriama, ar nebuvo pažeista EŽTK saugoma teisė, apima: (i) nustatymą, ar buvo įsiterpta į EŽTK ginamą teisę; (ii) ar tas įsiterpimas buvo teisėtas (t. y. grindžiamas galiojančia teise); (iii) ar juo buvo siekiama teisėto tikslo; (iv) ar jis buvo būtinas demokratinėje visuomenėje. Nustačius, kad teisės taikymas nebuvo teisėtas (grindžiamas teise), tolesnis bylos nagrinėjimas gali būti nebereikalingas, nes pažeidimui konstatuoti gali pakakti vien šio nustatymo. Teisei taikyti taip pat gali būti keliamas reikalavimas imtis veiksmų vykdant valstybės pozityvias pareigas, pavyzdžiui, užtikrinti teises ir praktines sąlygas, kad pilietis galėtų veiksmingai pasinaudoti tam tikromis teisėmis, kurias jam nustato atitinkamos valstybės įstatymas, kad jos neliktų vien iliuzinės ir nebūtų paneigta jų pati esmė¹²⁴. Teisės viešpatavimo imperatyvų taikymo kontekste paminėtini ir tie, kurie skirti teisminei valdžiai, pavyzdžiui, reikalavimas užtikrinti asmens teisę į teisingą teismą, apimančią ir kaltinamojo teisę suprasti prisiekusiųjų verdiktą¹²⁵, taip pat reikalavimą užtikrinti teismo sprendimų vykdymą¹²⁶.

Tai labai trumpa (net per trumpa) apžvalga, joje apsiribota keliais pavyzdžiais. Vis dėlto ir ji leidžia išvelgti paraleles tarp Lietuvos oficialiojoje

¹¹⁹ *Kotov prieš Rusiją* [GC], nr. 54522/00, 2012 m. balandžio 3 d., § 117.

¹²⁰ *Marckx prieš Belgiją* [GC], nr. 6833/74, 1979 m. birželio 13 d., § 31.

¹²¹ *Fernández Martínez prieš Ispaniją* [GC], nr. 56030/07, 2014 m. birželio 12 d., § 117.

¹²² *Maestri prieš Italiją* [GC], nr. 39748/98, 2004 m. vasario 17 d., § 30; *Sanoma Uitgevers b.v. prieš Nyderlandus* [GC], nr. 38224/03, 2010 m. rugsėjo 14 d., § 82.

¹²³ Bet plg. *Kononov prieš Latviją* [GC], nr. 36376/04, 2010 m. gegužės 17 d., § 186; taip pat žr. EŽTK 7 straipsnio 2 dalį: „Šis straipsnis nekluduoja teisti ir nubausti kiekvieną asmenį už kokius nors veiksmus ar neveikimą, kurie jų padarymo metu pagal civilizuotų tautų pripažintus bendruosius teisės principus buvo laikomi nusikaltimais.“

¹²⁴ *Broniowski prieš Lenkiją* [GC], nr. 31443/96, 2004 m. birželio 22 d., §§ 184, 185.

¹²⁵ *Taxquet prieš Belgiją* [GC], nr. 926/05, 2010 m. gruodžio 16 d., § 90.

¹²⁶ *Immobiliare Saffi prieš Italiją* [GC], nr. 22774/93, 1999 m. liepos 28 d., § 66; *Brumărescu prieš Rumuniją* [GC], nr. 28342/95, 1999 m. spalio 28 d., § 61.

konstitucinėje doktrinoje formuluojamos teisės viešpatavimo sampratos ir teisės viešpatavimo sampratos, įtvirtintos EŽTT jurisprudencijoje.

Kalbant apie tarptautinės kilmės teisės viešpatavimo standartus pasakytina, kad jie nebūtinai yra jurisprudenciniai. Šiame kontekste ypač svarbus yra (jau trumpai minėtas) Europos komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos) 2011 m. Pranešimas apie teisės viešpatavimą.

Vertinant formaliai, pranešimas yra švelnioji teisė. Juo siekta suderinti įvairias teisės viešpatavimo sampratas, ypač įvardijamas terminais *rule of law*, *Rechtsstaat* ir *État de droit*. Jame glaustai apžvelgta teisės viešpatavimo idėjos raida, ypač daug dėmesio skiriant Alberto Venno Dicey mokymui, taip pat teisės viešpatavimo sampratai kelių tarptautinių organizacijų (JT, ET, ES, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO)) dokumentuose. Kadangi vieno „galutinio“ teisės viešpatavimo apibrėžimo nėra, kaip „tinkamiausias“ buvo pasirinktas (šioje dalyje jau cituoto autoriaus) Thomaso H. Binghamo apibrėžimas, pagal kurį, teisės viešpatavimo principo šerdis yra tai, kad „visi asmenys ir institucijos valstybėje, ir viešosios, ir privačios, turi būti susaistytos ir turėti teisę patirti naudą viešai išleistų įstatymų, kurie (apskritai) turi įsigalioti ateityje ir būti viešai administruojami teismuose“, ir pasiremama šio autoriaus pasiūlytais „aštuoniais teisės viešpatavimo ingredientais“¹²⁷. Apžvelgiama ir nacionalinė teisė, drauge pažymint, kad teisės viešpatavimas (arba teisinė valstybė) Vidurio ir Rytų Europos šalių, buvusių socialistinių valstybių, konstitucijose minimas dažniau nei „senųjų demokratijų“, iš kurių atskirai paminima Ispanija (taip pat „senoji“ demokratija?!) ir Šveicarija (tarp Vidurio ir Rytų Europos valstybių pranešimo rengėjai pamiršo paminėti Lietuvą).

Vertingiausia pranešimo dalis – to, kas šioje knygoje vadinama teisės viešpatavimo standartais, arba teisinės valstybės požymiais, formulavimas ir – atsižvelgiant į pranešimo kaip švelniosios teisės pobūdį – aprobavimas. Pasirėmusi, *inter alia*, Binghamo „teisės viešpatavimo ingredientais“, komisija jų skaičių sumažino nuo aštuonių iki šešių, kurių kiekvieną išplėtojo ir detalizavo. Šie šeši teisės viešpatavimo standartai yra: (i) teisėtumas, įskaitant skaidrią, atsakingą ir demokratinę teisėkūrą; (ii) teisinis tikrumas; (iii) savi valės uždraudimas; (iv) teisingumo nepriklausomame ir nešališkame teisme prieinamumas, įskaitant administracinių aktų teisinę peržiūrą; (v) žmogaus teisių gerbimas; (vi) nediskriminavimas ir lygybė prieš įstatymą.

Tai – katalogas. Be abejo, komisijos pranešimas dėl lakoniškumo (ypač itin konspektyvios teisės viešpatavimo idėjos raidos apžvalgos) negali visiškai tenkinti teisės viešpatavimo problematika giliau besidominčio teisininko, ypač teisės mokslininko. Bet pranešimo tikslas nebuvo tenkinti kieno nors akademinis interesus. Pranešimas orientuotas į praktines reikmes ir, kaip bene pirmas tokio pobūdžio teisės (nors tik švelniosios) aktas, tarptautiniu lygmeniu teisinę valstybę įtvirtina kaip operacionalią, praktiškai taikytiną

¹²⁷ Žr. 1 skyrių.

kategoriją. Lietuvos akademiniam teisinės valstybės diskursui (kuriame aktyviai peršamos kraštutinės plačiosios teisės viešpatavimo teorijos) pranešimas reikšmingas ir tuo, kad jame teisinė valstybė pabrėžtinai nesiejama nei su socialine gerove, nei su ekonomine politika; ji traktuojama kaip grynai teisinė kategorija. Tokia samprata turi didelę metodologinę reikšmę ir tolesniam tyrimui.

3. Trys įtampos laukai

Įžangoje buvo padaryta prielaida, kad Lietuvą 2008 m. užklupusi ekonomikos krizė padarė teisei sistemai transformuojamąjį poveikį, pažemindama visuotinai pripažįstamus teisės viešpatavimo (teisinės valstybės) ir žmogaus teisių apsaugos standartus: kadangi teisinė sistema nėra pajėgi užtikrinti, bent jau tuo mastu kaip iki tol, subjektinių teisių ir teisėtų lūkesčių gynimo, tam tikrus teisės viešpatavimo reikalavimus imama laikyti mažiau imperatyviais – jų neatsisakoma, bet nukrypimai nuo jų siekiant įveikti krizę teisiškai nepasmerkiami ir šiuo požiūriu yra pateisinami, taip pat ir teismų jurisprudencijoje. Tai tik prielaida; ji gali ir nepasitvirtinti.

Tolesnėse knygos dalyse ši prielaida bus patikrinta pagal tam tikrus žmogaus teisių katalogo segmentus. Tačiau prieš pereinant prie šios konkrečios problematikos reikia aptarti kelias su teisinės sistemos veikimu susijusias *makrolygmens* priešpriešas, išryškėjančias globalios krizės sąlygomis, ypač jei jai įveikti griebiamasi plačios ir radiklios intervencijos į teisinį reguliavimą. Nors turbūt galima rasti tinkamesnį žodį, čia jos vadinamos įtampomis dėl sąsajos su tikėtinumu, kad atitinkamoje priešpriešoje gali būti „nutempta“ arba į ikikrizinio laikotarpio teisės standartų, arba į to, kas jiems priešinasi, pusę. Darant prielaidą, kad aptariama krizė ir / arba jos įveikimo priemonės daro transformuojamąjį poveikį ne vien teisinio reguliavimo turiniui, bet ir visai teisei sistemai, įskaitant teisės viešpatavimo ir žmogaus teisių suvokimą, ir greta kitų veiksmų esmingai prisideda prie demokratinio režimo teisinių standartų pažeminimo, teoriškai reflektuoti tie sandūros taškai, kur minėti standartai jau neatsilaikė ar rizikuoja neatsilaikyti prieš dėl krizės patiriamą spaudimą. Tas neatsilaikymas reiškia, kad krizė ne tik sumažina visuomenės narių lūkesčius, bet ir paskatina siaurinti jų gynimą, nors jie suvokiami ir iki krizės buvo ginami kaip subjektinės teisės, o tas siaurinimas tampa pateisinamas demokratinio režimo teisinių standartų požiūriu, nes tie standartai arba yra pakitę, arba interpretuojami taip „lanksčiai“, jog tam tikromis aplinkybėmis nebėra taikomi.

Įtampos tarp tos teisės viešpatavimo ir žmogaus teisių sampratos, kuri vyravo iki krizės, ir tos, kuri galbūt labiau atitinka krizės ir pokrizinę situaciją, reiškiasi trijose plotmėse: (i) įsitvirtinusi teisės viešpatavimo ir žmogaus

teisų samprata susipriešina su ekonomine tikrove; (ii) išryškėja (ir taip visą laiką buvusi, bet Vakarų teisės tradicijoje ne krizės laikais ne tokia aktuali) teisės ir politikos priešprieša; (iii) esama ir teisės ir visuomenės priešpriešos.

3.1. Teisė ir ekonominė tikrovė

Teisė atspindi ir abstrahuoja tikrovę, kad galėtų būti panaudota jai verifikuoti ir kontroliuoti¹²⁸. Legitimuodama socialines institucijas, ji kuria „antrinį“, simbolinį pasaulį¹²⁹. Ir tik daugmaž adekvačiai atspindėjusi tikrovę, ji padeda ją rekonstruoti. Tačiau esmingai pakitus teisės atspindimam „pirminiam“ pasauliui, ji turi keistis pati. Jei „pirminio“ pasaulio kismą pakursto esminė disfunkcija, ištikus krizei teisės galimybės būti naudojami kaip patikimam tikrovės verifikavimo ir kontroliavimo matui peržiūrimos. Amžinoji teisės ir tikrovės santykio problema (ji amžina, nes dėl požiūrio į teisės ir tikrovės santykį nesutaria didžiosios teisės teorijos – teisinis pozityvizmas, prigimtinės teisės mokykla, teisinis realizmas ir kt.) yra plačių teorinių svarstymų, kuriems čia nėra galimybių skirti daugiau vietos, dalykas. Dėl krizės sumažėjus galimybėms finansiškai, žmogiškaisiais ištekliais ir valstybės instituciniu pajėgumu užtikrinti tam tikrų subjektinių teisų, juolab teisėtų lūkesčių plačiuoju požiūriu įgyvendinimą, linkstama persvarstyti pačių šių teisų / lūkesčių turinį ar net *buvimo faktą*: tai, ką teisinė sistema iki tol traktavo kaip subjektinę teisę, ją gali būti nebelaikoma. Tai yra įtampa tarp pozityviojoje teisėje įtvirtintų lūkesčių, iki užklumpant krizei suvoktų ir gintų kaip subjektinės teisės, ir objektyvaus negalėjimo viešajai valdžiai vykdyti su jų užtikrinimu susijusių įsipareigojimų.

Čia priartėjame prie įtakingos teorijos, savaip sulydžiusios geriausias teisinio pozityvizmo ir jos amžinosios oponentės prigimtinės teisės mokyklos idėjas, – Ronaldo Dworkino visuminės teisės teorijos¹³⁰. Joje subjektinės teisės metaforiškai vadinamos koziriais. Net jei tam tikrą socialinę tikslą galima pasiekti kitu būdu, jo siekimo būdą padiktuoja teisės turėtojas. Tad kam nors turint subjektinę teisę ką nors daryti arba ko nors nedaryti, alternatyvų pasirinkimą ginantys argumentai susilpnėja: subjektinė teisė yra stipriausias argumentas. Vakarų kultūroje, kur pripažįstama individo savaiminė vertė, tokiam požiūriui neįmanoma racionaliai prieštarauti. Tačiau net fundamentaliosios teisės turi savo „tamsiąją pusę“ (nes jomis taip pat gali

¹²⁸ KŪRIS, E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas (I). *Jurisprudencija*, 2001, nr. 23(15).

¹²⁹ BERGER, P. L. ir LUCKMANN, T. *Socialinis tikrovės konstravimas: žinojimo sociologijos traktatas*. Vertė A. Radžvilienė. Vilnius, 1999, p. 119 ir toliau.

¹³⁰ DWORKIN, R. *Rimtas požiūris į teises*. Vertė K. Klimka. Vilnius, 2004; Id. *Teisės imperija*. Vertė K. Klimka. Vilnius, 2005. Taip pat žr. Id. *Principo reikalas*. Vertė K. Klimka. Vilnius, 2006.

būti piktnaudžiaujama)¹³¹, kuri išryškėja, jei suabsoliutinama R. Dworkino tezė „viskas arba nieko“. Jei, suabsoliutinę šį požiūrį, jį nekritiškai taikytume kiekvienoje situacijoje, tai galėtų sukelti visuomenei sunkiai pakeliamų socialinių padarinių. Pavyzdžiui, (Lietuvos kontekste) sprendžiant dėl atlyginimo už negalimą grąžinti sovietų valdžios nacionalizuotą turtą, savininkų pageidavimams gauti to turto dabartinę rinkos vertę reikėtų teikti pirmenybę prieš visų kitų asmenų (kad ir kas jie būtų) interesus į tą turtą ir visos valstybinės bendruomenės interesą viešuosius finansus (kurie, žinoma, nėra neriboti) naudoti taip, kad kuo geriau būtų užtikrinamas visų viešųjų funkcijų vykdymas. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje bandoma išlaikyti šių konfliktuojančių teisių / interesų pusiausvyrą¹³². Šitaip teoriškai nepriekaištinga teisių kaip kozirių samprata turi nusileisti tikrovei: subjektinė (nuosavybės) teisė išlieka, bet siauresnės nei išplauktų iš jos spekuliatyvaus konstatavimo apimties. Beje, pateiktas pavyzdys yra ne iš krizės laikotarpio jurisprudencijos. Toks „dalies subjektinės teisės“ (ap)gynimas būdingas ne vien Lietuvos teismų jurisprudencijai. Tačiau šis pavyzdys neaiškintinas, esą visais atvejais, kai tam tikra subjektinė teisė nebuvo užtikrinta, apginta ar atkurta visa apimtimi, tai buvo padaryta pagrįstai.

Juo labiau subjektinės teisės netenka savo kaip kozirių auros ištikus didelio masto ūkio krizei, kai daugelio teisių įgyvendinimo neįmanoma užtikrinti dėl to, kad tam nėra lėšų ir / arba institucinio pajėgumo – atitinkamos teisės įgyvendinimo materialių garantijų. Tada gali būti „pasikėsinama“ ne tik į subjektinės teisės apimtį, bet ir į esmę. Ar apskritai gali ir turi būti pripažįstama *esančia* subjektinė teisė, kuri *nėra užtikrinama* – ne dėl to, kad viešoji valdžia nerodo geros valios, bet dėl to, kad ji nepajėgi jos užtikrinti? Tokia teisė – fiktyvus koziris, vadinasi, visai ne koziris. Krizė jį „nukerta“. Negalimos įgyvendinti subjektinės teisės teisiškumą panaikina ne aukštesnis teisinis imperatyvas (kaip subjektinės teisės įtvirtinimą statutinėje teisėje po atitinkamos patikros pripažinus prieštaraujančiu konstitucijai¹³³), bet neteisėnės prigimties veiksnys – ekonominė tikrovė, realus gyvenimas.

Šiaip jau teisės aktai neturėtų įtvirtinti subjektinių teisių, kurių neįmanoma užtikrinti. Kodėl tai vis dėlto padaroma, reikėtų klausyti ne teisininkų, bet politologų ir kitų visuomenę tiriančių mokslų atstovų. Giovanni Sartoris pašaipiai rašė apie kai kurias Lotynų Amerikos šalis, į konstitucijas neapdairiai įsirašiusias konkrečius ambicingus valstybės socialinius įsipareigojimus¹³⁴, bet negebėjusias jų vykdyti susiklosčius nepalankiai ekonominei konjunktū-

¹³¹ SAJÓ, A. Preface. In Id. (ed.). *Abuse: The dark side of fundamental rights*. Utrecht, 2006, p. 1; taip pat žr. PALOMBELLA, G. The abuse of rights and the rule of law. In *Ibid.*, p. 9.

¹³² Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. ir 2013 m. rugsėjo 11 d. nutarimai. Atitinkamai: *Žin.*, 2003, nr. 24-1004; 2013, nr. 97-4815.

¹³³ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 12 d. nutarimą. *Žin.*, 2006, nr. 54-1965.

¹³⁴ SARTORI, G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas*. Vertė E. Kūris. Kaunas, 2001.

rai. Kitas pavyzdys iš konstitucionalizmo srities. Kai kurios posovietinės valstybės konstituciniu lygmeniu pasiskelbė esančios socialinės valstybės (sąvoka tarsi *copy–paste* būdu nusirašyta nuo Vokietijos). Viena iš jų – Tadžikistanas, JT Žmogaus socialinės raidos indekse 2013 m. užėmęs 125 vietą iš 187. Kita – Rusija. Kad valdžia negali vykdyti priimtų įsipareigojimų ir dėl to tenka koreguoti politiką, pirmiausia yra ekonominės ir politologinės refleksijos dalykas. Tačiau teisės teorijos požiūriu ši problema ne mažiau svarbi, nes net santvarkos principų deklaravimas, juo labiau socialinių įsipareigojimų įtvirtinimas statutinėje teisėje reiškia, kad jų nevykdymas iš ekonominės ir socialinės politikos srities persikelia ir į teisės sritį ir *per definitionem* tampa teisės pažeidimu. Taip vertintina iš dominuojančia teisininkų pasaulėžiūra išliekančio teisinio pozityvizmo varpinės. O jei yra teisės pažeidimas, kas konkrečiai yra teisės pažeidėjas ir kokia yra *reali* teisinė atsakomybė už tą pažeidimą? Šie klausimai retoriniai, bet dėl to abstrahuotam teisiniam mąstymui jie nėra mažiau prasmingi.

Šiame kontekste paminėtinas Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijos kūrėjų atsargumas jos tekste nepavartoti praėjusio tūkstantmečio paskutiniajame dešimtmetyje posovietinėse šalyse itin populiarios socialinės valstybės ar gerovės valstybės sąvokų, jei jos iš tikrųjų nepavartotos dėl racionalaus atsargumo, taip pat apdairią Konstitucinio Teismo laikyseną savo jurisprudencijoje vietoj šių sąvokų, suponuojančių vadinamuosius rezultato įsipareigojimus ir juos atitinkančias subjektines teises, taigi ir valstybės pareigas jas užtikrinti, vartoti valstybės socialinės orientacijos sąvoką, suponuojančią „tik“ vadinamuosius tikslo įsipareigojimus, vadinasi, nepreziumuojančias atitinkamų subjektinių teisių kaip galimų ginti teisme¹³⁵. Bet jei Lietuvos konstitucinėje teisėje tokių neįgyvendinamų subjektinių teisių ir nėra įtvirtinta (taip galima teigti remiantis iki šiol suformuluota oficialia konstitucine doktrina; bet tai nereiškia, kad dėl teisių, nelaikytinų neįgyvendinamomis, įgyvendinimo garantijų, taigi ir apimties, nekyla sunkumų), to negalima pasakyti apie kai kurias ordinarinėje teisėje įtvirtintas subjektines teises. Tai iliustruoja, pavyzdžiui, dvi su Lietuvą paveikusia ekonomikos krize susijusios Konstitucinio Teismo 2013 m. bylos¹³⁶.

Pavyzdžių, kai krizės laikotarpio ir pokrizinėje jurisprudencijoje paneigiamas lūkesčių, kuriuos statutinė teisė iki krizės gynė kaip subjektines teises, teisiškumas, galima pateikti ir daugiau. Apsiribokime viena bendra išvalga. Teisinėje valstybėje esama institucinių ir procesinių mechanizmų, leidžiančių

¹³⁵ Žr. pirmąjį iš daugelio relevantinių aktų – Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimą. *Žin.*, 2004, nr. 38-1236. Kitaip nei dėl socialinės gerovės sąvokos nepavartojimo Konstitucijos tekste (dėl kurio autorius neturi pakankamai informacijos), socialinės orientacijos sąvoka Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra gerai apgalvoto pasirinkimo rezultatas (autorius, tuo metu pats buvęs Konstitucinio Teismo teisėju, tai patvirtina).

¹³⁶ Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. ir 2013 m. lapkričio 20 d. nutarimai. Atitinkamai: *Žin.*, 2013, nr. 52-2604; 2013, nr. 120-6079; bet plg. Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 5 d. nutarimą, *Žin.*, 2013, nr. 25-1222.

koreguoti ar net anuliuoti statutinę teisę, įtvirtinančią įsipareigojimus, kuriems vykdyti pasikeitusi ekonominė konjunkštūra gali kelti tokią grėsmę, kad gali būti apskritai suabejota atitinkamų teisių *buvimu*. Juo labiau tai pasakytina apie teisės aktus, turinčius potencijos išprovokuoti didelius finansinius ar kitokius ekonominius sunkumus (tegu ir nesusijusius su pasauline recesija). Destruktyvaus pozityviosios teisės diktuojamo ekonominės tikrovės rekonstravimo niekas nepageidauja, todėl minėtos institucinės ir procesinės galimybės panaudojamos ne vien esamos krizės įveikimo priemonėms patikrinti ir galbūt aprobuoti: jas galima panaudoti ir prevenciškai, neleidžiant įstumi šalies ūkio (taigi ir visų kitų gyvenimo sričių) į krizę. Čia paminėtinos dvi konstitucinės teisės problemoms skirtose publikacijose nepelnytai retai minimos Konstitucinio Teismo 2002 m. bylos, kurių priimtuose nutarimuose antikonstitucinėmis buvo pripažintos įstatymų nuostatos, įpareigojusios Vyriausybę valstybės biudžeto projekte numatyti, o Seimą patvirtinti tokį valstybės biudžetą, kurio tam tikra dalis (išreikšta valstybės biudžeto išlaidų ar net BVP procentais) turėjo būti skiriama neaiškiai apibrėžtomis reikmėms – žemės ūkiui, aukštajam mokslui, sveikatos apsaugai ir kt.¹³⁷ Antrąją bylą inicijavusios Finansų ministerijos¹³⁸ nuomone (iš esmės patvirtinta Konstitucinio Teismo), *a priori* užtikrinus valstybės biudžeto lėšų skyrimą tam tikroms neformalaus lobizmo būdu privilegijuotoms gyvenimo sritims, beveik neliktų lėšų finansuoti kitoms, į privilegijuotųjų sąrašą nepatekusioms viešosioms funkcijoms. Beje, tuo metu šalis taip pat buvo ką tik išgyvenusi ne Lietuvoje kilusią, bet ją skaudžiai paveikusių ekonomikos krizę. Tiesa, nuo įsmukimo į naują (nors ir ne tokio masto) krizę išgelbėjo ne tiek minėti Konstitucinio Teismo nutarimai, bet tai, kad minėti įstatymai nebuvo vykdomi.

Demokratinio režimo teisiniai standartai, kurių pažeminimą lemia (pati ar kartu su kitais veiksniais) pasaulinė ekonomikos krizė ir / arba jos įveikimo priemonės, jau aptarti ankstesniuose skyriuose. Aptariama įtampa, net sukelta didelio masto krizės, nereiškia, kad kyla grėsmė, jog bus paneigti ar iš esmės iškreipti visi minėti standartai. Daug kas priklauso nuo teismų gebėjimo atsilaikyti prieš spaudimą: ne tik ir ne tiek galimą politinės valdžios spaudimą (anaiptol ne visose teisinėse kultūrose politinė valdžia drįsta spausti teismus), kiek nepersonifikuotą, nebylų pačios krizės ir jos sukurtos naujos ekonominės tikrovės spaudimą. Šis atsilaikymas (arba neatsilaikymas) – ne vien teisinės analizės, bet ir politikos mokslo bei psichologijos dalykas. Ne mažiau svarbu tai, kad nukrypimo nuo minėtų standartų pateisinimas, jei teismai apsisprendžia eiti tuo keliu, turi būti kuo įtikinamiau argumentuojamas (teismo sprendimas nuo valinio akto skiriasi, be kita ko, būtinumu jį deramai argumentuoti); kartais tai tiesiog neįmanoma. Tad teisinės valstybės

¹³⁷ Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. ir 2002 m. liepos 11 d. nutarimai. Atitinkamai: *Žin.*, 2002, nr. 5-186; 2002, nr. 72-3080.

¹³⁸ Formaliai, žinoma, ne jos, bet Vyriausybės, nes ministerija neturi įgaliojimų pati kreiptis į Konstitucinį Teismą.

teismai net giliausios ekonomikos krizės sąlygomis nepateisina bet kokių teisėkūros ar teisės taikymo sprendimų nukrypimo nuo tam tikrų teisės viešpatavimo standartų, nors jais buvo siekta įveikti tą krizę ir jie atrodė neturintys alternatyvų. Tokių nutarimų, tirdamas krizei įveikti skirtą teisinį reguliavimą, yra priėmęs ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas¹³⁹, ir kitų valstybių konstituciniai teismai, ir viršnacionaliniai teismai¹⁴⁰. Dėl nepermaldaujamos ekonominės neišvengiamybės minėti standartai nelaikomi absoliučia dogma. Pavyzdžiui, nebuvo pripažintos antikonstitucinėmis vykdant „naktinę reformą“ padarytos mokesčių įstatymų pataisos, nors jų padarymo laikas (prieš pat naujų metų valstybės biudžeto tvirtinimą) ir susiejimas su tuo metu svarstytu 2009 m. valstybės biudžetu, vertinant vien formaliai, pagrįstai leido pareiškėjams tikėtis ir kitokios bylos baigties¹⁴¹. Nebuvo pripažinti antikonstituciniais ir apkarpymai kai kurių socialinių išmokų, ypač tų, kuriomis piktnaudžiauti ankstesnis teisinis reguliavimas buvo sudaręs prielaidas¹⁴². Vis dėlto šie (ir kiti) „lankstesnio“ iki tol visuotinai pripažintų teisės viešpatavimo standartų interpretavimo ir taikymo (netaikymo?) atvejai nereiškia, kad dėl ekonominio būtinumo bus pateisinamas atitinkamas subjektines teises vien nominaliomis paverčiantis ar net jas visai paneigiantis teisinis reguliavimas. Tačiau vargu ar galima vienprasmiškai nustatyti ribą, iki kurios tam tikri standartai buvo (jei buvo) pažeminti ir kada toks pažeminimas pateisinamas pagrįstai, o kada galbūt ne.

3.2. Teisė ir politika

Užklupus didelio masto ekonomikos krizei išryškėja ir kita įtampa tarp iki krizės vyravusios teisės viešpatavimo ir žmogaus teisių sampratos ir tos, kuri galbūt labiau atitinka krizės ir pokrizinę situaciją, – tai įtampa tarp teisės ir politikos. Teisės ir politikos santykis – dar viena amžina ir teisės, ir politikos teorijos problema. Statutinė teisė, kartais ir dalis jurisprudencinės teisės, yra politinių sprendimų rezultatas, kita vertus, Vakarų teisės tradicijoje teisė riboja politinių sprendimų laisvę. Be to, jurisprudencijos „lankstumas“ interpretuojant ir krizės įveikimo priemonėms taikant tam tikrus teisinius standartus (arba jų netaikant) – tai taip pat teisės reagavimas į politinius sprendimus. Galiausiai konkuruojančias teisės sampratas postuluojančios

¹³⁹ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimą. *Žin.*, 2013, nr. 103-5079.

¹⁴⁰ The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights. Draft feasibility study (nuorodą žr. Įžangoje).

¹⁴¹ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimą. *Žin.*, 2013, nr. 19-938. Plačiau žr. III dalį.

¹⁴² Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. ir 2013 m. lapkričio 20 d. nutarimai. Atitinkamai: *Žin.*, 2013, nr. 52-2604; 2013, nr. 120-6079. Bet plg. Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 5 d. nutarimą (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

teisės teorijos pačios yra *ir* politinio mąstymo produktas¹⁴³. Kad ir kaip būtų puoselėjama teisės autonomija nuo politikos, didelio masto ekonomikos krizės sąlygomis jos pažeidimas yra didesnis; bet didesnis pažeidimas savaime nereiškia, kad ta autonomija *ir bus* pažeidžiama.

Bandyti įrodyti, kad krizės įveikimo priemonės kelia grėsmę teisės autonomijai nuo politikos, reiškia laužtis į atviras duris. Ir šiuo atveju pakanka parodyti. Politikos poveikis teisei neapsiriboja poveikiu teisėkūrai (aukštesnės galios statutinę teisę kuria politinės institucijos) ir teisei taikyti (net kai ją taiko politiškai neutrali biurokratija, taikymo kryptingumą daugiausia nulemia politiniame procese sukurtos statutinės teisės turinys), bet apima ir poveikį teisei aiškinti ir teisės aktų teisėtumo kontrolei – veiklai, kuri sudaro teisminės valdžios savastį. Politikos poveikio teisei šerdis – poveikis teismams. Jo svarba ypač išryškėja, kai į teismus krepiamasi dėl antikrizinę politiką įkūnijančių teisės aktų teisėtumo. Vienas iš žinomiausių atvejų – JAV Prezidento Franklino Delano Roosevelto 1937 m. „Teismo prikimšimo planas“, kuris, nors neįgyvendintas, leido įveikti Aukščiausiojo Teismo pasipriešinimą „Naujojo kurso“ politikai, leidusiai JAV išlipti iš Didžiosios depresijos. Siekdama teismo savęs legitimavimo, politika griebiasi įvairių poveikio teismams, ypač turintiems įgaliojimus tikrinti teisės aktų konstitucingumą, taigi ir teisiškumą, priemonių – nuo šantažo ir grasinimų iki papirkimo ir prijuokimo. Vienos iš jų formaliai neperžengia teisėtumo ribos, kitos teisiškai netoleruotinos. Iš jų išsiskiria viena, griežčiausia ir itin išradinga: užuot bandžius daryti įtaką teismų sprendimų turiniui, jie neutralizuojami, kad nepriimtų sprendimų, kontroliuojančių į statutinės teisės rūbą įvilktą antikrizinę (*per extentionem* – ir apskritai bet kokią) politiką.

Naujausia politikos teisminės kontrolės neutralizavimo kulminacija Europoje buvo Vengrijos 2011–2012 m. konstitucinė reforma, suvaržiusi Konstitucinio Teismo galias. Įsteigtas 1989–1990 m., šis teismas du dešimtmečius buvo laikomas vienu iš ryžtingiausių ir įtakingiausių konstitucinių teismų Europoje, o veiklos pradžioje – ir vienu iš labiausiai aktyvistinių konstitucinių teismų pasaulyje. Reforma drastiškai apribojo jo įgaliojimus tirti vadinamųjų ekonominių įstatymų konstitucingumą (išskyrus išleidimo ir paskelbimo procedūros patikrą): įstatymų dėl biudžeto, mokesčių, įmokų, muitų ir pan. atitiktį Pagrindiniam Įstatymui¹⁴⁴ jis gali tirti tik tada, jei tai susiję su teise į gyvybę ar orumą, asmens duomenų apsauga, minties, sąžinės ir religijos laisve, teisėmis, susijusiomis su Vengrijos pilietybe, ir tik jei valstybės

¹⁴³ COTTERRELL, R. *The politics of jurisprudence: A critical introduction to legal philosophy*. London & Edinburgh, 1989.

¹⁴⁴ Tai oficialus Vengrijos naujosios Konstitucijos pavadinimas. Vos priimtas, Pagrindinis Įstatymas buvo esmingai koreguotas penkis kartus. Jo konsoliduotą tekstą žr. Vengrijos Konstitucinio Teismo interneto tinklalapyje: <http://www.mkab.hu/rules/fundamental-law>. Žinoma Vengrijos teisės specialistė K. L. Scheppele šį Konstitucinio Teismo kompetencijos apribojimą pavadino „konstituciniu kerštu“; žr. Guest post: Constitutional revenge. Prieiga per internetą: http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/03/01/guest-post-constitutional-revenge/?_r=0 [žiūrėta 2014 m. lapkričio 11 d.].

skola viršija BVP; tie įstatymai Konstitucinio Teismo sprendimu gali netekti galios tik tada, jei pažeidžiama kuri nors iš minėtų teisių. Stebėtinai greitai ši inovacija buvo pastebėta Lietuvoje, kur ją ėmė reklamuoti tuomečiai Seimo Biudžeto ir finansų komiteto pirmininkas, o iš paskos Ministras Pirmininkas (nenumatę, kad netrukus ji, kaip ir daugelis kitų tos konstitucinės reformos aspektų, bus itin neigiamai įvertinta ET ir ES institucijų bei tarptautinių teisininkų organizacijų), pasiūlę panašią „tvarką“ nustatyti ir Lietuvoje¹⁴⁵. Šiuo keliu čia nebuvo nueita, bet siūlymai vadovautis Vengrijos pavyzdžiu tuo metu sklandžiai įsiliejo į iracionalų „revanšo ir prevencijos“ chorą, viešojoje erdvėje tiražuojantį kaltinimus Konstituciniam Teismui Seimo galių uzurpavimu. Jei ta iniciatyva būtų buvusi įgyvendinta, tokie nutarimai, kaip priimtieji 2002 m. byloje dėl valstybės biudžeto išankstinio „iš(si)dalijimo“, būtų neįmanomi¹⁴⁶.

Atsiribojus nuo politinio šios iniciatyvos pobūdžio pripažintina, kad teismų aktyvizmas gali kelti problemų. Konstitucinės kontrolės prigimtis, oficialaus konstitucijos aiškinimo funkcija lemia nuosaikaus aktyvizmo neišvengiamumą konstitucinių teismų veikloje¹⁴⁷. Tačiau konstitucinių teismų aktyvizmą riboja jų kolegialumas. Negalima nematyti ir priešingos tendencijos – konstitucinių teismų savęs suvaržymo nuostatos, ne silpnesnės nei teismų aktyvizmo apraiškos. Ši nuostata itin ryški Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: jis nedviprasmiškai prisiėmė priedermę užtikrinti savo jurisprudencijoje formuluojamos oficialios konstitucinės doktrinos tęstinumą – nenukrypti nuo ankstesnėse konstitucinės justicijos bylose sukurtų precedentų, nebent nukrypimas, kuris turi būti motyvuotas *expressis verbis*, būtų konstituciškai pateisinamas; tokio pateisinimo sąlygos taip pat plačiai apibūdintos oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje¹⁴⁸.

Teisminės intervencijos į statutinę teisę įkūnytą ekonominę politiką (taip pat ir antikrizinę) aspektu itin reikšminga kita Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje suformuluota savęs suvaržymo nuostata. Čia verta pateikti

¹⁴⁵ Žr., pvz., ČILINSKAS, K. Gyvensime ne pagal Konstituciją, o pagal A. Kubiliaus–K. Glavecko doktriną. *Elta*, 2010 m. lapkričio 19 d.

¹⁴⁶ Štai kaip šią iniciatyvą įvertino kadenciją baigęs Respublikos Prezidentas Valdas Adamkus: „Dar viena pastaba: premjeras Andrius Kubilius pareiškė, kad Konstitucinis Teismas turėtų apsiriboti tik teisinių Konstitucijos klausimų aiškinimu, o socialinius ir ekonominius reikalus derėtų palikti Seimo bei Vyriausybės kompetencijai. Kitaip sakant, valstybei svarbius klausimus norėtų laisvai spręsti Kubilius ir Co, nesaistomi net Konstitucinio Teismo aiškinamų Konstitucijos normų.“ ADAMKUS, V. *Pareigos, kurios nesibaigia: Prezidento dienoraščiai*. Vilnius, 2015, p. 144.

¹⁴⁷ Plačiau žr. KŪRIS, E. Judges as guardians of the constitution: “Strict” or “liberal” interpretation. In SMITH, E. (ed.). *Old and new constitutions: The constitution as instrument of change*. Stockholm, 2003.

¹⁴⁸ Ypač žr. Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimą ir 2007 m. spalio 24 d. nutarimą. Atitinkamai: *Žin.*, 2006, nr. 88-3475; 2007, nr. 111-4549. Žinoma, pats minėtos priedermės prisiėmimas ir nukrypimo nuo savo precedentų sąlygų apibrėžimas savaime nesuponuoja, kad visais atvejais yra tų sąlygų laikomasi.

ilgesnę citatą iš Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimo¹⁴⁹:

„Seimas <...> ir Vyriausybė <...> turi labai plačią diskreciją formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką <...> ir teisės aktais atitinkamai reguliuoti ūkinę veiklą, žinoma, jokiū būdu nepažeisdami Konstitucijos ir įstatymų, *inter alia* neviršydami juose nustatytų šių valstybės valdžios institucijų įgaliojimų, paisydami iš Konstitucijos kylančių tinkamo teisinio proceso reikalavimų, <...> teisinės valstybės, valdžių padalijimo, atsakingo valdymo, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio aiškumo, tikrumo, saugumo principų. <...> [V]alstybės ekonominės politikos turinio (*inter alia* prioritetų), priemonių bei metodų vertinimas (kad ir kas juos vertintų), taip pat ir pagrįstumo bei tikslingumo aspektu, net jeigu laikui bėgant paaiškėja, kad buvo ir geresnių jos pasirinktos ekonominės politikos alternatyvų (taigi ir tai, jog ši, anksčiau suformuota ir vykdyta, ekonominė politika pagrįstumo bei tikslingumo aspektu pagrįstai vertintina neigiamai), savaime negali būti dingstis kvestionuoti tą <...> ekonominę politiką atitikusio ūkinės veiklos teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams, *inter alia* Konstitucijai (taip pat ir Konstituciniame Teisme inicijuojant konstitucinės justicijos bylas), nebent tas teisinis reguliavimas jau jį nustatant <...> būtų akivaizdžiai priešingas tautos gerovei, Lietuvos visuomenės ir valstybės interesams, akivaizdžiai paneigtą Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes.“

Teisės ir politikos priešprieša papildo teisės ir ekonominės tikrovės priešpriešą tuo atžvilgiu, kad teismams, sprendžiantiems dėl antikrizinių priemonių teisėtumo, ekonominė neišvengiamybė daro ne vien tiesioginį poveikį (jie tiesiog negali nepripažinti to, kas akivaizdu), bet ir per „politinį agentą“, kuris gali imtis legislatyvinės iniciatyvos išlaisvinti politiką iš ją varžančios teisės. Pateiktasis politikos teisminės kontrolės neutralizavimo pavyzdys – kraštutinumas. Tai, kad Lietuvoje nenuėita šiuo keliu, rodo, jog ši įtampa nėra (nebėra? dar nėra?) labai stipri. Brendant iš krizės, likviduojant jos padarinius, ji gali silpnėti. Bet ji gali ir stiprėti – net ne krizės laikais, nelygu kokia bus socialinė terpė. Taip priartėjama prie trečiosios *makrolygmens* priešpriešos – įtamos tarp teisės ir visuomenės.

3.3. Teisė ir visuomenė

Į teisės autonomiją kėsina ne vien politika, kurią varžyti yra viena iš teisės paskirčių. Grėsmių demokratinio režimo teisiniams standartams gali kelti ir sociumas, nelygu visuomenės teisinė kultūra, mentalitetas ar išorinės įtakos jai. Net jei politika (kuriai, ypač nacionalinio lygmens, šiaip jau būdingas racionalumas) lengvai nepasiduoda pagundai neutralizuoti jos teisminės kontrolės galimybę, visuomenės nuostatos gali būti labiau antiteisinės, net antidemokratinės. Šios dalies autorius yra išdėstęs bendrą požiūrį į gana aukštą

¹⁴⁹ Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas. *Žin.*, 2006, nr. 62-2283.

teisinio nihilizmo lygį Lietuvoje¹⁵⁰; iš principo, šis požiūris nėra pakitęs. Jo pokyčių kol kas neskaitina ir vykdant šį projektą atliktos apklausos rezultatai.

Apklausa buvo siekiama, be kita ko, išsiaiškinti, kaip krizė paveikė visuomenės ir tam tikrų jos grupių požiūrį į iki tol teisinės sistemos palaikytų lūkesčių ir juos atitikusių subjektinių teisių gynimą. Nestebina, kad daugelis respondentų mano, jog dėl krizės buvo pažeistos jų pačių teisės, ypač ekonominės ir socialinės. Dauguma taip pat mano, kad nuo 2008 m., kai krizė užklupo Lietuvą, padaugėjo Konstitucijos pažeidimų. Kritišką požiūrį į valstybės politiką siekiant įveikti krizę rodo tai, kad du iš trijų respondentų mano, jog valstybė nesistengė apsaugoti žmonių nuo neigiamų krizės padarinių, o trys iš keturių – jog valstybė, stengdamasi juos apsaugoti, nesilaikė tokių pamatinių teisės principų kaip visų asmenų lygybė ir kt. Bendras antikrizinės politikos vertinimas yra neigiamas.

Kita vertus, didesnės dalies respondentų nuomone, bent tam tikros iki krizės statutinėje teisėje įtvirtintos subjektinės teisės turi būti atkuriamos, taigi ir toliau turi būti palaikomi atitinkami lūkesčiai. Pavyzdžiui, pasisakyta už per krizę sumažintų atlyginimų atkūrimą, be to, daugelis respondentų mano, kad atlyginimai turėtų būti atkurti „be išlygų visiems ir visa apimtimi“. Tokia nuostata lyg ir signalizuoja, kad su krize ir jos įveikimo politika susiję subjektinių teisių suvaržymai visuomenės vertinami kaip laikini, vadinasi, jos poveikis visai teisei sistemai, įskaitant žmogaus teisių sampratą ir teisės viešpatavimo standartus, gal ir nėra „toks“ transformuojamasis kaip suformuluota tyrimo hipotezėje. Bet tokia išvada, nelygu požiūrio kampas, gali būti vertinama ir kaip teikianti vilčių, kad minėti standartai yra stipriai įsitvirtinę visuomenės sąmonėje, ir kaip rodanti užsispyrimą laikytis net tokių standartų, kurie palaiko nerealius lūkesčius ir priešinasi ekonominei pažangai. Be to, jos nepatvirtina respondentų atsakymai į klausimus apie kitus teisės viešpatavimo elementus. Pavyzdžiui, daug respondentų neigiamai atsakė į klausimą, ar teismai turėtų kontroliuoti įstatymų leidžiamosios arba vykdomosios valdžios sprendimus, kuriais siekiama įveikti krizę; kita vertus (kontrolinis klausimas), paklausus, ar respondentas pritartų, kad *jam pačiam* nebūtų leidžiama ginčyti teisme jo teises / interesus apribojusių įstatymų, daugelis tam nepritaria.

Teismų galios kontroliuoti antikrizinę politiką kontekste paminėtina ir vyraujanti nuomonė, kad teismai ir prokuratūra nėra nepriklausomi, iš esmės atitinka žiniasklaidoje reguliariai skelbiamus visuomenės nuomonės apklausų, kur gyventojų nepasitikėjimas teisinėmis institucijomis yra itin didelis (pavyzdžiui, pasitikėjimas teismais, išskyrus Konstitucinį Teismą, neperkopia 20 proc. ribos), rezultatus. Bet išvada, esą tokia nuomonė rodo norą, kad teismai ir prokuratūra iš tikrųjų būtų nepriklausomi, matyt, taip pat būtų per ankstyva, nes į klausimą, ar teisėjai turėtų būti pavaldūs politinei valdžiai,

¹⁵⁰ KŪRIS, E. Apie (ne)pagarbą teisei (nuorodą žr. Įžangoje).

dauguma respondentų atsakė teigiamai; tiesa, atsakymai išsiskirstė pagal tai, kas turėtų būti atitinkama politinės valdžios institucija – Respublikos Prezidentas, Seimas ar Vyriausybė (nė vienos iš šių institucijų, ją imant atskirai, atžvilgiu absoliučios daugumos nebuvo gauta).

Gauta ir atsakymų, dar labiau tiesiogiai rodančių nepalankų požiūrį į teisės viešpatavimą ir žmogaus teises. Daugelis respondentų pripažino, kad tam tikros teisės ir laisvės jiems nėra vertybė arba yra ne tokia didelė vertybė kaip „kitos“. Tik pusė jų, hipotetinėje situacijoje turėdami pasirinkti tarp demokratijos ir ekonominės gerovės, pasirinktų demokratiją; gal be reikalo nebuvo paklausta apie tikimybę užtikrinti ekonominę gerovę be demokratijos, nes atsakymas į šį klausimą, ypač atsižvelgiant į Lietuvos istorinę patirtį, atrodė akivaizdus. Devyni dešimtadaliai respondentų yra visiškai arba iš dalies nusivylę demokratija Lietuvoje. Izoliuotai šį atsakymą būtų galima interpretuoti kaip kritišką Lietuvos politinės sistemos atžvilgiu. Bet kitas atsakymas teikia dar mažiau vilčių: trys ketvirtadaliai respondentų prisipažino esą visiškai arba iš dalies nusivylę demokratija *kaip valdymo forma*. Klausimas apie demokratijos organinį ryšį su teisės viešpatavimu, kaip peršantis akivaizdų atsakymą, taip pat, gal ir be reikalo, nebuvo pateiktas, bet, matyt, respondentams tas atsakymas nebūtų buvęs akivaizdus, nes daugiau kaip du trečdaliai jų mano, kad teisinis nihilizmas būdingiausias viešosios valdžios institucijoms ir privataus sektoriaus atstovams, ir tik nedaugelis – kad jis būdingas ir paprastiems visuomenės nariams. Atsakymų apie teismų galias bei nepriklausomumą ir požiūrį į demokratiją kaip valdymo formą kontekste tokia nuostata vertintina kaip gana nesavikritiška.

Taigi krizės sukelti visuomenės (ir / arba tam tikrų jos grupių) teisinio mentaliteto pokyčiai rodo tendenciją toleruoti (bent) tam tikrų teisės viešpatavimo ir demokratijos standartų nepaisymą. Tam tikra išimtis yra nebent socialinės teisės. Ši tendencija (jei tolesnė analizė patvirtintų, kad ji tokia ir yra), be kita ko, (su)kuria palankią psichologinę ir kultūrinę terpę išsirutulioti situacijai, kai politika (ne vien antikrizinė) gali būti kur kas mažiau kontroliuojama teisės.

ATSAKINGAS VALDYMAS

Arvydas Andruškevičius

Deividas Kriaučiūnas

Giedrė Lastauskienė

1. Atsakingo valdymo samprata

Visuomenė, visi viešieji ir privatūs subjektai neabejotinai turi pagrįstą lūkestį ir teisę, kad valstybė, jos institucijos, priimdamos jų statusui, teisėms ir veiklai skirtą reglamentavimą, ir ypač tada, kai jis gali sukelti neigiamą poveikį, elgsis atsakingai ir priims teisėtus, pagrįstus, pačius veiksmingiausius, skirtingų interesų pusiausvyrą užtikrinančius sprendimus. Tokie lūkesčiai padidėja, kai valstybė, o ir jos jurisdikcijoje veikiančius asmenis, užklumpa ekonomikos krizės padariniai. Drauge ekonomikos krizės sąlygomis padidėja ir šių subjektų baimė, kad vieni interesai bus išskirti aukščiau, kad valstybė neišgirs jų problemų, išskirs netinkamus prioritetus ar pasirinks klaidingą strategiją, dėl skubos priims žalingų sprendimų, kad poveikis, kurį gali sukelti neapgalvoti sprendimai, pažeis jų esmines teises ir gyvybinius interesus. Sustiprėja baimė, kad valstybės, o ir jų asmeniniai reikalai bus tvarkomi neatsakingai.

Norint apibrėžti atsakingą valdymą, t. y. tam tikrus atsakingo valstybės valdžios elgesio standartus, susiduriama su įvairiais susipinančiais principais, reikalavimais, rekomendacijomis: tai ir subjektyvi kiekvieno asmens teisė į gerą administravimą, turbūt aiškiausiai įtvirtinta ES Pagrindinių teisių chartijoje, skirtingi įvairių autorių siūlomi viešojo administravimo modeliai ir principai, įvairiose valstybėse įsitvirtinę teisėkūros principai, gero reglamentavimo standartai, įvairių tarptautinių organizacijų plėtojami gerosios sprendimų priėmimo praktikos pavyzdžiai ar valstybių narių nustatytos gairės (pavyzdžiui, poveikio vertinimo, administracinės naštos apskaičiavimo ir mažinimo, konsultavimosi su suinteresuotais subjektais, perteklinio reguliavimo veikimo ir kt.). Iš visos šių šaltinių gausos svarbiausias ankstesnėje dalyje minėtame Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarime atskleistas ir vėlesnėje jurisprudencijoje plėtotas konstitucinis atsakingo valdymo principas.

Nors konstitucinis atsakingo valdymo principas, kaip jį aiškina Konstitucinis Teismas ir administraciniai teismai, ir jo turinys iki šių dienų yra nemažai atskleistas, vis dėlto galutinė, universali jo samprata (jei tik tokia apskritai įmanoma) nėra visiškai aiški. Ekonomikos krizė Lietuvoje „gerą prasmę“ padėjo plėtojant šį principą, nes būtent nuo 2008 m. Konstitucinis Teismas ir administraciniai teismai vis dažniau stengiasi pagrįsti valdžios veiksmų teisėtumą ar neteisėtumą remdamiesi šiuo principu, taip jį plėtodami ir aiškindami. Pirma, šiuo konstituciniu principu saistomos visos valstybės institucijos ir pareigūnai, visi asmenys, kurie gali priimti teisinius padarinius sukeliančius sprendimus. Tačiau šiuo požiūriu vis dar aktualus klausimas, ar skirtingas viešąsias funkcijas vykdančioms subjektams, kaip antai įstatymų leidybos, teisėkūros ir vietos savivaldos institucijoms, taikomi tie patys atsakingo valdymo standartai. Antra, Konstitucinis Teismas suformulavo bendrą, „horizontalų“ reikalavimą, kad pati teisėkūra (sprendimų priėmimo procesas) turi būti taip reglamentuota įstatymais ir kitais teisės aktais, kad nebūtų pažeistas atsakingo valdymo principas. Trečia, Konstitucinis Teismas, pripažinęs Seimui ir Vyriausybei plačią diskreciją tvarkant šalies ūkį ir valstybės reikalus, nustatė ir tokių veiksmų teisėtumo sąlygą – negalima pažeisti Konstitucijos nuostatų ir konstitucinių principų, *inter alia*, konstitucinio atsakingo valdymo principo.

Atsižvelgiant į tai, pirmiausia bus siekiama atskleisti konstitucinio atsakingo valdymo principo turinį, juo saistomus subjektus, sąsajas su ES Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teise į gerą administravimą. Šiame tyrime daug dėmesio bus skiriama šiems principams užtikrinti ekonomikos krizės ir vėlesniu laikotarpiu, ypač remiantis šio principo samprata, išplėtotą Konstitucinio Teismo ir Lietuvos administracinių teismų jurisprudencijoje.

Toliau bus nagrinėjamas Konstitucinio Teismo nustatytas bendrasis, vadinamasis horizontalus, iš atsakingo valdymo principo kylantis reikalavimas – reikalavimas tinkamai reglamentuoti teisėkūrą (sprendimų priėmimo procesą). Pirmiausia bus siekiama apžvelgti ir įvertinti teisėkūrą reglamentuojančias normas, įvestas per krizę, ir jų kaitą po 2012 metų.

Tiriant viešosios valdžios veiksmų, reguliuojant verslą, atitiktį atsakingo (gero) valdymo principo reikalavimams, tyrimo objektas buvo skaldytas į tris lygmenis: pirmuoju lygmeniu apibūdinama ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva kaip konstitucinio lygmens kategorija, išreiškianti ūkinės veiklos laisvės turinį ir apibrėžianti sąlygas, kuriomis valstybės kišimasis į verslo reguliavimą yra teisėtas; antrasis tyrimo lygmuo skirtas horizontaliajai verslo ir viešosios valdžios santykio analizei, identifikuojant būdingas šio santykio ypatybes tiriamu laikotarpiu; trečiuoju lygmeniu tiriami pavieniai ūkio sektoriai, analizuojant pavyzdžius, labiausiai reprezentuojančius valdžios veiksmų kokybės ypatybes.

Apibendrinant ūkinės veiklos laisvės tyrimus, darytus prieš šį tyrimą, pabrėžtini tokie momentai. Viena, iki šiol, kaip jau buvo nurodyta, ūkinės veiklos laisvė konstitucinės teisės specialistų buvo tiriama kaip valstybės ekonominės santvarkos elementas, ir tokiems tyrimams objektyviai būdingas

itin abstraktus lygmuo, kuri nelengva transformuoti į konkrečias išvadas. Kiti tyrimai, kurių esama viešajame diskurse, yra iš esmės priešingo pobūdžio – ūkinės veiklos laisvė tiriama kaip praktinio pritaikymo kategorija, pasisakant dėl įvairių institucijų pateikiamų verslo aplinkos ir galimybių vertinimo, skirstant valstybes (ir Lietuvą) į eiles pagal verslo aplinkos kokybę, ir šių vertinimų ar kitokiu pagrindu formuluojant nurodymus (patarimus) viešajai valdžiai. Tokie samprotavimai ypač būdingi ne teisės specialybių atstovams (pavyzdžiui, ekonomistams, verslo atstovams, verslo srities žurnalistams), pasisakantiems verslo ir jo aplinkos klausimais. Verslo žurnalistai ir kt. teisinės terminijos nevartoja arba vartoja nepreciziškai ir išvadas daro remdamiesi ne teisiniais, o kitokiais – dažniausiai ekonominiais, o kartais ir kitokiais argumentais. Galima teigti, kad tarpdalykinių tyrimų beveik nėra. Antra, Lietuvoje trūksta diskusijos apie privataus verslo ir viešojo sektoriaus bei viešosios valdžios santykį, t. y. apie tai, ko šie visuomenės segmentai gali tikėtis vienas iš kito ir kaip jie galėtų bendradarbiauti – o būtent ši analizė leistų atskleisti ūkinės veiklos laisvės turinį konkrečiu laikmečiu konkrečioje valstybėje ir būtų naudinga ir teismams (Konstituciniam Teismui taip pat), nes panaikintų (sušvelnintų) tą sričių atskirtį, kuri dar labai būdinga teisininkams, ekonomistams, politikams, verslininkams.

Atliekant šį tyrimą ūkinės veiklos laisvės aspektu buvo siekiama nustatyti, ar viešosios valdžios veiksmais nebuvo pažeista ūkinės veiklos laisvės kaip konstitucinės kategorijos esmė. Taip pat siekiama ištirti, ar viešosios valdžios veiksmai, reikšmingi privačiam verslui ir ūkinės veiklos iniciatyvai, atitiko atsakingo valdymo principo reikalavimus, t. y. ar buvo skaidrūs, prognozuojami, adekvatūs, proporcingi, pagrįsti valstybės strategija ir susieti su ilgalaikė valstybės perspektyva, kūrė verslo atstovų pasitikėjimą savo valstybe ir atitiko kitus gero valdymo standartus. Pažymėtina, kad tokios krypties analitinių tyrimų, kuriuose būtų tiriami ir vertinami viešosios valdžios veiksmai per tiriamą ekonomikos krizę būtent valstybės atsakingo (gero) valdymo aspektu, Lietuvoje kol kas atlikta nebuvo.

Siekiant skirtingų sričių atstovų požiūrių integracijos, įprasti teisės tyrimo metodai buvo papildyti, analizuojami ir vertinami verslo, jo interesams atstovaujančių žiniasklaidos priemonių ar visuomenės atstovų viešų pasisakymų verslo aplinkos klausimais analize ir vertinimu. Tokia tyrimo metodologija sudarė galimybę pildyti tyrimą duomenimis, gautais iš kitų socialinių grupių – verslo, verslo žurnalistų ir politikos atstovų.

Vietos savivaldos instituto išskirtinė specifika, t. y. savivaldybių institucijų nepavaldumas valstybės centrinei valdžiai, valstybės pareiga remti savivaldybes, savivaldybėms tenkančių savarankiškų ir valstybinių (valstybės įstatymais perduotų savivaldybėms) funkcijų gausa, šių funkcijų įvairovė, pasižyminti ne tik viešosios valdžios administraciniais veiksmais, bet ir viešųjų paslaugų gyventojams teikimo užtikrinimu, savivaldybių gyventojų nuomonės svarba sprendžiant dėl bendrųjų vietos savivaldos reikalų, ir kiti veiksniai lemia platesnio turinio analizę, kiek atsakingai gali būti valdoma

vietos savivaldoje ekonomikos krizės sąlygomis. Čia svarbu matyti ne tik atsakingo valdymo principo konstitucinę doktriną, bet ir savivaldybių funkcijų finansinio užtikrinimo būklės pokyčius. Pagrindiniu tyrimo objektu buvo pasirinktos Lietuvos savivaldybių institucijų sprendimais nusistatytos racio-nalesnio lėšų panaudojimo priemonės ir siekta įvertinti jų poveikio vietos gyventojų teisėms, teisėtiems lūkesčiams ir teisėtiems poreikiams pobūdį ir mastą. Drauge buvo privalu aptarti ir minėtų priemonių pasirinkimo priežastį – valstybės centrinės valdžios institucijų teisės aktus, išleistus reaguojant į 2008 m. kilusią pasaulinę ekonomikos krizę, taip pat savivaldybių interesams atstovaujančios Lietuvos savivaldybių asociacijos iniciatyvas ir šios asociacijos atstovų suvažiavimuose priimtus dokumentus, siekiant atkreipti valstybės institucijų dėmesį į vis sudėtingėjančią savivaldybių finansinę padėtį. Tyrimo nuošalėje nedera palikti ir savivaldybių atsakingo valdymo aspektu reikšmingų gretutinių dalykų, pavyzdžiui, kokių dar, be teisminių, esama institucinių galimybių pačiose savivaldybėse išspręsti gyventojų ir vietos valdžios subjektų konfliktus dėl per krizę išleistų administracinių teisės aktų ar kitokių veiksmų, neveikimo ar vilkinimo juos atlikti. Tam tikrą informaciją apie krizės įtaką vietos savivaldai teikia ir gyventojų bei savivaldybių valstybės tarnautojų apklausos rezultatai, taigi juos analizuojant siekta susidaryti tikslesnį vaizdą apie valdymo atsakingumo lygį ir realią žmogaus teisių būklę krizės sąlygomis veikiančioje vietos savivaldoje.

Konstitucijoje įtvirtintas vietos savivaldos institutas, esantis administracinės teisės ir kitų teisės posistemiu, taip pat ekonomikos, vadybos tarpdalykinėje sandūroje, ne kartą buvo specifinius mokslinius interesus atspindintis tyrimo objektas. Šis institutas analizuotas tokiais aspektais, pavyzdžiui, vietos savivaldos esmė ir paskirtis¹⁵¹, specialiųjų jos principų veikimas¹⁵², savivaldos teisės aiškinimas ir įgyvendinimas¹⁵³, nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių santykiai¹⁵⁴, Europos vietos savivaldos chartijos principų reikšmė Lietuvos vietos savivaldai¹⁵⁵, vietos savivaldos teisinė bazė¹⁵⁶, savivaldybių

¹⁵¹ NOVIKOVAS, A. Vietos savivaldos esmė ir paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, nr. 77(69).

¹⁵² ŽILINSKAS, G. Specialiųjų vietos savivaldos principų raida Lietuvos Respublikoje. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2010, nr. 2(18).

¹⁵³ ŠILEIKIS, E. Savivaldos teisė: aktualūs aiškinimai ir įgyvendinimo klausimai. *Teisė*, 2002, t. 42.

¹⁵⁴ GUOGIS, A. *et al.* Nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybių santykių reikšmė, plėtojant vietinę demokratiją: atvejo tyrimai dviejose Lietuvos savivaldybėse. *Viešoji politika ir administravimas*, 2007, nr. 22.

¹⁵⁵ URMONAS, A. ir NOVIKOVAS, A. Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, 2011, nr. 18(3).

¹⁵⁶ BAKAVECKAS, A. Vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, nr. 12.

administracinė priežiūra¹⁵⁷, savivaldos strateginis planavimas¹⁵⁸, viešoji tvarka ir policija savivaldybėse¹⁵⁹, vietos savivaldos sistemos¹⁶⁰, savivaldybių žmogiškieji ištekliai¹⁶¹ ir kt. Tačiau šiuose mokslo darbuose ekonomikos krizės poveikis vietos savivaldai nebuvo išryškintas ar pabrėžtas. Tiesa, Didžiosios recesijos įtakos žmogaus teisėms problematikai dėmesio buvo skirta mokslinėje konferencijoje, bet platesniame nei vietos savivalda kontekste, be to, ši analizė buvo atlikta žvelgiant iš ekonomikos mokslo pozicijų¹⁶².

1.1. Atsakingo valdymo principo esmė

Atsakingo valdymo principas kaip atskiras principas nėra tiesiogiai įtvirtintas nei valstybių konstitucijose, nei tarptautinės teisės aktuose žmogaus teisių apsaugos srityje, nei ES teisės aktuose. Vis dėlto akivaizdu, kad šiuolaikinė demokratinė valdžia negali naudotis jai suteiktais įgaliojimais neatsakingai. Šio principo laikytis ypač svarbu, kai valstybė susiduria su ekonominėmis problemomis ir turi imtis visuomenėje nepopuliarių sprendimų.

Atsakingas valdymo principas veikia greta su kitais Konstitucinio Teismo teisinės valstybės doktrinoje nurodytais konstituciniais principais, tokiais kaip Konstitucijos viršenybė, vientisumas ir tiesioginis taikymas, Tautos suverenitetas, demokratija, asmenų lygybė įstatymui, teismui, valstybės institucijoms ir pareigūnams, žmogaus teisių ir laisvių gerbimo ir apsaugos, socialinio solidarumo ir kitais¹⁶³. Atsakingo valdymo principas veikia kaip teisinės valstybės principo sukonkretinta forma, o pareigą atsakingai valdyti lemia Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta principinė nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje į atsakingą valstybės valdymą yra žvelgiama dviem vienas kitą papildančiais aspektais: (i) pabrėžiamas žmonių

¹⁵⁷ BAKAVECKAS, A. Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos. *Jurisprudencija*, 2004, nr. 57(49).

¹⁵⁸ ARIMAVIČIŪTĖ, M. Savivaldos institucijų strateginis planavimas ir valdymo rekomendacijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, nr. 4.

¹⁵⁹ NOVIKOVAS, A. Policijos funkcijų plėtros prielaidos savivaldoje. *Jurisprudencija*, 2002, nr. 24(16); Id. Viešosios tvarkos apsauga savivaldybių teritorijoje: teisinis ir organizacinis aspektai. *Jurisprudencija*, 2003, nr. 49(41); Id. Vietos savivaldos institucijų vaidmuo įgyvendinant viešąją tvarką. *Jurisprudencija*, 2002, nr. 35(27).

¹⁶⁰ KONDRATIENĖ, V. Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*, 2008, nr. 3(105).

¹⁶¹ DACIULYTĖ, R. Žmogiškųjų išteklių vystymo aspektai Lietuvos savivaldybėse. *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, nr. 4.

¹⁶² MEDAISKIS, T. Ar teisėta recesijos metu mažinti socialinio draudimo pensijas? Ekonomisto požiūris. Iš DAVULIS, T. ir PETRYLAITĖ, D. (sud. ir moksl. red.). Darbo rinka XXI amžiuje: lankstumo ir saugumo paieškos. Vilnius, 2011.

¹⁶³ Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

ir Tautos pasitikėjimas valstybe, jos institucijomis ir jų priimamais sprendimais, kurią jos turi užsitarnauti; (ii) siekdamas užtikrinti, išsaugoti ir padidinti šį pasitikėjimą, pastarosios turi elgtis atsakingai, t. y. priimti pagrįstus, pasvertus, veiksmingiausius valstybei ir mažiausią žalą jos jurisdikcijai priklausantiems subjektams darančius sprendimus. Konstitucinis Teismas 2004 m. liepos 1 d. nutarime konstatavo, kad

„Konstitucijoje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas“, kuris *inter alia* suponuoja, jog įstatymų leidėjas „pagal Konstituciją turi pareigą teisės aktais nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad <...> nebūtų sudarytos teisinės prielaidos valstybės pareigūnams, vykdančioms funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, visiems asmenims, priimančioms visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, veikti ne Tautos ir Lietuvos valstybės, bet savo asmeniniais ar grupiniais interesais, naudotis savo statusu savo ar sau artimų asmenų arba kitų asmenų privačiai naudai gauti.“¹⁶⁴

Nuo 2004 m. Konstitucinis Teismas plėtojo šį naujai įvardytą principą, nustatydamas iš jo kylančius reikalavimus visoms valdžios institucijoms, pareigūnams ir jų priimamiems sprendimams.

Atsakingo valdymo, gero administravimo, išmanaus valdymo sąvokos dažnai pateikiamos kaip viešojo administravimo, gerosios valdymo praktikos ar viešosios vadybos kategorijos – vis dėlto jų visų pagrindinis šaltinis yra konstitucinis atsakingo valdymo principas. Todėl dauguma viešojo administravimo, valstybės tarnybos, teisėkūros, institucijų veiklos, etikos ir sprendimų priėmimo teisinių nuostatų, įtvirtintų toliau aptariamuose teisės aktuose, yra konstitucinį atsakingo valdymo principą (ar kitus konstitucinius principus) įgyvendinančios normos.

1.2. Subjektai, saistomi atsakingo valdymo principo

Nereikėtų susidaryti įspūdžio, kad atsakomybė visuomenei už priimtus sprendimus tenka tik valstybės vykdomosios valdžios institucijoms ir viešojo administravimo subjektams. Visuotinės žmonių gerovės, asmenų konstitucinių ir kitų teisių bei laisvių įgyvendinimo ir apsaugos užtikrinimas yra visų valstybės valdžių priedermė; tai patvirtinto ir Konstitucinis Teismas, aiškindamas tiek konkrečių institucijų, tiek visų institucijų kartu pareigą jo laikytis.

Konstitucijos 5 straipsnyje nustatyta, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas (1 dalis). Valstybės valdymo kokybę lemia pirmiausia įstatyminė teisėkūra. Aiškindamas Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje nuostatą, kad valdžios galias riboja Konstitucija, Konstitucinis Teismas ne kartą yra išaiškinęs, kad Seimas, kaip įstatymų ir kitų teisės aktų leidėjas, yra savarankiškas tiek, kiek jo galių ir plačios diskrecijos neriboja Konstitucija, *inter alia*, konstituciniai teisinės

¹⁶⁴ Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

valstybės, valdžių padalijimo, *atsakingo valdymo*, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio aiškumo ir kiti principai. Seimui tenka dvi pareigos: pirma, jis turi padėti teisinius atsakingo valdymo pagrindus¹⁶⁵; antra, įstatymų leidėjas taip pat turi atlikti įstatymo projektų patikrą, projektais siekiamo santykių reguliavimo veiksmingumo, galimų neigiamų padarinių vertinimą, o toks vertinimas turi būti išsamus, objektyvus, nešališkas. Konstitucinis Teismas nėra pasisakęs konkrečiai dėl Vyriausybės pareigų užtikrinant atsakingo valdymo principo laikymąsi, bet Teismo argumentai rodo, kad būdavo turimas galvoje būtent toks reikalavimas, nors jis ir tiesiogiai neįvardytas. Pasisakydamas dėl Prezidento pareigų, Konstitucinis Teismas nurodė, kad „priimdamas atitinkamą sprendimą Respublikos Prezidentas yra saistomas Konstitucijos, *inter alia*, joje įtvirtintų atsakingo valdymo, teisėtų lūkesčių apsaugos principų“¹⁶⁶. Be to, Konstitucinis Teismas ne kartą paaikšino, kad iš atsakingo valdymo principo kylantys reikalavimai yra taikomi „visoms institucijoms“.

Viešosios valdžios vykdymo (valdymo) funkcijos tenka ir valstybiniais bei vietos savivaldos viešojo administravimo subjektams. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje viešasis administravimas apibūdinamas kaip valstybės funkcija: valstybė turi užtikrinti viešojo administravimo vykdymą ir viešųjų paslaugų teikimą. Viešasis administravimas išsiskiria tuo, kad šią veiklą vykdo centrinės ir joms pavaldžios teritorinės institucijos ir įstaigos, taip pat valstybės institucijoms tiesiogiai nepavaldūs savivaldybių viešojo administravimo subjektai. Atsakingo valdymo principą viešojo administravimo srityje konkretina valstybės tarnybos santykius reglamentuojančių teisės aktų nuostatos, Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtinti valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų etikos reikalavimai. Konstitucinio Teismo doktrinoje nurodoma, kad valstybės tarnautojams tenka ypatinga atsakomybė visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą. Ši atsakomybė suponuoja ne tik valstybės tarnautojų lojalumą Lietuvos valstybei, bet ir jų pareigą paisyti teisėtumo reikalavimų, nepiktnaudžiauti jiems nustatytomis galiomis, pareigūnų pareigą saugoti, ginti žmogaus teises ir laisves. Valstybės tarnautojų priimamų sprendimų motyvai turi būti aiškūs, skaidrūs, informacija apie šiuos motyvus turi būti prieinama.

Kaip minėta, viešojo administravimo subjektai ne tik turi laikytis viešojo administravimo principų, bet ir turi užtikrinti atsakingo valdymo principo reikalavimus. Viešojo administravimo įstatyme¹⁶⁷ nustatyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi įstatymo viršenybe (šių subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktais, veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus, administraciniai aktai, susiję su asmens teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais), objektyvumu (administracinio sprendimo

¹⁶⁵ Konstitucinio Teismo 2010 m. rugsėjo 29 d. nutarimas. *Žin.*, 2010, nr. 117-5967.

¹⁶⁶ Konstitucinio Teismo 2007 m. gruodžio 20 d. nutarimas. *Žin.*, 2007, nr. 136-5529.

¹⁶⁷ *Žin.*, 2006, nr. 77-2975 (su vėlesnėmis pataisomis).

priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs), proporcingumu (administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus), nepiktnaudžiavimu valdžia (viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint Viešojo administravimo įstatymo tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų, arba priimti administracinius sprendimus, siekiant kitų tikslų, negu įstatymų ar kitų norminių aktų nustatyta). Įstatyme įtvirtinti ir kiti viešojo administravimo principai: tarnybinės pagalbos, efektyvumo, subsidiarumo, „vieno langelio“. Gero administravimo imperatyvo turinį nusako ne tik minėti teisės principai, bet ir kiti įstatymų reikalavimai, pavyzdžiui, pareiga tartis dėl administracinių sprendimų priėmimo, bendrieji reikalavimai individualiam administraciniam teisės aktui ir kt.

1.3. Teisė į gerą administravimą ES Pagrindinių teisių chartijoje

ES Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į gerą administravimą atrodo labai panaši į konstitucinį atsakingo valdymo principą: abi teisinės sistemos – ES ir Lietuvos – pagrįstos teisinės valstybės principu, todėl tiek viršnacionalinė, tiek nacionalinė valdžia turi veikti pagal tuos pačius atsakingo valdymo pamatinius principus. Bet ES teisėje nėra įtvirtintas atskiras *atsakingo valdymo* principas, o Konstitucinis Teismas nėra patvirtinęs, kad iš Konstitucijos kyla gero administravimo principas (nors Vyriausiasis administracinis teismas savo sprendimuose ir nutartyse vartoja sąvoką „atsakingas valdymas“ („geras viešasis administravimas“). Teigtina, kad Chartijoje yra kodifikuota tik (viena iš) šio principo išraiškų.

Kita vertus, nagrinėjamų principų prigimtis skirtinga. Chartijos 41 straipsnyje įtvirtinta teisė į gerą administravimą pirmiausia kildinama ir yra glaudžiai susijusi su kitomis Chartijoje įtvirtintomis teisėmis – 47 ir 48 straipsniais užtikrinamomis teise į gynybą ir teise į nešališką teismo procesą, o konstitucinio atsakingo valdymo principo ištakos pirmiausia sietinos su teisinės valstybės, valdžios galių ribojimo Konstitucija ir valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principais.

Chartijos 41 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką“, o šio straipsnio 2 dalyje – kad ši teisė, be kita ko, apima kiekvieno asmens (i) teisę būti išklaustam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę, (ii) teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo, ir (iii) administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus. Taip pat nustatyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę į institucijų ir tarnautojų

jam padarytos žalos atlyginimą, bei teisę kreiptis į institucijas viena iš kalbų, kuria surašytos Sąjungos sutartys, ir gauti atsakymą ta pačia kalba (kaip yra išaiškines ESTT, ši nuostata taikoma visuotinai¹⁶⁸).

ESTT, aiškindamas gero administravimo principo turinį, o vėliau ir Chartijos 41 straipsnyje įtvirtintą teisę į gerą administravimą, ne kartą yra konstatavęs, kad iš teisės į gerą administravimą kyla tokie reikalavimai: pirma, asmuo turi teisę, kad jo bylos būtų nagrinėjamos nešališkai ir per protingą laikotarpį (kad trukmė nebūtų ilgesnė nei protingas laiko tarpas); antra, turi būti laikomasi nešališkumo reikalavimo, reiškiančio, kad nacionalinė institucija turi suteikti pakankamai garantijų, jog neliktų jokių teisėtų abejonų dėl šališkumo¹⁶⁹; trečia, bet kuriam asmeniui užtikrinama teisė būti išklaustamam (ši teisė turi būti taikoma per bet kurią procedūrą, kai gali būti priimtas nepalankus sprendimas, ir šios teisės turi būti paisoma, net jei taikytinuose teisės aktuose toks formalumas aiškiai nenumatytas)¹⁷⁰, valdžios institucijos privalo sudaryti galimybę suinteresuotam asmeniui per procedūrą susipažinti su būsimo neigiamo sprendimo pagrindais ir pareikšti savo nuomonę per administracinę procedūrą¹⁷¹ (ši teisė apima reikalavimą, kad administracija turi atidžiai susipažinti su suinteresuoto asmens pateiktomis pastabomis¹⁷², skirti joms reikiamą dėmesį¹⁷³); ketvirta, pareiga motyvuoti reiškia pareigą nurodyti pakankamai išsamius ir konkrečius sprendimo motyvus, kad suinteresuotas asmuo galėtų suprasti, kodėl jo prašymas buvo atmestas¹⁷⁴.

Taigi Chartijoje geras administravimas daugiausia siejamas su administracinėmis procedūromis institucijoms ir įstaigoms priimant sprendimus, kuriais įgyvendinamos ES valstybių narių konstitucijose įtvirtintos ar iš konstitucinio reguliavimo kylančios asmens teisės, laisvės ir įstatymų saugomi

¹⁶⁸ *M. M. prieš Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General*, C-277/11, 2012 m. lapkričio 22 d., ECLI:EU:C:2012:744, § 84.

¹⁶⁹ *Ziegler prieš Komisiją* C-439/11 P, 2013 m. liepos 11 d., ECLI:EU:C:2013:513, § 155.

¹⁷⁰ Žr., pvz., *Ispanija prieš Komisiją*, C-287/02, 2005 m. birželio 9 d., ECLI:EU:C:2005:368, § 37 ir jame nurodytą Teismo praktiką; *Sopropé – Organizações de Calçado Lda prieš Fazenda Pública*, C-349/07, 2008 m. gruodžio 18 d., ECLI:EU:C:2008:746, §§ 36–38; *Foshan Skunde Yongjian Housewares & Hardware Co. Ltd. prieš Tarybą*, C-141/08 P, 2009 m. spalio 1 d., ECLI:EU:C:2009:598, § 83; *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, 2011 m. gruodžio 21 d., ECLI:EU:C:2011:853, §§ 64–65; *Transocean Marine Paint Association prieš Komisiją*, 17/74, ECLI:EU:C:1974:106, 1974 m. spalio 23 d., § 42.

¹⁷¹ *M. M. prieš Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland ir Attorney General*, § 87 ir jame nurodyta Teismo praktika (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁷² *Technische Universität München*, C-269/90, 1991 m. lapkričio 21 d., ECLI:EU:C:1991:438, § 14.

¹⁷³ *Ibid.*, § 14; *Sopropé – Organizações de Calçado Lda prieš Fazenda Pública*, § 50 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁷⁴ *Taryba prieš Nadiany Bamba*, C-417/11 P, 2012 m. lapkričio 15 d., ECLI:EU:C:2012:718, §§ 53–54 ir juose nurodyta Teismo praktika; *Organisation des Modjahedines du peuple d' Iran prieš Tarybą*, T-228/02, ECLI:EU:T:2006:384, 2008 m. gruodžio 12 d., § 141 ir jame nurodyta Teismo praktika.

interesai. Konstitucinis Teismas viešosios (ir valstybės, ir savivaldos) valdžios atsakingumą visuomenei asmens teisių ir laisvių įgyvendinimo požiūriu sieja ne tik su tinkamomis viešojo administravimo procedūromis, bet ir su teisėkūra, viešųjų paslaugų teikimo veikla, asmenų skundo, peticijos teisėmis ir kt. Pritartina nuomonei, kad Chartijoje įtvirtinta teisė į gerą viešąjį administravimą yra privalomas *minimalus standartas*, norint garantuoti efektyvią žmogaus teisių apsaugą, ir kad nacionalinės teisės sistemos gali išlaikyti savo ypatumus bei pasinaudoti teisėkūros diskrecija¹⁷⁵.

1.4. Atsakingo valdymo principas ir teisė į gerą administravimą

ES teisėje esama kitų bendrųjų teisės principų, kurie tiesiogiai nekyla iš teisės į gerą administravimą, bet pasižymi turiniu, labai panašiu į atsakingo valdymo principo turinį. Pavyzdžiui, Europos Sąjungos sutarties (ESS) 5 straipsnio 4 dalyje įtvirtintas proporcingumo principas, pagal kurį „Sąjungos veiksmų turinys ir forma neviršija to, kas būtina siekiant Sutarčių tikslų“, reiškia pareigą įvertinti (viršnacionalinės) valdžios sprendimų poveikį ir pasirinkti veiksmingiausią alternatyvą. Tai sutampa su vienu iš konstitucinio atsakingo valdymo principo reikalavimų – atlikti įstatymų projektų poveikio vertinimą. Taip pat galima paminėti ir ESS 11 straipsnio nuostatas, reikalaujančias, kad ES institucijos palaikytų atvirą, skaidrų ir nuolatinį dialogą su atstovaujamosiomis asociacijomis ir pilietine visuomene, ir, siekiant užtikrinti Sąjungos veiksmų nuoseklumą ir skaidrumą, plačiai konsultuotis su suinteresuotomis šalimis, arba šios sutarties 3 straipsnio 3 dalį, numatančią ES institucijų veiksmais siekti tvaraus vystymosi bei aukšto lygio aplinkos apsaugos ir aplinkos kokybės gerinimo. Visi šie reikalavimai galėtų būti laikomi atsakingo valdymo principo turinio sudedamąja dalimi. Būtina įvertinti ir tai, kad ES teisė į gerą administravimą yra įtvirtinta ir dabar paprastai suvokiama kaip kiekvieno asmens pagrindinė teisė, kildinama iš „tradicinių“ žmogaus teisių į gynybą ir nešališką teismo procesą. Kitaip tariant, ja siekiama tam tikras asmens garantijas perkelti iš teismo į administracinį procesą. Nors, kaip minėta, ESTT savo praktikoje visada pabrėžia, kad tai yra ne tik teisė, bet ir bendrasis (gero administravimo) teisės principas, kurio taikymo sritis bet kuriuo atveju turėtų būti platesnė. Lietuvoje atsakingo valdymo principas kildinamas ne iš žmogaus teisių, o iš teisinės valstybės principo ir Konstitucijos 5 straipsnio nuostatų („[v]aldžios galias riboja Konstitucija“ ir „[v]aldžios įstaigos tarnauja žmonėms“). Ir nors Konstitucinis Teismas atsakingo valdymo principo nėra prilyginęs asmens subjektinei teisei, gausi Lietuvos administracinių

¹⁷⁵ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Atsakingo valdymo principas ir jo procesinės garantijos. Iš VALANČIUS, V. (moksl. red.). *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius, 2010, p. 232.

teismų praktika rodo, kad administracinėse bylose prieš valdžios institucijas šiuo principu dažnai remiamasi vertinant jų veiksmų teisėtumą.

Lyginant abu teisinius principus (teises), galima pabandyti išvesti ir kitokią paralelę tarp bendrojo ES teisės ir Lietuvos konstitucinio principų. Jų sąsają geriausiai būtų galima apibūdinti pasitelkiant ekonomikos terminus ir darant prielaidą, kad tai yra to paties principo saviti *mikro-* ir *makrolygmenys*. Kadangi ES Pagrindinių teisių chartija dėl savo pobūdžio yra orientuota į asmens, ES piliečio, ir kartais į subjekto teises ir jų sampratą, tai paaiškina, kodėl teisės yra formuluojamos kaip asmens teisės valdžios institucijos atžvilgiu. Jei šios teisės būtų pakeltos į *makrolygmenį*, t. y. visuomenės ar jos grupių lygmenį, būtų galima pamatyti, kad jos iš esmės atitinka tai, kas suprantama kaip atsakingo valdymo principas pagal Konstituciją. Štai pagal ES Pagrindinių teisių chartiją asmuo turi teisę į tai, kad jo reikalai būtų tvarkomi nešališkai ir teisingai. *Makrolygmeniu* šią teisę atitiktų vienas iš konstitucinio atsakingo valdymo principo reikalavimų, kad

„pilietinė Tauta, bendrų reikalų tvarkymą <...> patikėjusi asmenims, dėl savo užimamų pareigų ar įgyto mandato priimantiems visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, turi būti apsaugota nuo valstybės pareigūnų savivalės, nuo jų veikimo ne Tautos ir Lietuvos valstybės, bet savo asmeniniais ar grupiniais interesais, nuo jų naudojimosi savo statusu savo ar sau artimų asmenų arba kitų asmenų privačiai naudai gauti“¹⁷⁶.

Chartijos 41 straipsnyje įtvirtinta teisė būti išklaustam – *makrolygmeniu* šią teisę atitinka atsakingo valdymo principo reikalavimai veikti vadovaujantis visuomenės ir valstybės interesais (tik išklausius visuomenės ar visuomenės grupių nuomones galima identifikuoti šiuos interesus) ir įvertinti priimamų teisės aktų poveikį – neinformavusios suinteresuotų asmenų apie būsimą reguliavimą, neįvertinusios jų nuomones ir nepasikonsultavusios su jais valdžios institucijos nebūtų pajėgios to atlikti.

1.5. Iš atsakingo valdymo principo kylantys reikalavimai: Konstitucinio Teismo doktrina

Sudėtinga tiksliai apibūdinti atsakingo valdymo principo kaip konstitucinio lygmens kategorijos turinį. Šis principas konstitucinėje jurisprudencijoje yra gan naujas, Konstitucinis Teismas dar neturėjo daug progų jį išaiškinti visapusiškai. Be to, šiam principui, kaip ir kitoms Konstitucijos nuostatoms, būdingas dinamiškumas – jo turinys kinta. Pasisakydamas dėl tam tikrų reikalavimų valdžios institucijų veiksmams, Konstitucinis Teismas atsakingo valdymo principą (kaip ir kitus) aptaria kartu su kitais konstituciniais principais, todėl ne visada galima kategoriškai teigti, ar tam tikras reikalavimas

¹⁷⁶ Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas. *Žin.*, 2004, nr. 105-3894.

kyla iš šio principo, ar iš kitų konstitucinių principų, ar iš jų visų drauge. Be to, Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje dažnai remiamasi bendresniu – teisinės valstybės – principu, kuris yra itin talpus ir apima daug įvairių susijusių imperatyvų. Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas ne visada detaliai pasisako dėl atsakingo valdymo principo turinio, tam tikrais atvejais palieka tai padaryti įstatymų leidėjui. Pavyzdžiui, pasisakydamas dėl prevencinės atitikties Konstitucijai kontrolės, jis tik konstatavo, kad Seimo Statute įtvirtinto prevencinės kontrolės mechanizmo pakanka, todėl kriterijai, kaip jis gali būti modifikuotas, iš Konstitucinio Teismo argumentų liko neaiškūs. Nepaisant visų šių priežasčių, Konstitucinio Teismo ir kitų Lietuvos teismų praktika yra reikšmingiausias šaltinis, padedantis atskleisti šio principo *status quo* ir raidą tiek laikotarpiu iki krizės, tiek jos metu ar reaguojant į ją.

Iš aptarto konstitucinio reguliavimo, jį aiškinančios Konstitucinio Teismo jurisprudencijos, teisės doktrinos ir ordinarinės teisės aktų turinio galima apibendrintai formuluoti tam tikrus atsakingo valdymo (gero viešojo administravimo) požymius. Pirma, įstatymų turinys privalo būti toks, kad juose įtvirtintas reguliavimas tarnautų bendrai tautos gerovei, taip materializuojant Konstitucijos nuostatą, jog valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Antra, Vyriausybės nutarimai, kiti norminiai teisės aktai turi kilti iš atitikties Konstitucijai nekvestionuojamo, todėl galiojančio ir taikytino įstatyminio reglamentavimo, taip užtikrinant ordinarinės teisės vidinį neprieštarinumą, teisės normų bendrumą. Trečia, viešosios ir privatinės teisės aktuose turi optimaliai derėti asmens, visuomenės ir valstybės interesai, o jų įgyvendinimo proporcijos turi būti keičiamos tik esant objektyviam būtinumui. Ketvirta, įstatyminis ir jį lydintis teisinis reguliavimas turi būti toks, kad užtikrintų asmenų lygiateisiškumą, solidarizuotų visuomenės narius, nedidintų socialinių grupių atskirties ir nesukurtų prielaidų šių grupių priešpriešai. Penkta, prieš priimdamos visuomenei ar kuriai nors jos daliai aktualius sprendimus viešosios valdžios institucijos ir įstaigos privalo tartis su suinteresuotomis visuomenės grupėmis (interesų grupėmis), gyventojams atstovaujančiomis nevyriausybiniomis organizacijomis, turi atsizvelgti į žiniasklaidoje pateiktus būsimų valdymo sprendimų objektyvius vertinimus. Šešta, valstybės politikai, viešojo administravimo institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojai visais atvejais privalo paisyti iš konstitucinio reguliavimo kylančių ir ordinarinėje teisėje nustatytų jų veiklos principų, išvengti privačių ir viešųjų interesų konflikto, priimdami sprendimus ar dalyvaudami juos rengiant vadovautis visuotinai pripažintais moralės kriterijais, atsispirti siaurų interesų grupių ir nelegitimos lobizmo poveikiui. Septinta, rinkos ekonomikos principą taikančioje valstybėje ūkio subjektams tenkanti administracinė našta turi būti adekvati valstybės siekiamiems tikslams, sudarant palankią aplinką užsienio investuotojams ir vietos verslui. Aštunta, Seimo, Vyriausybės ir kitų valstybės centrinės valdžios institucijų sprendimai turi būti tokie, kad vietos valdžios subjektai būtų pajėgūs tinkamai (apimties požiūriu) ir kokybiškai vykdyti jiems pagal įstatymus tenkančias viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas. Devinta, valstybėje turi funkcionuoti optimali viešojo

valdymo (administravimo) kontrolės institucijų sistema, apie kurią turi būti žinoma visiems šalies gyventojams ir ūkio subjektams, neturi būti sudaroma biurokratinių kliūčių šia sistema pasinaudoti ginant viešojo valdymo aktais galbūt pažeistas teises. Dešimta, valdžia turi būti atsakinga visuomenei, o asmenys turi turėti teisę kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, taip pat teisės aktuose turi būti reglamentuojama piliečių prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūra ir kt. Vienuolikta, valdžios institucijos turi veikti prognozuojamai, stabiliai ir efektyviai¹⁷⁷. Dvylikta, turi būti užtikrintas skaidrumas, kaip viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas, kuris suponuoja informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą ir viešumą, atskaitingumą atitinkamai bendruomenei ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus, taip pat tai, kad priimami sprendimai turi būti pagrįsti, aiškūs, kad juos, kilus reikalui, būtų galima racionaliai motyvuoti¹⁷⁸. Trylikta, valdžios institucijų ir pareigūnų sprendimai turi būti motyvuoti, o šie motyvai turi būti racionalūs, aiškūs, suprantami, tačiau vien tai, kad motyvai gali būti vertinami kaip neteisingi, negali būti dingstis kvestionuoti atitinkamo veiksmo atitiktį Konstitucijai¹⁷⁹. Keturiolikta, valstybės institucijos, formuojančios ir vykdančios valstybės ekonomikos, finansų politiką, turi atsakingai ir racionaliai, t. y. tik pagal tikslinę paskirtį, naudoti lėšas (socialinio draudimo lėšas ar sveikatos priežiūrai finansuoti skirtas viešąsias lėšas) ir įvertinti tai, kad dėl ypatingų aplinkybių (ekonomikos krizės ir kt.) valstybėje gali susidaryti itin sunki ekonominė, finansinė padėtis. Todėl valstybės institucijos turi imtis visų įmanomų priemonių valstybės ekonomikos raidos tendencijoms prognozuoti ir galimam tokių itin sunkių ekonominių, finansinių situacijų susidarymui pasirengti¹⁸⁰. Be to, valstybės biudžetas turi būti „realus“ (t. y. realistinis), jame numatytos pajamos ir išlaidos turi būti pagrįstos visuomenės ir valstybės reikmių bei galimybių įvertinimu, jį rengiant ir svarstant atitinkamai Vyriausybė ir Seimas turi pareigą atsižvelgti į Konstitucijoje įtvirtintas valstybės funkcijas, į esamą ekonominę ir socialinę padėtį, į visuomenės ir valstybės poreikius bei galimybes, į turimus ir numatomus gauti finansinius išteklius bei valstybės išipareigojimus (*inter alia* tarptautinius), kitus svarbius veiksnius¹⁸¹. Penkiolikta, įstatymų leidėjui kyla pareiga Seimo statute

¹⁷⁷ Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje). Nors šiuos iš atsakingo valdymo principo kylančius reikalavimus Konstitucinis Teismas išaiškino nagrinėdamas bylą dėl savivaldos teisės įgyvendinimo ir savivaldybių institucijų funkcionavimo, nėra jokių prielaidų manyti, kad ta pati doktrininė nuostata netaikytina visoms viešosios valdžios institucijoms (taigi ir valstybės institucijoms).

¹⁷⁸ Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

¹⁷⁹ Konstitucinio Teismo 2008 m. vasario 22 d. nutarimas. *Žin.*, 2008, nr. 23-853. Kadangi šioje byloje buvo nagrinėjama konkreti specifinė situacija dėl motyvų, kuriais vadovaudamasis Respublikos Prezidentas dekretu grąžino Seimui pakartotinai svarstyti jo priimtą įstatymą, bent kol kas (kol nėra platesnės Konstitucinio Teismo jurisprudencijos šiuo klausimu) negalima kategoriškai tvirtinti, kad šis reikalavimas visa apimtimi būtų taikomas visų institucijų ir visų pareigūnų veiksmams.

¹⁸⁰ Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Žin.*, 2010, nr. 46-2219.

¹⁸¹ Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. ir 2013 m. vasario 15 d. nutarimai (nuorodas žr. atitinkamai aukščiau šioje dalyje ir Įžangoje).

ir / arba įstatymuose nustatyti tokį įstatymų leidybos proceso teisinį reguliavimą (įskaitant ir vidinius prevencinės kontrolės mechanizmus), kuriuo būtų įtvirtinta įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių subjektų ir / arba Seimo pareiga rengiant ir / arba priimant Seime teisės aktus, kuriais reguliuojami santykiai, galintys turėti įtakos, *inter alia*, kriminogeninei padėčiai, neigiamų ekonominių padarinių kilimui, atlikti tinkamą įstatymo projekto įvertinimą, *inter alia*, dėl neigiamų padarinių, kurių gali sukelti įstatymo nustatytas teisinis reguliavimas¹⁸². Šešiolikta, sprendimų operatyvumo principas, kuris reiškia tai, kad dėl teisinio reguliavimo ar jo nebuvimo kylantys neigiami padariniai turi būti šalinami nedelsiant ir bet koks tam skirtas sprendimas gali būti atidėtas tik protingam laikotarpiui, kuris nustatytinas įvertinus valstybėje susiklosčiusią ekonominę, finansinę padėtį, atsižvelgus į ypatingos situacijos padarinius ir valstybės išgales, įskaitant ir įvairius valstybės prisiimtus įsipareigojimus, *inter alia*, susijusius su finansine drausme, taigi ir su valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimo imperatyvu¹⁸³. Septyniolikta, atsakingo valdymo principas nepaneigia plačios Seimo ir Vyriausybės diskrecijos formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką ir teisės aktais atitinkamai reguliuoti ūkinę veiklą, todėl valstybės ekonominės politikos turinio (*inter alia*, prioritetų), priemonių, metodų vertinimas (kad ir kas juos vertintų), taip pat ir pagrįstumo bei tikslingumo aspektu, net jeigu laikui bėgant paaiškėja, kad buvo ir geresnių pasirinktos ekonominės politikos alternatyvų (taigi ir tai, jog ši, anksčiau suformuota ir vykdyta, ekonominė politika pagrįstumo bei tikslingumo aspektu pagrįstai vertintina neigiamai), savaime negali būti dingstis kvestionuoti tą (anksčiau suformuotą ir vykdytą) ekonominę politiką atitikusio ūkinės veiklos teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams. Tačiau toks teisinis reguliavimas, naudojantis Konstitucijos suteikta diskrecija, būtų neteisėtas, jei jį nustatant teisės aktuose jis būtų akivaizdžiai priešingas Tautos gerovei, Lietuvos visuomenės ir valstybės interesams, akivaizdžiai paneigtų Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes ar bet koku būdu pažeistų Konstituciją ir įstatymus, nepaisytų iš Konstitucijos kylančių, be kita ko, teisinės valstybės, valdžių padalijimo, atsakingo valdymo, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio aiškumo, tikrumo, saugumo principų.

Nemažai iš išvardytų reikalavimų Lietuvoje buvo įtvirtinti per krizę, taip pat ir vertinant būtent per ją valdžios priimtus sprendimus. Todėl paminėtina tai, kad Konstitucinis Teismas svarstė ir galimybę nukrypti nuo minėtų reikalavimų. Tirdamas per ekonomikos krizę išleistus įstatymus jis konstatavo,

¹⁸² Minėtas Konstitucinio Teismo 2010 m. rugsėjo 29 d. nutarimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁸³ Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas. TAR, nr. 2014-04507, 2014 m. balandžio 17 d. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas pasisakė siauresne apimtimi, t. y. konkrečiai tik dėl neproporcingo atlyginimų mažinimo patirtų praradimų kompensavimo mechanizmo nustatymo ir / arba jo įgyvendinimo atidėjimo, tačiau, autorių nuomone, ši doktrina gali būti laikoma bendresnių iš konstitucinio atsakingo valdymo principo kylančių reikalavimų išraiška.

kad, siekiant užtikrinti svarbų viešąjį interesą – garantuoti viešųjų finansų stabilumą, neleisti susidaryti pernelyg dideliui biudžeto deficitui valstybėje, dėl ekonomikos krizės susiklosčius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, – lemiančių skubių ir veiksmingų sprendimų būtinybę, konstituciškai pateisinami galimi nukrypimai nuo reikalavimų, nukrypimai nuo iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, *inter alia*, konstitucinių teisinės valstybės ir atsakingo valdymo principų, kylančių valstybės biudžeto ir jo pajamoms bei išlaidoms įtakos turinčių įstatymų priėmimui ir įsigaliojimui, *inter alia* reikalavimo įstatymų, turinčių įtakos valstybės pajamoms ir išlaidoms, pakeitimus priimti prieš Seimui tvirtinant valstybės biudžetą ir reikalavimo numatyti tinkamą *vacatio legis*¹⁸⁴. Nors šiame nutarime kalbama tik apie galimybę nukrypti nuo tam tikrų iš atsakingo valdymo principo kylančių reikalavimų, tai veikia sietina su svarstytos bylos faktinėmis ir teisinėmis aplinkybėmis; teiginys „*inter alia* reikalavimo“ aiškiai rodo, kad Konstitucinis Teismas nesiekė pateikti išsamų ir baigtinį reikalavimų, nuo kurių galima nukrypti, sąrašą.

Atsakingo valdymo imperatyvas veikiausiai suponuoja ir kitų ne mažiau reikšmingų dalykų privalomumą, pavyzdžiui: viešojo valstybės valdžia privalo turėti ilgalaikės valstybės socialinės, taip pat ekonominės raidos strategijas, energetikos, telekomunikacijų ir panašūs projektai turi būti realiai įgyvendinami, jei nekyla objektyvių kliūčių; valdymo funkcijų vykdymas privalo būti užtikrintas pakankama materialine baze ir pakankamu finansavimu, viešieji finansai turi būti subalansuoti juos tinkamai paskirstant centrinei ir vietos viešajai valdžiai; valstybėje turi būti sudaryti lėšų fondai ekstremalių situacijų susidarymo atvejams; gyventojams tenkanti mokesčių našta turi būti adekvati gyventojų pajamoms; privalo būti užtikrintas valstybės tarnybos santykių tęstinumas, valstybės tarnybos modelis neturi būti esmingai kaitaliojamas, po Seimo rinkimų pasikeitus politinės valdžios balansui; be objektyvios būtinybės neturi būti daromi „staigūs“ politiniai sprendimai, keičiantys nusistovėjusią institucinę valdymo sandarą, ir kt. Tačiau Lietuvos teismų jurisprudencijoje nesant konkretaus patvirtinimo, kad visos šios pareigos galėtų patekti į atsakingo valdymo principo turinį, taip pat konkrečių šių pareigų įgyvendinimo reikalavimų ar valdžios diskrecijos, kaip jomis galėtų ar turėtų naudotis, apimties, juos kategoriškai ir neatsiejamai priskirti šiam principui nėra tvirto pagrindo. Kita vertus, tai galėtų būti pareigos, susijusios su gerąja administravimo praktika – labiau politologijos ir vadybos kategorija, kurios ištakos vis dėlto yra konstitucinis atsakingo valdymo principas.

Atsakingo valdymo principas kuria tam tikrą idealų modelį, kurį visiškai įgyvendinti trukdo įvairios objektyvios ir subjektyvios priežastys: periodiniai ekonomikos nuosmukiai, geopolitiniai pokyčiai, dalies valstybės tarnautojų polinkis spręsti privačius interesus pasinaudojant tarnyba, politinių partijų siekis valdymo metu užsitikrinti pozicijas įvairiose viešosios valdžios institucijose ir pan. Nepaisant to, teisinėje ir demokratiniais pagrindais tvarkomoje valstybėje turi būti siekiama viešojo valdymo pažangos ir pasirenkamos

¹⁸⁴ Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas (nuorodą žr. Įžangoje).

geriausios, veiksmingiausios atsakingą valdymą užtikrinančios alternatyvos. Šiuo aspektu yra prasminga pateikti analizę, kaip per ekonomikos krizę viešoji valdžia laikėsi atsakingo valdymo principo reikalavimų teisėkūros, ūkinės veiklos reguliavimo ir vietos savivaldos srityse.

2. Būklė iki krizės: apžvalga

2.1. Teisėkūros reglamentavimas

Teisėkūros būklės įvertinimas ir pasirengimas reformoms buvo inicijuotas dar iki Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimo, kuriame pirmą kartą buvo atskleistas konstitucinis atsakingo valdymo principas, ir gerokai iki ekonomikos krizės atėjimo į Lietuvą. Respublikos Prezidentas 2000 m. gruodžio 20 d. dekretu patvirtino Komisijos teisėkūros modeliui parengti sudėtį ir pavedė jai „inicijuoti kompleksinį mokslinį teisės ir teisėkūros būklės Lietuvoje tyrimą ir jo pagrindu parengti optimalų teisėkūros modelį bei pasiūlymus, kaip šį modelį įgyvendinti“¹⁸⁵. Bet dėl to, kad nebuvo skubių priespausių keisti galiojantį reglamentavimą, o teisėkūrą reglamentuojantys teisės aktai buvo išleisti per pirmąjį nepriklausomybės dešimtmetį, šią iniciatyvą galima laikyti „planinio“ pakeitimo iniciatyva, kuri, jei būtų buvusi įgyvendinta, dar iki krizės galėjo užtikrinti pažangią atsakingo valdymo principą atitinkančią teisėkūros sistemą.

Parengti Teisėkūros tobulinimo metmenys buvo apsvarstyti 2002 m. spalio 23 d. Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitete, tačiau įregistruoti kaip Seimo nutarimo projekto priedas buvo tik 2003 m. balandžio 14 d.¹⁸⁶ Siūlymai, kaip tobulinti teisėkūrą, buvo parengti atsižvelgiant į šio proceso nuoseklumą ir poreikį rengti bei leisti kokybiškus teisės aktus, remiantis nacionalinės teisėkūros analize ir užsienio valstybių teisėkūros patirtimi. Taip pat buvo numatyta, kad metmenys galės būti pritaikyti ir savivaldybių lygmeniu.

Remiantis šiuo tyrimu, metmenų projektu ir jo lydimaiais raštais¹⁸⁷, apie ikikrizinę teisėkūros būklę galima pasakyti (taip pat ir atsakingo valdymo kontekste), jog Lietuvoje buvo daug spręstinių teisėkūros problemų visose stadijose: nuo teisės aktų leidybos idėjos iškėlimo iki teisės aktų stebėsenos, todėl reikėjo sistemiškai, nuosekliai ir koordinuojant įvairių institucijų veiklą optimizuoti visą teisėkūrą.

¹⁸⁵ Lietuvos Respublikos Prezidento 2000 m. gruodžio 20 d. dekretas nr. 1142 „Dėl komisijos teisėkūros modeliui parengti sudarymo“. *Žin.*, 2000, nr. 110-3528.

¹⁸⁶ Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo“ projektas nr. IXP-2514. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=208970&p_tr2=2 [žiūrėta 2014 m. rugsėjo 2 d.].

¹⁸⁷ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.susi-je_l?p_id=208970 [žiūrėta 2014 m. rugsėjo 2 d.].

Pirma, teisės aktų leidybos idėjos iškelimo (inicijavimo) stadijoje trūko mechanizmo, leidžiančio efektyviai kelti ir svarstyti teises idėjas. Žiūrint vien formaliai, teisės aktų leidimo idėjos iškelimas daugelį metų buvo pernelyg subiurokratintas ir praktiškai nesudarė galimybių interesų grupėms dalyvauti šiame procese. Rengiant teisės aktų planus, iš tikrųjų dalyvaudavo tik valstybės tarnautojai, o interesų grupės beveik neturėjo realių galimybių teikti savo siūlymus.

Antra, teisės aktai dažnai buvo rengiami neturint aiškiai suformuluotos koncepcijos. Tokiais atvejais teisės aktų projektų rengėjams nebūdavo aiškūs uždaviniai, kuriuos buvo siekiama išspręsti keičiant teisinį reguliavimą, naujo reguliavimo pagrindiniai principai. Projektai būdavo rengiami kopijuojant pasirinktų užsienio valstybių atitinkamų santykių teisinio reguliavimo patirtį, mechaniskai perrašant ES direktyvas, tačiau neatsižvelgiant į Lietuvos teisinės sistemos ir visuomenės ypatumus.

Trečia, Seimo ir Vyriausybės darbo organizavimas teisės aktų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimo stadijoje nebuvo optimalus. Teisės aktai buvo keičiami ir papildomi nesistemiškai, jų projektai inicijuojami išsamiai neįvertinus numatomo naujo teisinio reguliavimo būtinumo, neigiamų padarinių, sąnaudų, siūlomų alternatyvių problemos sprendimo būdų, nepateikus reikiamos analizės. Kartais buvo inicijuojami vienas su kitu nederantys teisės aktų projektai dėl tokių pačių arba susijusių visuomeninių santykių teisinio reguliavimo.

Ketvirta, teisės aktų rengimas buvo nepakankamai planuojamas. Tai lėmė nesisteminę teisėkūrą, skubotumą, didėjo valstybės institucijų darbo krūvis, dėl to nukentėdavo teisės aktų kokybė, juos tekdavo vėl keisti.

Penkta, Vyriausybei patvirtinus Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodiką¹⁸⁸, nuo 2003 m. rugpjūčio 1 d. jau buvo atliekamas iš esmės visų Vyriausybei teikiamų svarstyti teisės aktų projektų bazinis įvertinimas. Šis reglamentavimas bent formaliai leido siekti išvengti atvejų, kai rengiant teisės aktų projektus realiai neįvertinama, kaip jie bus įgyvendinami, kokie gali būti socialiniai, teisiniai ir kiti juose įtvirtinto teisinio reguliavimo padariniai.

Šešta, buvo pripažinta, kad net tada, kai būdavo alternatyvių problemos sprendimo būdų, visuomenė, suinteresuotos organizacijos ne visada turėjo galimybę susipažinti su parengtais teisės aktų projektais, gauti kitos susijusios informacijos (nebuvo mechanizmo, užtikrinančio veiksmingą visuomenės dalyvavimą teisėkūroje ir tinkamą teisinių santykių subjektų interesų derinimą).

Septinta, rengiant įstatymų projektus dažnai buvo apskritai nenumatoma, kokius poįstatyminius teisės aktus tikslinga arba būtina išleisti, pakeisti ar panaikinti. Nebuvo vykdomas svarbių teisės aktų sistemos šakų kodifikavimas arba konsolidavimas.

Aštunta, buvo įvardytas poreikis pertvarkyti teisės aktų įgyvendinimo stadiją, nes įstatymai dažnai įsigaliodavo neišleidus jiems įgyvendinti būtinų kitų teisės aktų.

¹⁸⁸ Žin., 2003, nr. 23-975.

Devinta, Lietuvoje apskritai nebuvo atliekama kompleksinė teisės aktų sistemos stebėseną (monitoringas).

Nuo tada, kai 2003 m. balandį buvo parengtas ir Seimo kanceliarijoje įregistruotas Teisėkūros tobulinimo metmenų projektas, buvo daug laiko išleisti atitinkamą įstatymą ir juo vadovaujantis pakeisti esminius taisytinus teisėkūros elementus. Tačiau pakeistas, nemažai pradinių siūlymų neįtraukęs variantas buvo priimtas tik po dvejų su puse metų, t. y. 2006 m. lapkritį¹⁸⁹. Teisėkūros pagrindų įstatymo projektas Seimui buvo pateiktas tik 2007 m. rugsėjo 10 d., Seimo buvo priimtas tik 2012 m. rugsėjo 18 d., o įsigaliojo 2014 m. sausio 1 d.¹⁹⁰ Taigi nors 2008 m., kai prasidėjo krizė, ir mokslininkai, ir Seimas buvo seniai suvokę poreikį reformuoti teisėkūros sistemą, būtinumą pertvarkyti daugelį jos grandžių, spręsti teisėkūrą reglamentuojančių normų vien formalaus ar netinkamo taikymo problemas, svarbiausią teisėkūrą reglamentuojantį įstatymą buvo pradėta taikyti tik praėjus beveik šešeriems metams nuo krizės pradžios.

2.2. Ūkinės veiklos laisvė

Konstitucijoje ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva *expressis verbis* apibrėžta lakoniškai, apsiribojant tokios laisvės įvardijimu, neplėtojant nei šios nuostatos, nei valstybės įsipareigojimų visuomenei, nulemiančių verslo reguliavimo kryptis ir intensyvumą. Toks konstitucinis reguliavimas būdingas daugeliui pokomunistinių valstybių, kuriose konstitucijų kūrimo metu į per daug didelį valstybės aktyvumą buvo žiūrima su nerimu. Ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos konstitucinė doktrina iki tiriamo laikotarpio jau buvo suformuluota, tiriamu laikotarpiu nebuvo priimta Konstitucinio Teismo aktų, reikšmingai plėtojančių, juo labiau keičiančių verslo reguliavimo doktriną¹⁹¹. Dar iki krizės buvo akivaizdu, kad Konstitucinis Teismas, plėtodamas ūkinės veiklos laisvės doktriną, yra nuosaikus: vengia šią laisvę tiesiogiai įvardyti kaip „atskirą“ konstitucinę žmogaus teisę ir linksta ją aiškinti labiau kaip laisvę ar principą, daugiau dėmesio skiria ne šiai kategorijai, o veiksniams, kurie šios laisvės ribojimą daro teisėtą (vartotojų teisių apsauga, bendra tautos gerovė ir kt.).

¹⁸⁹ Žin., 2006, nr. 134-5066.

¹⁹⁰ Žin., 2012, nr. 110-5564.

¹⁹¹ Žr. *inter alia*, Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2011 m. sausio 6 d. nutarimus. Atitinkamai: Žin., 1997, Nr. 15-314; 2005, Nr. 63-2235; Žin., 2011, Nr. 3-93. Sisteminių Konstitucijos 46 straipsnio aiškinimą dar prieš iš esmės analogišką aiškinimą išdėstant Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje (2005 m. gegužės 13 d. nutarime) žr. KŪRIS, E. Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras), *Jurisprudencija*, 2005, nr. 64(56). Taip pat žr. vėlesnes publikacijas: BELIŪNIENĖ, L. (moksl red.). *Teisės į nuosavybę, teisės į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, vartotojų teisių užtikrinimo problemos*. Vilnius, 2012; BIRMONTIENĖ, T. Ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2010, nr. 2; LASTAUSKIENĖ, G. *Op. cit.* (nuorodą žr. Įžangoje)

Kalbant apie verslo aplinką pažymėtina, kad ikikrizinis ekonomikos pakilimas buvo palankus verslo plėtrai. Lietuvoje veikė didelės verslo interesams atstovaujančios visuomeninės institucijos: Lietuvos pramoninkų konfederacija, Lietuvos verslo darbdavių asociacija, Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacija, Žemės ūkio rūmai, Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros agentūra, Lietuvos ekonominės plėtros agentūra, Lietuvos verslo paramos agentūra. Veikė ir pagrindinė rinkos priežiūros institucija Konkurencijos taryba¹⁹², vartotojų teises ginančios institucijos: Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba, Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Ūkio ministerijos, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Ryšių reguliavimo tarnyba, Europos vartotojų centras ir kt. Taigi iki krizės jau buvo realių teisinių ir organizacinių prielaidų ūkinės veiklos laisvei ir iniciatyvai reikštis, rinkos ir konkurencijos priežiūrai vykdyti bei verslo interesams atstovauti.

Verslo atstovų viešai išsakomi priekaištai daugiausia buvo susiję su sisteminėmis valstybės ir viso Lietuvos ūkio valdymo problemomis: priekaištai tauta dėl neadekvačios ir nepagrįstos verslo kontrolės (tyrimų duomenimis, 2006 m. verslą kontroliavo net 152 valstybinės ar valstybės įgaliotos institucijos), dėl nesugebėjimo užtikrinti viešųjų pirkimų skaidrumo, dėl netinkamo teritorijų planavimo ir statybos reglamentavimo, dėl valstybės nesugebėjimo užtikrinti ūkiui pigesnių energijos išteklių ir kt. Valstybinė verslo kontrolė buvo vykdoma pagal bendras nuostatas, įtvirtintas Viešojo administravimo įstatyme. Visi šie neišspręsti klausimai dėl ekonomikos nuosmukio paaštrėjo dar labiau. 2007 m. vasarą jau buvo visi artėjančios krizės požymiai, tačiau viešoji valdžia buvo linkusi juos ignoruoti. Akivaizdžių artėjančios krizės ženklų neižvelgė ir dauguma Lietuvos verslininkų.

2.3. Vietos savivalda

Pasak Konstitucinio Teismo, vietos savivalda netapati valstybės valdymui, jos institucijos vykdo tik joms būdingas funkcijas, tačiau ir valstybės valdymas, ir vietos savivalda yra dvi tarpusavyje susijusios viešosios valdžios sistemos¹⁹³. Kadangi savivaldybėms įstatymu gali būti pavesta vykdyti ir tam tikras valstybės funkcijas, savivaldybės, vykdydamos viešąjį administravimą ir / arba teikdamos viešąsias paslaugas¹⁹⁴, garantuoja ne tik teritorinės bendruomenės,

¹⁹² Konkurencijos įstatymas įsigaliojo 1992 m. lapkričio 1 d. – viena diena anksčiau už Konstituciją.

¹⁹³ Žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimą (nuorodą žr. I dalyje).

¹⁹⁴ Pagal Viešojo administravimo įstatymą viešąsias paslaugas (švietimo, mokslo, kultūros, socialines ir kt.) teikia savivaldybių institucijų įsteigti juridiniai asmenys ar gavę atitinkamus leidimus fiziniai asmenys, o savivaldybių atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios subjektai administruoja šių paslaugų teikimą priimdami tam būtinus norminius administracinius ir individualius teisės aktus ir kontroliuodami jų vykdymą.

bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešąjį interesą¹⁹⁵. Savo veikloje savivaldybių institucijos, įstaigos ir pareigūnai vadovaujasi specialiuoju teisės aktu – Vietos savivaldos įstatymu, bet šiems subjektams taikomas ir Viešojo administravimo įstatymas, kuriame viešojo administravimo subjektų sistemai priskiriamos ir centrinės, ir vietos savivaldos institucijos ir įstaigos (2 straipsnio 4 ir 6 dalys). Vadinasi, atsakingo valdymo principas (gero viešojo administravimo imperatyvas) taikytinas ir savivaldybių viešojo administravimo subjektams, savivaldybių viešųjų institucijų veiklai tiek, kiek jiems Vietos savivaldos įstatymu yra nustatyta vykdytinų funkcijų – ūkinių, socialinio sektoriaus ir kt.

Ikikrizinė viešojo valdymo praktika savivaldybėse pasižymėjo teisinio reglamentavimo ir jo nevienkartinį teisinių korekcijų dinamika. Pavyzdžiui, Vietos savivaldos įstatymas 1994–2008 m. buvo pakeistas ir papildytas daugiau nei 70 kartų. Reikšmingos įtakos vietos valdymo kokybei turėjo Europos vietos savivaldos chartijos¹⁹⁶ ratifikavimas Seime 1999 m. Jos inkorporavimo į Lietuvos teisės sistemą vienas iš padarinių buvo Vietos savivaldos įstatymo nauja, 2000 m. spalio 12 d., redakcija¹⁹⁷. Įstatyme, be kita ko, pirmą kartą buvo nurodytas gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovas, turintis organizuoti gyventojų apklausas ir susitikimus su savivaldybės tarybos nariais, seniūnu, savivaldybės administratoriumi (33 straipsnio 1 dalies 4 punktas). Taip imta spręsti paradoksišką situaciją, kai 1994 m. Vietos savivaldos įstatymas¹⁹⁸, vienu iš vietos savivaldos principų įtvirtinęs viešumą ir reagavimą į gyventojų nuomonę (2 straipsnio 1 dalies 4 punktas), neįtvirtino jokių kitų teisės normų dėl gyventojų apklausos. Gyventojų apklausos buvo detalios reglamentuotos 2002 m. spalio 15 d. Vietos savivaldos įstatymą papildžius tryliktoju skirsniu „Vietos gyventojų apklausa“, kuriame buvo dvylika straipsnių¹⁹⁹.

Į Seimo vykdomą vietos savivaldos teisėkūrą ikikriziniu laikotarpiu ne kartą teko įsiterpti Konstituciniam Teismui. Pavyzdžiui, sprenddamas konstitucinį ginčą dėl savivaldybių institucinės sandaros, kuriai buvo būdingas ydingas savivaldybių vykdomųjų institucijų – savivaldybių valdybų – formavimas, Teismas 2002 m. išaiškino, kad pagal Konstituciją savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių, taigi negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai būtų prilyginti juos sudariusioms savivaldybių taryboms ir dėl to tarybos netektų galimybės kontroliuoti savo sudarytus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus²⁰⁰. Vietos savivaldos ikikrizinę būklę analizuojant atsakingo valdymo

¹⁹⁵ Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

¹⁹⁶ *Žin.*, 1999, nr. 82-2411.

¹⁹⁷ *Žin.*, 2000, nr. 91-2832. Bet tai ne paskutinė nauja šio įstatymo redakcija.

¹⁹⁸ *Žin.*, 1994, nr. 55-1049.

¹⁹⁹ *Žin.*, 2002, nr. 103-4605.

²⁰⁰ Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Žin.*, 2003, nr. 19-828.

konstitucinio principo aspektu paminėtinas ir kitų su vietos savivalda susijusių teisės aktų teisminis koregavimas. Pavyzdžiui, Seimui 1996 m. panaikinus savivaldybių veiklos administracinei priežiūrai skirtą ir nuo 1993 m. liepos 1 d. realiai veikusį Vyriausybės atstovo institutą (plg. Konstitucijos 123 straipsnio 2 ir 3 dalis) ir Vyriausybės atstovo funkcijas perdavus tuomečiams apskričių valdytojams²⁰¹, Konstitucinis Teismas išaiškino, kad Konstitucijos 123 straipsnio 2 ir 3 dalys sudaro organišką ir įtvirtina konstitucinę reikšmę turintį savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą, todėl Vyriausybės atstovo instituto suliejimas su vietiniu valdymu neatitinka Konstitucijos nuostatos, jog savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai (120 straipsnio 2 dalis)²⁰².

Atsakingo valdymo principas, be kita ko, suponuoja tai, kad įstatymuose nustatytas reguliavimas neturi būti deklaratyvus, kitaip tariant, atitinkami centriniai valstybės valdymo subjektai privalo šiuos įstatymus įgyvendinti, nes nebūtų pasiekti juose užprogramuoti tikslai. Pavyzdžiui, 1999 m. sausio 14 d. išleistame Administracinių ginčų komisijų įstatyme²⁰³ buvo numatytos trys institucinės ginčų sprendimo formos pagal tai, kokių administravimo subjektų sprendimai ar neveikimas yra skundžiami. Vietos savivaldos lygmeniu šių ginčų sprendėjas turėjo būti savivaldybių tarybų sudaromos visuomeninės administracinių ginčų komisijos, asmenų skundus dėl aukštesniuose valstybės teritoriniuose vienetuose apskrityse veikiančių valstybinio valdymo institucijų individualių sprendimų, kitų veiksmų ar neveikimo, taip pat vilkinimo buvo priskirta nagrinėti apskričių administracinių ginčų komisijoms, o centrinių viešojo administravimo subjektų priimamų individualių sprendimų ir veiksmų ar neveikimo teisėtumo ir pagrįstumo kontrolę įstatymas pavedė Vyriausybės sudaromai Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai. Tokia ginčų komisijų sistema vertintina kaip logiškas įstatymų leidėjo sprendimas, didinantis administracinės valdžios sprendimų kritikos prieinamumą gyventojams. Jis reiškė galimybes ikiteismine tvarka ginčyti tiek centrinių viešojo administravimo subjektų, tiek tuomečių apskričių bei savivaldybių valstybės tarnautojų sprendimus ar atsisakymą juos priimti. Tačiau reikia pažymėti, kad pirminė įstatymo redakcija komisijų sudarymą nustatė nevienodai imperatyviai. Apskričių komisijos ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija privalėjo būti sudarytos, o savivaldybėse tokios komisijos galėjo būti sudarytos savivaldybės tarybos sprendimu. Taigi savivaldybių taryboms buvo suteikta nuožiūros laisvė spręsti dėl administracinių ginčų komisijos reikalingumo. Kaip parodė įstatymo įgyvendinimo praktika, iki pat 2011 m. tik dvi iš šešiasdešimties Lietuvos savivaldybių tarybų tokių komisijų steigimo klausimą išsprendė teigiamai. Taigi kitų savivaldybių gyventojai vietos savivaldos viešųjų subjektų priimtus individualius administracinius teisės

²⁰¹ *Žin.*, 1996, nr. 126-2938.

²⁰² Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas. *Žin.*, 1998, nr. 18-435.

²⁰³ *Žin.*, 1999, nr. 13-310 (su vėlesnėmis pataisomis).

aktus ir veiksmus ikiteismine tvarka galėjo apskųsti atitinkamos apskrities administracinių ginčų komisijai (Administracinių ginčų komisijų įstatymo 5 straipsnio 2 dalis²⁰⁴). Bet ir ši galimybė savivaldybių gyventojams tapo reali tik 2004 m., kai Vyriausybė pagaliau apsisprendė sudaryti 10 apskričių administracinių ginčų komisijų²⁰⁵. Vadinasi, 1999–2004 m. daugelio savivaldybių teritorijose gyvenančių Lietuvos Respublikos piliečių konstitucinės skundo ir kritikos teisės įgyvendinimas buvo ribotas: dėl valstybės ir municipalinės valdžios delsimo sudaryti administracinių ginčų komisijas savivaldybių gyventojai bylinėtis su viešąja administracija galėjo tik teismuose.

Nepriekaištingumu nepasizymėjo ir ikikrizinė poįstatyminė teisėkūra. Pavyzdžiui, piliečių konstitucinės teisės dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus atstovus, taip pat teisės kritikuoti valstybės įstaigų ir pareigūnų darbą (Konstitucijos 33 straipsnio 1 ir 2 dalys) įgyvendinimo požiūriu defektinu laikytinas Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas, nustatęs piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinę tvarką. Nutarime prašymo sąvoka apėmė, be kita ko, ir tokius asmenų kreipimusis į instituciją ar valstybės tarnautoją, kuriais išdėstomas asmens noras, pageidavimas, nuostata tam tikru klausimu, pranešama apie institucijos veiklos trūkumus, valstybės tarnautojų ar darbuotojų piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, susijusius su valstybės ar daugelio žmonių, o ne konkretaus asmens interesų ir teisių pažeidimu, pateikiant pasiūlymus ką nors pagerinti viešojo administravimo, viešųjų paslaugų teikimo ar kitose srityse, atkreipiant dėmesį į esamą padėtį ir siūlant ką nors patobulinti, nuveikti ar susilaikyti nuo veiklos. Šiuo atžvilgiu nutarimas sudarė galimybę asmenims pareikšti savo nuomonę dėl netinkamo viešojo administravimo ir dėl to nusipelno teigiamo vertinimo. Tačiau nutarimas, įpareigojęs viešojo administravimo institucijas ir įstaigas per mėnesį parengti ir priimti atitinkamus teisės aktus (2 punktas), savivaldybių institucijoms ir įstaigoms buvo tik rekomendacinis (3 punktas). Viešojo administravimo įstatymas neteikia privilegijų savivaldybių administravimo subjektams, todėl šiuo Vyriausybės nutarimu buvo sukurti nevienodi teisiniai santykiai: valstybės institucijose piliečiai ir kiti asmenys turėjo galimybę įgyvendinti konstitucinę valstybės institucijų ir pareigūnų kritikos teisę, o savivaldybių lygmeniu tokia galimybė priklausė nuo vietos politinės valdžios institucijų apsisprendimo, taikyti rekomenduojamą asmenų aptarnavimo tvarką, ar ne. Šis netobulumas buvo ištaisytas 2007 m. Vyriausybei išleidus kitą nutarimą²⁰⁶, kuris buvo privalomas jau ir vietos savivaldos viešojo administravimo subjektams. Pažymėtina ir tai, kad Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimo nuostata

²⁰⁴ Žin., 1999, nr. 13-310.

²⁰⁵ Žin., 2004, nr. 32-1024. Pagal Administracinių ginčų komisijų įstatymo 20 straipsnio 2 dalį apskričių administracinių ginčų komisijų sudėtį ir jų pirmininkus Vyriausybė privalėjo patvirtinti iki 1999 m. gegužės 1 d. Tiesiog penkerius metus nevykdė įstatymo, ir tiek.

²⁰⁶ Žin., 2007, nr. 94-3779.

dėl „vieno langelio“ tarnybos privalomumo viešojo administravimo institucijoje ar įstaigoje, reiškusį palankesnes sąlygas įgyvendinti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, 2006 m. buvo pakylėta į įstatyminių teisės principo lygmenį²⁰⁷.

Vietos savivaldos ikikrizinei realybei buvo būdinga ir tai, kad savivaldybių viešojo administravimo subjektams buvo sudėtinga įgyvendinti kai kuriuos įstatymus, taigi ir užtikrinti atitinkamas gyventojų teises ir viešuosius interesus. Tai pasakytina, pavyzdžiui, apie Vietos savivaldos įstatymo normą, nustatančią, kad seniūnas (savivaldybės administracijos filialo – seniūnijos vadovas) pagal kompetenciją surašo administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas (32 straipsnio 3 dalies 9 punktas). Praktikoje šios seniūno pareigos vykdymas keldavo nemažai problemų, pavyzdžiui, įrodymų, kad naminiai šunys dėl jų nepriežiūros kelia pavojų aplinkiniams, surinkimas, kolektyviai privatizuotų žemės ūkio gamybos paskirties pastatų bendrasavininkų suradimas, seniūnijai reaguojant į prie šių pastatų esančios teritorijos nepriežiūrą. Todėl savivaldybių viešojo administravimo praktikoje ta norma buvo vykdoma itin retai. Ko gero, ir ši aplinkybė lėmė, kad 2011 m. Seimo kanceliarijoje įregistruotame Administracinių nusižengimų kodekso projekte seniūnai jau nėra traktuojami kaip administracinio nubaudo funkciją vykdytys subjektai.

Nepaisant šioje fragmentinėje apžvalgoje pateiktų pavyzdžių, ikikrizinė vietos savivalda valdymo atsakingumo požiūriu vertintina kaip gal nepakanamai sparčiai, bet vis dėlto progresavusi dėl Konstitucinio Teismo, administracinių teismų²⁰⁸ ir pačių teisėkūros subjektų pastangų.

3. Recesija, atsakingas valdymas ir teisėkūra

3.1. Krizė kaip paskata pertvarkyti teisėkūrą

Kaip minėta, Teisėkūros pagrindų įstatymą, turėjusį atverti kelius visam teisėkūros modernizavimui, Seimas išleido tik 2012 m. rugsėjo 18 d., t. y. iš esmės jau baigiantis ekonomikos krizei, o jis įsigaliojo 2014 m. sausio 1 dieną²⁰⁹. Tačiau valstybės institucijų negalima kaltinti neveiklumu, esą jos nebandė pertvarkyti esminių teisės aktų leidybos elementų 2008–2012 metais. Tiek,

²⁰⁷ Žr. naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 8 punktą. *Žin.*, 2006, nr. 77-2975.

²⁰⁸ Administracinių teismų sprendimais buvo panaikinta dešimtys savivaldybėse priimtų bendriesiems ir kitiems teisės principams prieštaraujančių norminių ir individualių administracinių teisės aktų.

²⁰⁹ *Žin.*, 2012, nr. 110-5564.

kiek leido galiojantys teisės aktai ir jais institucijoms nustatyta kompetencija, buvo priimami įvairūs sprendimai, taip pat keičiamas galiojantis reglamentavimas, į teisėkūrą perkelti esminius atsakingo valdymo principus ir pažangią gero reguliavimo ir gero administravimo praktiką. Neabejotina, kad krizė taip pat suteikė svarbią paskatą vykdyti teisėkūros reformas, įtraukiant į šį procesą visuomenę (pagal principą „bendrą problemą reikia spręsti bendrai“) ir mažinant administracinius kaštus privatiems asmenims, ir taip patyruosiems neigiamų krizės padarinių.

Penkioliktosios Vyriausybės veiklos programoje (kaip minėta, jai Seimas pritarė 2008 m. gruodžio 9 d.), be kita ko, buvo numatyta, kad: (i) teisės aktų projektų (įskaitant pateiktus Seimo narių) aiškinamuosiuose raštuose ir Vyriausybės nutarimais tvirtinamų teisės aktų lydraščiuose-teikimuose turėtų būti numatyti tikrieji teigiami ir neigiami jų padariniai; (ii) visi teisės aktai turėtų būti priimami tik realiai visapusiškai ir kokybiškai įvertinus jų įgyvendinimo priemones, sąnaudas ir padarinius; (iii) turėtų būti sukurta galiojančių teisės aktų peržiūros sistema; (iv) visi norminių teisės aktų projektai turėtų būti kaupiami ir prieinami per bendrą ir viešą interneto paieškos sistemą; (v) rengiant norminių teisės aktų projektus turėtų būti konsultuojamasi su visuomene ir tomis grupėmis, kurioms skirtas numatomas reglamentavimas. Buvo įtraukta ir daugelis kitų įsipareigojimų, suformuluotų kaip teisėkūros tobulinimo principai. Reikėjo tik sukurti reikiamą teisinę bazę, pasitelkti gerąją praktiką, užtikrinti nuoseklų faktinį būsimų geros teisėkūros taisyklių laikymąsi.

3.2. Teisėkūros sistemos modernizavimas: bendrieji aspektai

Siekiant užtikrinti konstitucinio atsakingo valdymo principų įtraukimą į teisėkūrą, 2008–2012 m. buvo išleista daug teisės aktų ir rekomendacinių dokumentų. Svarbiausias iš jų buvo 2012 m. Teisėkūros pagrindų įstatymas. Jis kokybiškai pakeitė teisės aktų inicijavimo, rengimo, vertinimo, derinimo ir priėmimo reglamentavimą. Į šį įstatymą buvo perkelta daug kituose teisės aktuose jau įtvirtintų nuostatų. Kartu teisėkūros reglamentavimas buvo papildytas naujomis normomis ir principais, sudarytos prielaidos ydingai anksčiau reglamentavimo pagrindu susiformavusiai praktikai taisyti. Pirmą kartą Lietuvoje buvo numatyta teisinio reguliavimo stebėseną, taip pat įstatymu įtvirtinta pareiga konsultuotis su visuomene, o kaip teisėkūros etapas buvo įtvirtintas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas. Prie svarbiausių šio įstatymo nuostatų būtų galima priskirti tris naujoves.

Pirma, įstatyme buvo įtvirtinti teisėkūros principai. Jei jų būtų laikomasi visa apimtimi, jie turėtų užtikrinti teisės aktų ir teisėkūros suderinimą su konstituciniu atsakingo valdymo principu. Šie principai, iš esmės

suformuluoti remiantis gerąja kitų valstybių praktika (ir iš dalies pakartojantys viešojo administravimo principus), išdėstyti Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnyje; pagal kurį teisėkūroje vadovaujamosi šiais principais: (i) tikslingumo, reiškiančio, kad teisės aktas turi būti rengiamas ir priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis; (ii) proporcingumo, reiškiančio, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią našą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti; (iii) pagarbos asmens teisėms ir laisvėms; (iv) atvirumo ir skaidrumo, reiškiančio, kad teisėkūra turi būti vieša, su bendraisiais interesais susiję teisėkūros sprendimai negali būti priimami visuomenei nežinant ir neturint galimybių dalyvauti, valstybės politikos tikslai, teisinio reguliavimo poreikis ir teisėkūroje dalyvaujantys subjektai turi būti žinomi, visuomenei ir interesų grupėms sudarytos sąlygos teikti pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo visose teisėkūros stadijose; (v) efektyvumo, reiškiančio, kad rengiant teisės akto projektą turi būti įvertinamos visos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos ir pasirenkama geriausia iš jų, teisės akte turi būti įtvirtinamos veiksmingiausiai ir ekonomiškiausiai teisinio reguliavimo tikslą leisiančios pasiekti priemonės; (vi) aiškumo, reiškiančio, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas; (vii) sistemiškumo, reiškiančio, kad teisės normos turi derėti tarpusavyje, žemesnės teisinės galios teisės aktai turi neprieštarauti aukštesnės teisinės galios teisės aktams, įstatymą įgyvendinantys poįstatyminiai teisės aktai turi būti rengiami ir priimami taip, kad išsigalioję kartu su įstatymu ar tomis jo nuostatomis, kurias šie teisės aktai įgyvendina. Be didesnės analizės galima teigti, kad visos šios nuostatos yra savaip (ir tam tikru mastu) kodifikuota Konstitucinio Teismo doktrina, kurioje aiškinami konstituciniai teisinės valstybės ir atsakingo valdymo principai.

Antra, įstatymas įteisinio Teisės aktų informacinės sistemos naudojimą teisėkūrai (5 straipsnis). Šis modernus ir pažangus sprendimas leido ne tik atsisakyti daugybės „popierių“, bet, svarbiausia, užtikrino teisėkūros viešumą, skaidrumą, operatyvumą ir koncentruotumą. Teisės aktų informacinėje sistemoje pradėjus tvarkyti ir skelbti teisėkūros iniciatyvas, teisės aktų projektus ir jų lydimojuosius dokumentus, suinteresuotų institucijų išvadas, informaciją apie konsultavimąsi su visuomene ir kitus svarbius dokumentus, buvo sudaryta galimybė visiems asmenims teikti pasiūlymus dėl sistemoje paskelbtų teisėkūros iniciatyvų ir teisės aktų projektų.

Trečia svarbi Teisėkūros pagrindų įstatymo naujovė – pereita prie elektroninės duomenų bazės Teisės aktų registro, pradėjusio veikti 2014 m. sausio 1 d.²¹⁰ Jame turi būti registruojami ir skelbiami numatyti teisės aktai.

²¹⁰ Pradeda veikti Teisės aktų registras – teisės aktų oficialaus paskelbimo vieta. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4443&p_d=143527&p_k=1 [žiūrėta 2014 m. liepos 4 d.].

3.3. Atvirumas, skaidrumas, interesų grupės ir visuomenė

Konstitucinis Teismas ne kartą yra pabrėžęs, kad valdžios skaidrumas yra būtina Tautos pasitikėjimo valstybe sąlyga, kuri yra ir valdžios (veiksmų) teisėtumo prielaida²¹¹. Visuomenė, bendrų reikalų tvarkymą patikėjusi asmenims, dėl savo einamų pareigų ar įgyto mandato priimantiems visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, turi būti apsaugota nuo valstybės pareigūnų savivalės, nuo jų veikimo vadovaujantis ne bendrais, o asmeniniais ar grupių interesais. Todėl teisėkūroje, kurios metu ir priimami svarbiausi visuomenę, jos grupes ir pavienius asmenis veikiantys sprendimai, turi būti užtikrintas skaidrumas, kuris yra viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas, suponuojantis informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą, viešumą, atskaitingumą atitinkamai bendruomenei ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus, o priimami sprendimai turi būti pagrįsti, aiškūs, kad juos, kilus reikalui, būtų galima racionaliai motyvuoti²¹².

Pagal šią doktriną skaidrumas, kaip vienas iš atsakingo valdymo reikalavimų, turėjo būti neatskiriamas sprendimų priėmimo proceso elementas. Tačiau iškrisinys teisinis reguliavimas iš esmės ignoravo visuomenės ar jos dalies įtraukimą į teisėkūrą, išskyrus retas išimtis (pavyzdžiui, Seimo Statuto²¹³ 54 straipsnio 2 dalimi, 180⁸ straipsniu numatytas „visuomenės grupių atstovų“ dalyvavimas klausymuose; 153 straipsniu – galimybė „paskelbti projektą visuomenei svarstyti“, tačiau tai buvo padaryta tik du kartus²¹⁴).

2008 m. sudaryta Vyriausybė politiškai įsipareigojo užtikrinti, kad viešai neskelbti norminių teisės aktų projektai, kurių svarstyti visuomenė neturėjo galimybės, nebus priimami. Ji taip pat įsipareigojo rengdama norminių teisės aktų projektus konsultuotis su visuomene ir tomis grupėmis, kurioms skirtas numatomas reglamentavimas, ir kad kiekvienas asmuo turės galimybę pateikti pastabas ir pasiūlymus dėl kiekvieno norminio teisės akto projekto²¹⁵. Apskritai paėmus, šie politiniai įsipareigojimai atitiko aukščiausius viešumo ir skaidrumo teisėkūroje standartus.

²¹¹ Konstitucinio Teismo 2004 m. lapkričio 5 d., 2008 m. lapkričio 7 d., 2012 m. spalio 26 d. išvados. Atitinkamai: *Žin.*, 2004, Nr. 163-5955; 2008, Nr. 130-4992; 2012, Nr. 125-6285.

²¹² Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. ir 2004 m. liepos 1 d. nutarimai (nuorodas žr. I dalyje).

²¹³ Nauja redakcija: *Žin.*, 1999, Nr. 5-97 (su vėlesnėmis pataisomis).

²¹⁴ Žr. 1992 m. balandžio 21 d. Aukščiausiosios Tarybos nutarimą nr. I-2505 „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos projekto paskelbimo visuomenei svarstyti“. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=2035&p_tr2=2 [žiūrėta 2014 m. liepos 4 d.]; Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimą nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“. *Žin.*, 2001, nr. 37-1250.

²¹⁵ 2008 m. gruodžio 9 d. Seimo nutarimas nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ (programos 73–75 punktai; nuorodą žr. Įžangoje).

2009 m. balandžio 15 d. nutarimu Vyriausybė patvirtino išsamią tvarką, pagal kurią institucijų ir Vyriausybės kanceliarijos interneto svetainėse turi būti skelbiami teisės aktų projektai, kad visuomenė galėtų su jais susipažinti²¹⁶. Ši tvarka apėmė tris esminius elementus: (i) visi projektai ir visos jų naujesnės redakcijos turėjo būti skelbiami juos parengusios institucijos svetainėje tą pačią dieną, kurią teikiama derinti suinteresuotoms ir kitoms įstaigoms; (ii) turėjo būti skelbiama ir visa susijusi su projektu lydimoji medžiaga – tai taip pat vertintina kaip svarbus, gerąją praktiką atitinkantis reikalavimas, nes lydimojoje medžiagoje pateikiamas paaiškinimas ir poveikio vertinimas turėjo leisti visuomenei lengviau suprasti projekto poveikį ir pareikšti dėl jo nuomonę; (iii) Vyriausybei buvo nustatyta pareiga pateiktus teisės aktų projektus skelbti Vyriausybės kanceliarijos interneto svetainėje jų pateikimo Vyriausybei dieną – tai leido padidinti Vyriausybės darbo skaidrumą. Pasak pačios Vyriausybės,

„[p]atvirtinus naują tvarką, nebeliks galimybių „pamiršti“ visuomenei paskelbti vieną ar kitą rengiamą teisės akto projektą. Tai esminis žingsnis užtikrinant viešumą teisėkūroje, <...> piliečiai turės realias galimybes dalyvauti teisėkūroje, bus sudarytos sąlygos rengti kokybiškus teisės aktus, palengvės ir Vyriausybės darbas“²¹⁷.

2009 m. rugsėjo 30 d. buvo patvirtintos Teisėkūros taisyklės²¹⁸, į kurias įtrauktos išsamios nuostatos dėl konsultavimosi su visuomene ir teisės aktų projektų skelbimo. Taisyklėse pirmą kartą reglamentuojant Lietuvos teisėkūrą atsirado nuostata, kad, siekiant sužinoti visuomenės nuomonę apie atitinkamą problemą ir jos sprendimo būdus, turi būti konsultuojamasi su visuomene (34 punktas), buvo numatytos rekomenduojamos konsultavimosi formos (pavyzdžiui, pateikiant klausimynus) bei pareiga po konsultacijų skelbti apibendrintus jų rezultatus. Deja, geri ketinimai buvo kur kas ambiingesni nei praktika.

Itin ambiingas žingsnis buvo žengtas ir įgyvendintas teisės aktų projektų skelbimo srityje. 2009 m. birželio 15 d. buvo įdiegta Teisės aktų projektų informacinė sistema (TAPIS), sudariusi galimybes teisėkūroje dalyvaujančioms valstybės ir savivaldybių institucijoms elektroninėje terpėje inicijuoti, derinti ir perduoti Seimui teisės aktų projektus. Per pirmuosius metus buvo pasirašytos 72, o derinamos dar per 50 sutarčių su projektais rengiančiomis institucijomis ir kitomis teisėkūroje dalyvaujančiomis visuomeninėmis institucijomis, buvo užregistruoti 1502 naudotojai iš valstybės ir savivaldybių institucijų²¹⁹.

²¹⁶ Žin., 2009, nr. 49-1959.

²¹⁷ *Visuomenė apie visus teisės aktų projektus bus informuojama iš anksto*. Prieiga per internetą: <http://www.tm.lt/naujienos/pranesimasspaudai/1018> [žiūrėta 2014 m. spalio 2 d.].

²¹⁸ Žin., 2009, nr. 121-5212. Nuo 2013 m. gegužės 1 d. negalioja.

²¹⁹ Plačiau žr. 2009 m. Seimo kanceliarijos veiklos ataskaita, 2010 m. balandžio 30 d., Vilnius. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/home/ataskaitos/Seimo_kanceliarija_ataskaita2009.pdf [žiūrėta 2014 m. spalio 2 d.].

Atrodo, kad tuo geros iniciatyvos dėl visuomenės įtraukimo į teisėkūrą ir konsultavimosi su interesų grupėmis baigėsi, nors buvo nemažai gerų ir sektingų dalykų. 2009 m. spalio 28 d. buvo pasirašytas Nacionalinis susitarimas, įtvirtinęs verslui ir apskritai žmonėms svarbias būsimo teisinio reguliavimo kūrimo gaires ir numatęs, kad bus sukurti reguliariūs konsultaciniai mechanizmai, padėsiantys veiksmingai spręsti ekonomines, energetikos, transporto, socialines problemas. Šalys taip pat susitarė reguliariai konsultuotis dėl šio susitarimo įgyvendinimo ir jo įgyvendinimo problemų sprendimo²²⁰. Prie pažangios ir gerosios praktikos patirties taip pat galima priskirti Teisingumo ministerijos iniciatyvą ministerijos interneto svetainėje sudaryti galimybes asmenims teikti teisėkūros iniciatyvas, t. y. iš esmės bet kokio turinio ir apimties pasiūlymus keisti esamą arba nustatyti naują reguliavimą. Nuo 2009 m. liepos pateikta daugiau kaip šimtas tokių iniciatyvų²²¹.

Vėliau buvo įtvirtinta elektroninė teisėkūra, kai teisės aktų projektai teikiami derinti, išvados pateikiamos ir projektas įteikiamas Vyriausybei naudojantis Seimo kanceliarijos teisės aktų informacine sistema (TAIS). Dar viena svarbi nuostata buvo Vyriausybės darbo reglamento 37 punkte, pagal kurį dėl sistemoje skelbiamų teisės aktų projektų pastabas ir pasiūlymus gali teikti visi suinteresuoti asmenys (piliečiai, užsieniečiai, asociacijos, įmonės, valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kitos organizacijos, šių asmenų grupės).

Sukūrus mechanizmą, leidžiantį visuomenei susipažinti su dar tik rengiamu teisiniu reguliavimu, jau krizės pradžioje buvo atliktas svarbus darbas, neabejotinai atitikęs atsakingo valdymo standartus. Bet ar buvo pasirinktas veiksmingiausias, tinkamiausias visuomenės įtraukimo ir konsultavimosi mechanizmas, ar jis atitiko gerąją praktiką? Nors naujasis reglamentavimas apskritai vertintinas teigiamai dėl sudarytų teisinių prielaidų užtikrinti teisėkūros skaidrumą ir įtraukti visuomenę, jos grupes ar pavienius asmenis į sprendimų priėmimo procesą, reikia pripažinti, kad jis nebuvo „pabaigtas“, o tam tikrų elementų trūkumas sudarė sąlygas lengvai apeiti skaidrumo arba bent jau konsultavimosi reikalavimus. Konkrečiai, nebuvo mechanizmo, kuris (kaip deklaruota Vyriausybės programoje) neleistų priimti projektų, dėl kurių nebuvo konsultuojamasi su visuomene. Net per krizę projektai būdavo pateikiami tiesiog Vyriausybės posėdyje, be konsultacijų su visuomene, nes Ministras Pirmininkas visada galėdavo (ir šiuo metu gali) pasinaudoti Vyriausybės darbo reglamente nustatyta teise savo iniciatyva arba ministro siūlymu į Vyriausybės posėdžio darbotvarkę įtraukti naują klausimą.

Dauguma projektų, nors ir teikiami visuomenei susipažinti, jokių pastabų ar kitokios visuomenės reakcijos nesulaukia. Tai signalizuoja apie daug spręstinių problemų: nepakankamai aktyvi, pilietiška visuomenė, per didelis projektų srautas, pernelyg nepatogi sistema susipažinti su projektais, per

²²⁰ Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/Naujienos/Aktualijos/20091028_susitarimas.pdf [žiūrėta 2014 m. gruodžio 18 d.].

²²¹ Plačiau žr. Teisingumo ministerijos interneto svetainėje pateikiamą informaciją. Prieiga per internetą: <http://tm.lt/teisini/pasiul/> [žiūrėta 2015 m. sausio 7 d.].

trumpas laikas pareikšti nuomonę, pernelyg maža sudėtingus projektus aiškinančios lydimosios medžiagos ar ji pernelyg formali ir pan. Tačiau nė viena iš šių problemų iš esmės nebuvo analizuojama ir nebuvo (ir nėra) mėginama jas spręsti.

Galiojančią tvarką, kuri, kaip minėta, laikytina atitinkančia atsakingo valdymo principą, vertinant gero administravimo požiūriu, paaiškėja, kad ji turi nemažai taisytinų spragų. Ūkio ministerijos užsakymu 2009 m. atlikta-me tyrime²²² buvo siūlomi du konsultacijų su visuomene pertvarkymo scenarijai. Vienas iš jų – sisteminio pertvarkymo (tobulinimo) scenarijus, pagal kurį reikėtų ne vien apibrėžti konsultacijų sąvoką (vėliau ji buvo apibrėžta Teisėkūros pagrindų įstatyme), bet ir: išskirti konsultacijų etapus; numatyti prievolę surengti konsultacijas; įtvirtinti minimalius reikalavimus konsultacijoms – tokius principus kaip tinkamo laiko, minimalios trukmės, konsultacijų apimties, prieinamumo, konsultacijų naštos mažinimo, grįžtamojo ryšio užtikrinimo, gebėjimų konsultuotis stiprinimo; numatyti konsultavimo (proceso) kokybės vertinimą; parengti konsultacijų dokumentą (šabloną); parengti konsultacijų vadovą konsultacijų iniciatoriams ir konsultacijų rezultatus apibendrinantį dokumentą. Nė vienas iš šių pasiūlymų nuo 2009 m. nebuvo įgyvendintas.

Todėl, vertinant per krizę įvestą ir šiuo metu galiojančią konsultavimo tvarką bei jos taikymo praktiką pagrindinių konsultavimosi principų ir kriterijų požiūriu, matyti, kad to, kas padaryta šioje srityje, nepakanka: (i) praktikoje nėra užtikrinami atvirumo ir atskaitingumo principai (nevengiama nutylėti nepalankias nuomones ir argumentus); (ii) nėra užtikrinami pakankami konsultavimosi terminai; (iii) parenkamas netinkamas konsultacijų laikas; (iv) neaiškus konsultacijų turinys; (v) netinkamai suteikiamas pripažinimas ir įvertinimas; (vi) pasitaiko, kad neužtikrinama interesų grupių atstovų pusiausvyra, kuri yra itin svarbi užtikrinant gaunamos informacijos visapusiškumą, argumentų pagrįstumo išsiaiškinimą, visų aplinkybių objektyvų išsiaiškinimą; (vii) nėra gairių, kaip veiksmingai užtikrinti konsultacijų prieinamumą ir tikslingumą.

3.4. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemos pertvarka

Šiuolaikinė teisėkūra ir apskritai atsakingas (viešasis) valdymas neįsivaizduojami be veiksmingai veikiančios poveikio vertinimo sistemos. Visos ES ir EBPO valstybės narės yra įtvirtinusios poveikio vertinimo mechanizmus, o ES institucijų naudojamas poveikio vertinimas – vienas iš sektinų pavyzdžių.

²²² Sprendimų poveikio vertinimo kokybės, konsultacijų su visuomene ir interesų grupėmis būdų ir veiksmingumo analizės galutinė tyrimo ataskaita. VŠĮ Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 2009 m. balandžio 8 d. Prieiga per internetą: [http://www.ukmin.lt/uploads/documents/Geresnis%20reglamentavimas/Ataskaitos/SPPV%20ataskaita/SPPV_konsult_tyrim_galut_atask\[1\].pdf](http://www.ukmin.lt/uploads/documents/Geresnis%20reglamentavimas/Ataskaitos/SPPV%20ataskaita/SPPV_konsult_tyrim_galut_atask[1].pdf) [žiūrėta 2014 m. spalio 19 d.].

Todėl Konstitucinis Teismas (jau minėtame) 2010 m. rugsėjo 29 d. nutarime pagrįstai konstatavo, kad:

„iš Konstitucijos, būtent konstitucinio teisinės valstybės principo, įstatymų leidėjui kyla pareiga Seimo statute ir (ar) įstatymuose nustatyti tokį įstatymų leidybos proceso teisinį reguliavimą, kuriuo būtų įtvirtinta įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių subjektų ir (ar) Seimo pareiga rengiant ir (ar) priimant Seime teisės aktus, kuriais reguliuojami santykiai, galintys turėti įtakos *inter alia* kriminogeninei situacijai, neigiamų ekonominių pasekmių kilimui, *atlikti tinkamą įstatymo projekto įvertinimą, inter alia* dėl neigiamų pasekmių, kurias gali sukelti įstatymo nustatytas teisinis reguliavimas. <...> *Konstituciškai būtų nepateisinama, jeigu* kurioje nors įstatymų leidybos stadijoje (*inter alia* įstatymų leidybos iniciatyvos teisės realizavimo, įstatymų priėmimo) *tokia patikra nebūtų atlikta* arba būtų atlikta ne toje (tose) įstatymų leidybos stadijoje (-ose). Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina ir tai, kad įstatymu siekiamo ekonominių santykių *reguliavimo veiksmingumo vertinimas turi būti atliekamas išsamiai, objektyviai, nešališkai, o prirėikus turi būti kviečiami specialią žinių turintys asmenys.*“ (Kursyvu paryškinta autorių.)

Krizę Lietuva pasitiko „taikydama“ 2003 m. Vyriausybės nutarimo dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo nuostatas²²³. Paradoksalu ir ironiška, bet, kitaip nei kitose valstybėse, Lietuvoje poveikis buvo vertinamas masiškai, bet niekas beveik niekada jokio neigiamo poveikio nenustatydavo, nors valstybės išlaidos, kaip ir administracinė našta verslui, didėjo. Per krizę nutarimo nuostata, kad poveikis gali būti nevertinamas tik tada, „kai sprendimo projektas yra ypač skubus ir juo siekiama išspręsti netikėtai susiklosčiusias krizines situacijas“, įgavo kitokią prasmę ir davė teisinį pagrindą tokiai taikymo praktikai, kai buvo galima pagrįsti bet koki neišsamų poveikio vertinimą, jei tik priemonė buvo susiejama su krizės padarinių sprendimu.

2009 m. Teisėkūros taisyklėse nustatyta, kad vertinamas numatomas teisinio reguliavimo poveikis. Susiklostė paradoksali situacija: buvo atliekamas „sprendimų“ poveikio vertinimas (pagal Vyriausybės patvirtintą sprendimų poveikio vertinimo metodiką) ir „numatomo teisinio reguliavimo“ poveikio vertinimas (pagal Teisėkūros taisykles).

Padėtį, susiklosčiusią taikant 2003 m. sprendimų poveikio vertinimo tvarką, geriausiai atskleidžia minėtas Ūkio ministerijos užsakymu 2009 m. atliktas tyrimas:

„[E]santi SPPV sistema yra išsikvėpusi, o pats poveikio vertinimas labai dažnai suprantamas kaip formalus procedūrinis reikalavimas, t. y. tik kaip pažymos užpildymas sprendimą inicijuojančiai institucijai jau apsisprendus arba net parengus sprendimo projektą. Analizės kokybė tokiu atveju daugiausiai gali būti sietina tik su pasirinkto sprendimo pagrindimu, tačiau dažniausiai lieka nežinomos galimos alternatyvos pasirinktam sprendimui. <...> Todėl susidaro išpūdis, kad siekiama „pateisinti“ jau priimtą sprendimą. Kitais atvejais atrodo, kad pažymos

²²³ Žin., 2003, nr. 23-975.

parengtos skubotai, atmestina. <...> Apskritai daugelis pažymų negali būti vertinamos kaip išsamūs ir savarankiški dokumentai, kurie leistų susidaryti visiškai aiškią nuomonę apie sprendžiamą problemą, reguliavimo tikslus ir pan.“²²⁴

Bandydama gerinti padėtį Vyriausybė 2012 m. spalį patvirtino naują Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodiką²²⁵. Vertinant šią metodiką pabrėžtinai svarbiausias jos elementas – prioritetinių teisėkūros iniciatyvų ir kitų projektų vertinimo atskyrimas. Prioritetinių teisėkūros iniciatyvų vertinimas planuojamas iš anksto, atliekamas išsamiai, o apibendrinimas pristatomas ir viešinamas. Kitų projektų vertinimas atliekamas laikantis proporcingumo principo, t. y. gana glaustai, neinvestuojant į vertinimą daugiau lėšų nei pareikalautų įgyvendintas projektas.

3.5. Teisės aktų poveikio stebėseną: *ex post* vertinimas

Nors Konstitucinis Teismas, plėtodamas konstitucinio atsakingo valdymo principo sampratą, nėra išskyręs galiojančių teisės aktų *ex post* vertinimo ir nėra suformulavęs jam taikomų reikalavimų, neabejotina, kad šio teismo įvardytas numatomų reguliavimo padarinių vertinimas suponuoja ir paskesnę nustatyto reguliavimo vertinimą. Neabejotina, kad atlikti poveikio vertinimą yra teisėkūros subjektų konstitucinė pareiga. Jei jie dėl kokių nors priežasčių negali įvykdyti šios pareigos teisės akto projekto rengimo, svarstymo ir priėmimo metu (kai priimant teisės aktą tikri ir galutiniai padariniai sunkiai prognozuojami dėl projekto novatoriškumo, duomenų trūkumo ar kitų priežasčių, kai atlikti išsamų vertinimą pradiniam etape netikslinga ar neproporcinga, kai negalima nuspėti teisės subjektų subjektyvios reakcijos į naująjį reguliavimą ar žinoti visas galinčias susiklostyti aplinkybes, sprendimas reikalauja operatyvumo ir pan.), jie nėra apskritai atleidžiami nuo šios pareigos, bet jos įgyvendinimas turėtų būti nukeliamas į vėlesnę etapą, kai atlikti poveikio vertinimą ir užkirsti kelią neigiamiems padariniams ar juos sumažinti yra daugiau galimybių.

2008 m., krizės pradžioje, Lietuvos teisės aktuose nebuvo įtvirtinta pareigos²²⁶ atlikti teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą, vadinamąją teisinio reguliavimo stebėseną. Ši teisinio reguliavimo spraga galėjo lemti, kad ekonominio sunkmečio laikotarpiu priimami teisės aktai, ypač tie, kuriuos

²²⁴ Sprendimų poveikio vertinimo kokybės, konsultacijų su visuomene ir interesų grupėmis būdų ir veiksmingumo analizės galutinė tyrimo ataskaita, p. 35–40, 75 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

²²⁵ *Žin.*, 2012, nr. 124-6234.

²²⁶ Tiesa, pagal ūkio ministro 2006 m. patvirtintą Administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodiką (*Žin.*, 2006, Nr. 51-1896) buvo galima nustatyti ir įvertinti administracinę našta, kurią „sukelia teisės aktuose įtvirtinti įpareigojimai teikti informaciją (*ex post* įvertinimas). Šio vertinimo metu nustatoma faktinė administracinė našta“ (5.1 punktas). Vis dėlto tyrimo metu nepavyko rasti jokių įrodymų, kad iki krizės toks *ex post* vertinimas būtų atliekamas.

reikėjo išleisti nedelsiant ir išlaikant tik minimalius atsakingo valdymo standartus, galėjo sukelti daugiau nepageidaujamų padarinių teisės subjektams, nei įstatymų leidėjas ar kitas teisėkūros subjektas galėjo numatyti.

Seimo 2006 m. lapkričio 28 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo“ Vyriausybei buvo pasiūlyta iki 2007 m. liepos 1 d. parengti, be kita ko, teisės aktų stebėsenos (monitoringo) metodiką ir tvarkos aprašą (2 straipsnio 9 punktą). Ši nuostata buvo įgyvendinta tik 2009 m. rugsėjį Vyriausybei patvirtinus (jau minėtas) Teisėkūros taisykles, kuriose buvo numatytas visuomenės dalyvavimas stebėsenoje, koordinuojančios institucijos (vėliau ja buvo paskirta Teisingumo ministerija) paskyrimas, stebimų teisės aktų sąrašų sudarymas ir atsakingų institucijų bei stebėsenos terminų nustatymas.

Nors 2009 ir 2010 m. valstybės institucijos vykdė stebėseną, ji nebuvo koordinuota ir turėjo kitų trūkumų, nes jos reglamentavimas buvo nepakankamai išsamus, nuoseklus ir užbaigtas. Buvo identifikuota daug viso stebėsenos proceso problemų: (i) visuomenė nepakankamai dalyvauja norminių teisės aktų stebėsenos procese; (ii) ministerijos ne visada imasi veiksmų stebėsenos pažymose konstatuotiems neigiamiems padariniams šalinti; (iii) ministerijos ne visada tinkamai parenka norminių teisės aktų, kurių stebėseną atliekama, vertinimo aspektus ir nevisiškai adekvačiai juos vertina; (iv) norminių teisės aktų stebėseną dažnai traktuojama kaip papildoma administracinė našta; (v) ne visai aiški yra stebėsenos atlikimo tvarka; (vi) norminių teisės aktų stebėsenos sistema yra pernelyg sudėtinga ir nelanksti; (vii) ne visos ministerijos tinkamai paskelbė stebėsenos rezultatus; (viii) ministerijose stebėseną organizuojama netinkamai²²⁷.

Siekiant išspręsti bent dalį šių problemų, 2011 m. pradžioje stebėsenos mechanizmas buvo iš esmės papildytas²²⁸, numačius, kad ministerijos turi parengti, patvirtinti ir paskelbti metinius teisinio reguliavimo stebėsenos planus, stebėsenos vykdymo viešinimo ir viešumo reikalavimus, parengti stebėsenos pažymą, o Teisingumo ministerija, koordinuojanti institucija, turi teikti Vyriausybei ir skelbti viešai metinę stebėsenos ataskaitą. 2012 m. Teisėkūros pagrindų įstatymo 23 straipsnyje buvo numatyti penki teisinio reguliavimo stebėsenos objektai.

Vertinant teisinio reguliavimo stebėsenos reglamentavimą per krizę, galima teigti, kad buvo žengti visi reikiami teisiniai žingsniai. Stebėsenos sistemos reglamentavimas visiškai atitinka konstitucinį atsakingo valdymo principą, iš dalies – ir gerąją teisėkūros praktiką. Įvesta kaip viena pirmųjų naujovių krizės pradžioje, greitai, reaguojant į situaciją, patobulinta ir pakelta į įstatymo lygmenį, ji yra vieša, įtraukianti visuomenę, koordinuota, priežiūrą su instituciniu lankstumu derinanti sistema.

²²⁷ Žr. 2009 metų norminių teisės aktų stebėsenos ataskaita. Prieiga per internetą: http://tm.lt/dok/2009_metine_stebesenos_ataskaita.pdf [žiūrėta 2014 m. lapkričio 8 d.].

²²⁸ *Žin.*, 2011, nr. 8-350.

Tačiau vertinant realų šios sistemos veikimą, tokių tvirtų išvadų daryti negalima. Institucijų entuziazmas ir aktyvumas atliekant teisinio reguliavimo stebėseną išblėso. Iš Teisingumo ministerijos pateiktų metinių stebėsenos ataskaitų²²⁹ matyti, kad stebimų teisės aktų (ar jų nuostatų) skaičius kiekvienais metais mažėjo: 2009 m., t. y. per mažiau nei metus, buvo atlikta 25 teisės aktų (iš jų – 17 įstatymų) stebėseną, 2010 m. – 18 teisės aktų (iš jų 12 įstatymų), 2011 m. – 25 teisės aktų (10 įstatymų, taip pat 11 ministrų įsakymų), 2012 m., pačiais neaktyviausiais metais, – 7 teisės aktų (iš jų 2 įstatymų), 2013 m. – 21 teisės akto (iš jų 8 įstatymų). Tendencija akivaizdi. Ypač keistai atrodo 2012 m. neaktyvumas, nes tuo metu krizė artėjo link pabaigos ir turėjo būti imtasi iniciatyvos peržiūrėti jos metu išleistų teisės aktų poveikį ir veiksmingumą. Neturėtų džiuginti ir 2013 m. augimas, nes net šeši stebėti teisės aktai buvo iš Krašto apsaugos ministerijos valdymo srities.

Vertinant visų šių teisės aktų stebėsenos tikslus, galima konstatuoti, kad iš esmės nė vienais metais nevykdytas teisės aktų, perkeliančių ES teisės reikalavimus, stebėjimas, o daugelis aspektų, dėl kurių stebėta, buvo susiję ne su administracinės naštos vertinimu, bet veikiau su nustatytų prievolių veiksmingumu ar kt. Be to, buvo stebėti tie teisės aktai, kuriuos ir taip buvo planuota pakeisti einamaisiais metais. Ministerijų pateiktoje informacijoje nėra nieko, kas rodytų, kad į stebėsenos procesą buvo įtraukiamos interesų grupės.

Neatrodė, kad padėtis būtų pasikeitusi ir 2014 metais. Preliminari ministerijų planuotos ir vykdomos stebėsenos analizė leidžia teigti: (i) Aplinkos ministerija: 2014 m. stebėsenos planas nepaskelbtas, stebėseną neatliekama; (ii) Energetikos ministerija: nuo 2012 m. – nei plano, nei stebėsenos; (iii) Finansų ministerija: stebimi vienas įstatymas, vienas Vyriausybės nutarimas, vienas ministro įsakymas, nesusiję nei su administracine našta, nei su ES teisės įgyvendinimu; (iv) Krašto apsaugos ministerija – stebimi septyni teisės aktai, nesusiję nei su ES teise, nei su administracine našta; (v) Kultūros ministerija: „puslapis ruošiamas“ nuo 2013 m. gegužės; (vi) Socialinės apsaugos ir darbo ministerija: stebimas vienas įstatymas ir du kiti teisės aktai, nesusiję su ES teise, bet gali būti analizuojama administracinė našta; (vii) Susisiekimo ministerija: atlikti atitinkamo teisinio reguliavimo stebėseną „šiuo metu nenumatyta“; (viii) Švietimo ir mokslo ministerija: 2013 m. atlikta vienintelė stebėseną – užsienyje įgytų kvalifikacijų, suteikiančių teisę į aukštąjį mokslą, bei aukštojo mokslo kvalifikacijų vertinimo ir akademinio pripažinimo; (ix) Sveikatos apsaugos ministerija: nuo 2012 m. stebėseną neatliekama; (x) Teisingumo ministerija: stebimų teisės aktų nėra; (xi) Ūkio ministerija: stebimas vienas įstatymas (Mažųjų bendrijų įstatymas, su ES teise nesusijęs, bet susijęs su administracine našta); (xii) Užsienio reikalų ministerija: stebėsenos nėra atlikusi ir šiuo metu neatlieka; (xiii) Vidaus reikalų ministerija: stebimi du Vyriausybės nutarimai, nesusiję su ES teise ar administracine

²²⁹ Žr. Teisingumo ministerijos interneto svetainėje pateikiamą informaciją. Prieiga per internetą: <http://tm.lt/teisteibes/at/> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 10 d.].

našta; (xiii) Žemės ūkio ministerija: 2014 m. stebėsenos planas nepaskelbtas, ji neatliekama²³⁰.

Ypač neaišku, kaip vertinti dviejų, matyt, per ekonomikos krizę svarbiausių institucijų – Finansų ministerijos ir Ūkio ministerijos, teoriškai turėjusių didžiausią poreikį būtent tuo metu stebėti krizei įveikti išleistų teisės aktų poveikio veiksmingumą ir tikslų pasiekimą, – vaidmenį. Ūkio ministerija procesą pradėjo ambicingai, 2009 m. stebėjo tris svarbius teisės aktus (Viešųjų pirkimų įstatymą, Investicijų skatinimo 2008–2013 metų programą ir Inovacijų versle 2009–2013 metų programą) ir nustatė, kodėl juos reikėtų tobulinti. Bet 2010 m. ir 2011 m. ši ministerija apskritai nevykdė stebėsenos. Finansų ministerija per šiuos trejus metus stebėjo aštuonis teisės aktus (2009 m. – 3, 2010 m., – 4, 2011 m. – 1), tačiau dalis stebėtų teisės aktų, nelaikytini susiję su krize, o dėl kai kurių kitų aktų nebuvo teikta siūlymų juos tobulinti ar keisti. Pavyzdžiui, 2011 m. buvo atlikta Mokėjimo įstaigų įstatymo stebėsenos, tačiau keisti įstatymo nepasiūlyta, nes „Lietuvos Bankas per 2011 metus išdavė 14 mokėjimo įstaigų licencijų ir 7 mokėjimo įstaigos ribotos veiklos licencijas“, o „teisinis reguliavimas vertinamas kaip reikalingas, pakankamas ir efektyvus“²³¹. Kitas pavyzdys: 2009 m. kažkodėl stebėtas 1997 m. Gyventojų santau-pų atkūrimo įstatymas; buvo konstatuota, kad jo tikslai pasiekti – „vykdomas išipareigojimas gyventojams – rublinių indėlių atkūrimas ir grąžinimas“²³².

3.6. Administracinės naštos mažinimo iniciatyvos

Konstitucinis Teismas nėra tiesiogiai konstatavęs, kad administracinės naštos mažinimas yra vienas iš konstitucinių atsakingo valdymo principą sudarančių reikalavimų. Vis dėlto tokį reikalavimą galima išvelgti šio teismo pateiktuose Konstitucijos 46 straipsnio nuostatų dėl ūkinės veiklos laisvės ir reguliavimo aiškinimuose. Konstitucinis Teismas, suformulavęs plačią oficialiąją konstitucinę ūkinės veiklos laisvės doktriną²³³, ne kartą yra konstatavęs, kad ūkinės veiklos laisvė nėra absoliuti, tačiau

„pagal Konstituciją riboti asmens teises ir laisves, taip pat ūkinės veiklos laisvę galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; *apribojimai yra būtini* demokratinėje visuomenėje *siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes*, taip pat konstituciškai svarbius tikslus;

²³⁰ Vertinimas pateikiamas remiantis stebėjimus apibendrinančia informacija, pateikta Teisingumo ministerijos svetainėje. Prieiga per internetą: <http://tm.lt/teisstebes/at/> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 10 d.].

²³¹ 2011 m. teisinio reguliavimo stebėsenos ataskaita. Prieiga per internetą: http://tm.lt/dok/2011_metine_stebesenos_ataskaita.pdf [žiūrėta 2014 m. lapkričio 7 d.].

²³² 2009 metų norminių teisės aktų stebėsenos ataskaitos priedas. Prieiga per internetą: http://tm.lt/dok/2009_metine_stebesenos_ataskaita.pdf [žiūrėta 2014 m. lapkričio 8 d.].

²³³ Plačiau žr. 2.2 poskyrį, taip pat 4 skyrių.

apribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo.“²³⁴ (Kursyvu paryškinta autorių.)

Kadangi bet kokia administracinė našta *per definitionem* yra ūkinės veiklos suvaržymas, ji turi atitikti Konstitucinio Teismo nurodytus kriterijus – būti pagrįsta tam tikrų bendrų vertybių apsauga ir proporcinga siekiamam tikslui. Visos iniciatyvos mažinti naštą verslui turėtų būti vertinamos pirmiausia šiuo, konstituciniu, o ne vienos ar kitos politinės partijos ideologiniu požiūriu, kuriuo gali nesivadovauti kitas vertybes išpažįstantys oponentai.

Vis dėlto Lietuvoje geriau reglamentuoti administracinę naštą paskatino ne konstitucinis atsakingo valdymo principas, o ES. Dar 2000 m. paskelbusi Lisabonos strategiją ir patvirtinusi daug įvairių programinių dokumentų dėl geresnio reglamentavimo, 2007 m. sausį Europos Komisija paskelbė Administracinės naštos mažinimo Europos Sąjungoje veiksmų programą, siekdama nustatyti administracinius kaštus, kurių kyla iš ES teisės aktų leidybos, ir išsipareigojo iki 2012 m. sumažinti administracinę naštą 25 proc. Atitinkami dokumentai numatė, kad ES valstybės narės taip pat turėtų imtis veiksmų siekdamas geresnio reglamentavimo ir administracinės naštos sumažinimo.

Šiandien gali atrodyti keista, kad idėja pradėti mažinti administracinę naštą Lietuvoje pirmą kartą buvo „teisiškai“ suformuluota tik 2005 m., kai Vyriausybė Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo plane²³⁵ numatė, jog pagaliau reikėtų „apibrėžti administracinės naštos sąvoką ir nustatyti administracinės naštos verslui įvertinimo būdus“ (1.3.4 priemonė), taip pat nustatyti galimybes sumažinti administracinę naštą ir supaprastinti, tobulinti verslo teisinį reglamentavimą. Šiame kontekste ypač keistai atrodo nuo 2003 m. galiojusi sprendimų poveikio vertinimo metodika²³⁶, kurioje nė žodžiu nebuvo užsiminta apie poreikį vertinti sprendimų poveikį verslui sukeliamai administracinei naštai.

Vyriausybė 2005 m. lapkritį patvirtino Nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo programą, kurioje, pripažinusi, kad didelė administracinė našta verslui yra vienas iš didžiausių verslo ir verslumo plėtros trukdžių ir kad ganėtinai didelės įmonių administracinės išlaidos, susijusios su teisės aktų įgyvendinimu, kintanti teisinė verslo aplinka yra viena iš pagrindinių problemų plėstis mažoms ir vidutinėms įmonėms, numatė, kad Lietuvos ekonominėje politikoje administracinę naštą verslui bus siekiama mažinti geresniu reglamentavimu ir tobulesniu naujų teisės aktų poveikio vertinimu. Taigi iš esmės buvo numatytos dvi pagrindinės priemonės šiam tikslui pasiekti: (i) parengti metodiką, pagal kurią bus nustatoma ir įvertinama administracinė

²³⁴ Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje); taip pat žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d., 2010 m. vasario 26 d. nutarimus. Atitinkamai: *Žin.*, 2004, Nr. 15-465; 2010, Nr. 25-1179.

²³⁵ *Žin.*, 2005, nr. 26-830.

²³⁶ *Žin.*, 2003, nr. 23-975.

našta verslui, ir (ii) remiantis šia metodika, išnagrinėti kai kurių verslo sričių teisinį reglamentavimą²³⁷.

Iki ekonomikos krizės šioje srityje buvo padaryta labai nedaug. Būta kelių Vyriausybės iniciatyvų. Buvo pasiūlyta panaikinti ar sušvelninti teisės aktuose nustatytus reikalavimus: sudaryta Valstybės valdymo sistemos tobulinimo – vadinamoji Saulėlydžio – komisija, kuri, kaip buvo „tikimasi“, turėjo „ateityje <...> prisidėti prie viešojo administravimo humanizavimo ir administracinės naštos piliečiams mažinimo“. Finansų ministerija parengė ir svarstė keletą pasiūlymų dėl pelno mokesčio, pridėtinės vertės mokesčio ir mokesčių administravimo – tai turėjo prisidėti prie administracinės naštos mažinimo.

Be šių gerų ketinimų, matyt, reikšmingiausiais ikikriziniais darbais reiktų laikyti du Vyriausybės sprendimus, kuriais buvo siekiama mažinti administracinę naštą verslui. Pirmiausia paminėtina, kad 2007 m. Vyriausybė priėmė nutarimą dėl „vieno langelio“ principo taikymo: nuo 2007 m. rugsėjo asmenų prašymai pradėti nagrinėti taikant „vieno langelio“ principą²³⁸. Be to, ūkio ministras dar iki priimant minėtą nutarimą, 2006 m. gegužės 2 d., patvirtino Administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodiką²³⁹, kuri turėjo būti taikoma nustatyti ir įvertinti administracinę naštą verslo subjektams, kylančią jiems vykdant įpareigojimus pateikti informaciją, taip pat nustatyti ir įvertinti, kokią administracinę naštą gali sukelti teisės aktų projektuose įtvirtinti įpareigojimai pateikti informaciją. Antru reikšmingu sprendimu laikytinas Geresnio reglamentavimo programos patvirtinimas²⁴⁰. Šios programos 13–17 punktuose nurodoma daugybė spęstinų problemų: (i) esama Lietuvos institucinė sistema nėra pakankamai pasirengusi įgyvendinti geresnio reglamentavimo politikos (nepaskirta už geresnio reglamentavimo politikos formavimą ir įgyvendinimo koordinavimą atsakinga institucija); (ii) geresnio reglamentavimo priemonės planuojamos ir įgyvendinamos nenuosekliai; (iii) neskaičiuojama teisės aktų sukeliama administracinė našta, nenumatytos priemonės administracinei naštai mažinti; (iv) neparengta tam tikrų sričių supaprastinimo ir administracinės naštos mažinimo programų, nenustatyti administracinės naštos mažinimo prioritetai; (v) galiojančių teisės aktų efektyvumas vertinamas gana nesistemiškai. Programa patvirtino pirmąjį priemonių planą geresniam reglamentavimui pasiekti. Deja, daugumą priemonių iš neilgo jų sąrašo buvo numatyta įgyvendinti 2008 m. IV ketvirtį, kitaip tariant, „po rinkimų“, o konstatavus, jog kilo ekonomikos krizė, jos iš esmės nebuvo įgyvendintos. Nebuvo įgyvendintas ir 2008 m. lapkričio pabaigoje patvirtintas Administracinės naštos Lietuvos Respublikos piliečiams

²³⁷ Žin., 2005, nr. 139-5019. Žr. Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įžangą, 58, 60 punktus, 2 tikslo 24, 25 punktus.

²³⁸ Žin., 2007, nr. 94-3779.

²³⁹ Žin., 2006, nr. 51-1896.

²⁴⁰ Žin., 2008, nr. 29-1024.

ir kitiems asmenims mažinimo priemonių planas²⁴¹, pirmą kartą Lietuvoje numatęs konkrečias 48 priemones, skirtas administracinei naštai sumažinti.

Penkioliktoji Vyriausybė iškart ryžtingai ėmėsi iniciatyvos mažinti administracinę naštą. 2009 m. vasarį buvo patvirtintos šiam mažinimui skirtos Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonės²⁴², kur, neskaitant tam tikrų konkrečių administracinės naštos mažinimo iniciatyvų, buvo numatyta parengti administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodikos projektą bei vykdyti ankstesnės Vyriausybės patvirtintą administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims mažinimo priemonių planą. Tą pačią dieną buvo papildyta sprendimų poveikio vertinimo metodika²⁴³ ir numatyta, kad turi būti atliekamas poveikio „piliečių ir kitų asmenų, išskyrus asmenis, užsiimančius verslu, administracinei naštai“ vertinimas ir numatyti kriterijai, pagal kuriuos jis turi būti atliekamas. 2009 m. kovą buvo nustatytas nacionalinės administracinės naštos verslui mažinimo prioritetinėse srityse rodiklis (30 proc. iki 2011 m. pabaigos) ir patvirtintos septynios prioritetinės sritys: mokesčių administravimas; darbo santykiai; statistika; aplinkos apsauga; transportas; nekilnojamojo turto operacijos; teritorijų planavimas; statyba²⁴⁴. 2009 m. spalio 28 d. buvo pasirašytas (jau minėtas) Nacionalinis susitarimas, kuriuo šalys susitarė „mažinti verslą administruojančių institucijų skaičių, pasiekti, kad iki 2011 metų administravimo biurokratinė našta verslui sumažėtų 30 procentų“.

2010 m. vasarį buvo nustatyti Vyriausybės veiklos prioritetai 2010 metams²⁴⁵. Be kelių konkrečių priemonių, buvo numatyta įgyvendinti priemonės, šalinančias biurokratinės kliūtis, su kuriomis susiduria verslas, nereikalingą ir nepagrįstą reguliavimą. 2010 m. spalį buvo numatyti Vyriausybės prioritetai 2011 metams²⁴⁶, tarp jų ir įsipareigojimas sumažinti nacionalinę administracinę naštą verslui prioritetinėse srityse 30 proc., o 25 proc. sumažinti teisės aktų, reglamentuojančių ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų veiklą ir atitinkamų priežiūros sričių, reikalavimus.

Administracinės naštos mažinimo 2008–2010 m. kontekste būtina paminėti Paslaugų direktyvos²⁴⁷ įgyvendinimą. Sutapimas, kad tai buvo padaryta pirmaisiais krizės metais. Ši direktyva ir 2009 m. gruodį išleistas Paslaugų įstatymas²⁴⁸ įpareigojo peržiūrėti, įvertinti ir supaprastinti procedūras ir formalumus, taikomus siekiant gauti teisę verstis paslaugų teikimo veikla arba ją vykdyti, užtikrinti „vieno langelio“ principą ir pan. Įgyvendinant direktyvą

²⁴¹ Žin., 2008, nr. 140-5544.

²⁴² Žin., 2009, nr. 33-1268.

²⁴³ Žin., 2009, nr. 26-1017.

²⁴⁴ Žin., 2009, nr. 28-1092.

²⁴⁵ Žin., 2010, nr. 23-1077.

²⁴⁶ Žin., 2010, nr. 123-6285.

²⁴⁷ OL 2006 L 376.

²⁴⁸ Žin., 2009, nr. 153-6901.

Lietuvoje dalyvavo per 100 institucijų, peržiūrėta apie 2000 galiojančių nacionalinių teisės aktų, apie 300 iš jų buvo pakeisti²⁴⁹.

Vis dėlto 2010 m. pabaigoje, kai turėjo baigtis Nacionalinio susitarimo galiojimas, administracinės naštos mažinimas buvo vertinamas gana atsargiai. Kai kurie specialistai teigė, kad „administracinė našta verslui per 2009–2010 m. padidėjo 4 proc., nors Vyriausybė iki 2012 m. žadėjo verslui ją sumažinti maždaug trečdaliu“²⁵⁰. Tą pripažino ir pati Vyriausybė:

„[A]dministracinės naštos verslui vertinimo pinigine išraiška rezultatai parodė, kad institucijų pastangos mažinant administracinę naštą nebuvo pakankamos, didžiausi administracinės naštos sumažinimo pasiekimai prioritetinėse srityse – teritorijų planavimo ir statybos srityje administracinė našta sumažėjo beveik 11 proc., statistikos srityje – apie 10 proc., o transporto – apie 8 proc. Norint pasiekti Vyriausybės nustatytą administracinės naštos sumažinimo rodiklį [30 proc.], būtina imtis papildomų administracinės naštos mažinimo veiksmų.“²⁵¹

2011–2012 m. valstybės institucijų darbai mažinant administracinę naštą nesustojo. Kalbant apie bendrą įsipareigojimą sumažinti administracinę naštą verslui, paminėtinos 2011 m. vasarį patvirtinta Administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodika²⁵² ir 2012 m. sausį patvirtinta Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodika²⁵³. Numatyta, kad Ūkio ministerijai teikiant teisės aktų projektus, dėl kurių turi būti atliktas poveikio ūkio subjektų administracinei naštai vertinimas, kartu turi būti pateikiama užpildyta Administracinės naštos ūkio subjektams apskaičiavimo ataskaita, o ministerija turi įvertinti jos pagrįstumą. Lieka neatsakyta, kiek Vyriausybė bus politiškai įsipareigojusi remtis šia metodika, kaip plačiai ir noriai ją taikys projektų rengėjai. Įvertinus 2012 m. Seime registruotus įstatymų projektus, beveik nė vieno projekto aiškinamajame rašte nebuvo pateikta sukeltos administracinės naštos skaičiavimų ir įvertinimo pinigine išraiška: vienintele teigiama išimtimi būtų galima laikyti Darbo kodekso (DK) pataisų projektą, kurio aiškinamajame rašte buvo išsamiai nurodyta, kiek lėšų verslas galėtų sutaupyti, jei pataisos būtų priimtos²⁵⁴.

2012 m. lapkritį buvo išleistas Administracinės naštos mažinimo įstatymas²⁵⁵. Jis įsigaliojo 2013 m. liepos 1 d. Šiame įstatyme pirmą kartą įstatymo

²⁴⁹ Seimo Ekonomikos komiteto ir Seimo Europos informacijos biuro Europos savaitės diskusija „Paslaugų direktyva – naujos galimybės verslui“, 2010 m. balandžio 21 d. Prieiga per internetą: <http://www.eib.lrs.lt/index.php?970271439> [žiūrėta 2014 m. spalio 6 d.].

²⁵⁰ *Trys klausimai Rūtai Vainienei*. Prieiga per internetą: <http://www.veidas.lt/trys-klausimai-rutai-vainienei> [žiūrėta 2014 m. spalio 6 d.].

²⁵¹ Geresnio reglamentavimo programos įgyvendinimo 2011 metų ataskaita. Prieiga per internetą: http://www.ukmin.lt/uploads/documents/Geresnis%20reglamentavimas/Ataskaitos/2011_ataskaita.doc [žiūrėta 2014 m. gruodžio 17 d.].

²⁵² *Žin.*, 2011, nr. 24-1163.

²⁵³ *Žin.*, 2012, nr. 8-264.

²⁵⁴ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc_l?p_id=427146&p_tr2=2 [žiūrėta 2014 m. liepos 7 d.].

²⁵⁵ *Žin.*, 2012, nr. 136-6957.

lygmeniu buvo aiškiai apibrėžta administracinė našta, jos mažinimo principai ir priemonės. Taip pat buvo įtvirtinti instituciniai įpareigojimai: kiekvienais metais patvirtinti administracinės naštos mažinimo planą ir jį pateikti Seimui, kartą per ketvirtį skelbti informaciją apie jo vykdymą (5 straipsnis). Pirmą kartą buvo įtvirtintas įpareigojimas ir savivaldybių vykdomosioms institucijoms pateikti savivaldybių taryboms tvirtinti atitinkamų metų administracinės naštos mažinimo priemonių planą (6 straipsnio 1 dalis). Vyriausybė buvo įpareigota sudaryti nuolatinę Geresnio reguliavimo priežiūros komisiją (8 straipsnis), o kartu su metine veiklos ataskaita pateikti Seimui ataskaitinio laikotarpio administracinės naštos mažinimo priemonių plano įvykdymo rezultatus (7 straipsnio 1 dalis).

Kaip Vyriausybė nurodė savo 2013 m. veiklos ataskaitoje²⁵⁶, tais metais išleisti teisės aktai leido administracinę naštą sumažinti 1,5 mln. Lt, o visos administracinės naštos mažinimo priemonės, įgyvendintos nuo 2009 m., administracinę naštą sumažino 4 mln. Lt. Seimui buvo pateikta projektų, kuriuos priėmus administracinė našta būtų sumažinta papildomai 30 mln. Lt. Be to, atlikus ūkinės komercinės veiklos leidimų (licencijų) peržiūrą ir jų išdavimo sąlygų analizę, 52 rūšių licencijas iš įvertintų 423 rūšių licencijų buvo pasiūlyta pakeisti verslą mažiau ribojančia priemone – pranešimu (deklaracija), kad asmeniui, norinčiam pradėti verslą, nereikėtų laukti ilgiau kaip 30 dienų. Buvo pasiūlyta atsisakyti 10 rūšių licencijų kaip perteklinių ar nepagrįstų, supaprastinti licencijų išdavimo verslui tvarką – pakeisti teisės aktus, reguliuojančius dar 160 rūšių licencijuojamą veiklą.

3.7. Kiti teisėkūros aspektai

3.7.1. Dviejų datų taisyklė

Dviejų datų taisyklė užtikrina teisinių santykių stabilumą ir suvaržo administracinės naštos didinimo intensyvumą, o tai yra du reikalavimai, kylantys iš konstitucinio atsakingo valdymo principo. Neatsitiktinai Lietuvos teisėkūroje dviejų datų taisyklė pirmą kartą buvo įtvirtinta būtent per krizę, 2010 m. spalio 6 d.²⁵⁷, Teisėkūros taisyklėse nustačius, kad Vyriausybės nutarimuose nustatomas naujas arba keičiamas ūkio subjektų veiklos reglamentavimas ir priežiūros teisinis reguliavimas turi įsigalioti gegužės 1 d. arba lapkričio 1 d., o tokie Vyriausybės nutarimai turi būti skelbiami ne vėliau kaip prieš tris mėnesius iki jų įsigaliojimo dienos, taip pat įpareigojimas visiems viešojo administravimo subjektams (ir pasiūlymas savivaldybėms bei kitiems Vyriausybei

²⁵⁶ TAR, nr. 2014-0350, 2014 m. kovo 26 d. Žr. 6.1 skyrių „Verslo sąlygų gerinimas“.

²⁵⁷ Žin., 2010, nr. 120-6112.

nepavaldiems subjektams) laikytis šios dviejų datų taisyklės kuriant naują arba keičiant esamą ūkio subjektų veiklos priežiūros teisinį reguliavimą. Vėliau šis reikalavimas buvo perkeltas į Vyriausybės darbo reglamentą²⁵⁸.

3.7.2. Dereguliavimas ir teisės sisteminimas

Iš Europos Komisijos metinėse ataskaitose²⁵⁹ apie atsiimtus arba pripažintus netekusiais galios teisės aktų projektus pateikiamų ES iniciatyvų ir jų rezultatų matyti, kad Lietuva galėtų nuveikti daugiau. Vertinant formaliai, būta dereguliavimo iniciatyvų (pavyzdžiui, graži, bet taip ir neįgyvendinta valstybinio reguliavimo mažinimo iniciatyva²⁶⁰), bet jos ir liko tik geros idėjos, o konkrečių dereguliavimo gairių ir veiksmų plano (išskyrus aptartas administracinės naštos verslui mažinimo priemonės) nebuvo patvirtinta.

Kalbant apie teisės normų sisteminimą, aktualių redakcijų parengimo ir pateikimo vartotojams internete atžvilgiu ES ir Lietuvos praktika iš esmės nelabai skiriasi, tačiau ES supaprastinimo ir konsolidavimo politika galėtų būti sėkmingas pavyzdys. Šiuo atžvilgiu atskirai paminėtinas vienas dabartinės Lietuvos praktikos aspektas, kuris (neapgalvotai?) buvo įtvirtintas Teisėkūros pagrindų įstatymo 14 straipsnio 4 dalyje: „Vienu teisės aktu keičiamas tik vienas teisės aktas.“ Šios nuostatos tikslingumas ir efektyvumas kelia abejonių. Pavyzdžiui, įsteigus Energetikos ministeriją reikėjo atlikti tik daugiau nei 100 teisės aktų redakcinius pakeitimus (susijusius su ministerijos pavadinimo nurodymu), tačiau konsoliduojant tris finansų rinkos priežiūrą vykdančias institucijas (Draudimo priežiūros tarnybą, Vertybinių popierių komisiją ir Lietuvos banką) pakeitimų, iš esmės redakcinių, paketas siekė beveik 1000 lapų.

Taip pat paminėtina, kad Teisėkūros metmenyse numatytas siekis „visuomenei svarbi[ų] teisės šak[ų] kodifik[avimo] arba konsolid[avimo]“, pakartotas ir Penkioliktosios, ir Šešioliktosios Vyriausybės programose²⁶¹, taip niekada ir nebuvo įgyvendintas.

²⁵⁸ Žin., 2013, nr. 43-2112.

²⁵⁹ Žr. Europos Komisijos iniciatyvas ir ataskaitas dėl geresnės teisėkūros, dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo, dėl smulkaus verslo reguliavimo, dėl reguliavimo supaprastinimo ir konsolidavimo. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm#_subsidiarity [žiūrėta 2015 m. sausio 10 d.].

²⁶⁰ Žin., 2006, nr. 144-5477.

²⁶¹ Plg. Penkioliktosios Vyriausybės programinę nuostatą „siekdami mažinti teisės aktų kiekį, atliksime atskirų sričių teisės aktų konsolidavimą ir kodifikavimą“ ir Šešioliktosios Vyriausybės programinę nuostatą „užkirsime kelią pertekliniam teisinių santykių reglamentavimui, prioritetą teikdami teisės aktų konsolidavimui ir kodifikavimui“.

3.7.3. Saulėlydis

Vadinamosios saulėlydžio nuostatos taikymas priimant naujus teisės aktus dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros, kai iš anksto nustatomas laikinas tokių nuostatų galiojimas, yra gerosios teisėkūros praktikos pavyzdys. Jis gerai dera ir su vienu iš principų, kitų valstybių taikytu imantis priemonių, skirtų pasaulinei ekonomikos krizei įveikti, kad bet kuri tokia priemonė turi būti laikina. Ši idėja, ne kartą diskutuota Penkioliktosios Vyriausybės pasitarimuose, buvo įtvirtinta tik Ūkio ministerijos parengtame Verslo priežiūros vadove, kurio 7.26.7 punkte numatyta, kad

„priimant naujus teisės aktus dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros, apsvarstyti galimybę nustatyti, kad jie galioja tam tikrą apibrėžtą laikotarpį (ne ilgiau kaip 2 metus)“,

ir kad

„[t]eisės akto galiojimas galėtų būti pratęstas tik išanalizavus, ar pasiekti teisės akte įtvirtinti ir priimant teisės aktą kelti teisinio reguliavimo tikslai, ar įgyvendinant teisės aktą neatsirado nenumatytų neigiamų padarinių arba kitų aplinkybių, kurios turėtų įtakos tolesniam teisės akto galiojimui ar taikymui, ir panašiai“²⁶².

Tačiau ši taisyklė nebuvo įtvirtinta teisės aktuose, jos nėra laikomasi ir praktikoje.

3.7.4. „Vieną įvedant – vieną naikinti“

Per krizę viena iš idėjų, turinčių priversti projektų rengėjus mažinti administracinę naštą, buvo principo „vieną įvedant – vieną naikinti“ (angl. „one in – one out“) įdiegimas. Pagal šį principą nauji administracinę naštą ūkio subjektams didinantys reikalavimai gali būti nustatomi tik tada, kai kartu atsisakoma dalies kitų administracinę naštą tiems ūkio subjektams nustatančių reikalavimų: turi būti panaikinama ne mažiau reikalavimų, nei įvedama naujų. Dėl šios nuostatos politiniu lygmeniu buvo apsispręsta 2011 m. balandžio 11 d., kai Vyriausybės pasitarime dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros tobulinimo buvo apsispręsta

„užtikrinti, kad institucijos kompetencijos srityje nustatant naują ar keičiant esamą ūkio subjektų veiklos teisinį reglamentavimą ir ūkio subjektų priežiūros teisinį reguliavimą, būtų laikomasi priežiūros ir reguliavimo naštos nedidrinimo principo (*one in – one out* principas – nustatant naujus reikalavimus, turi būti atsisakoma tiek pat galiojančių reikalavimų)“²⁶³.

²⁶² *Verslo priežiūros vadovas*. Prieiga per internetą: <http://www.verslovartai.lt/uploads/file/Verslo%20prieziuros%20vadovas.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

²⁶³ Vyriausybės 2011 m. balandžio 11 d. pasitarimo protokolas nr. 26 išrašas. Prieiga per internetą: <http://www.tm.lt/dok/LRVprotokolas.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

Bet privalomumo ši taisyklė neįgijo: ji nepateko tarp kitų administracinės naštos mažinimo principų, įtvirtintų Administracinės naštos mažinimo įstatyme, o vienos Vyriausybės pasitarime suformuluoti uždaviniai kitos Vyriausybės nebesaistė. Gerai, o Lietuvai ir ambicingai, taisyklei (nes kai kuriose šalyse jau siekiama įgyvendinti principą „vieną įvedant – du naikinti“) šiuo metu nėra nei politinio, nei teisinio taikymo pagrindo.

4. Verslo teisinis reguliavimas ir krizė

2008–2014 m. krizė Lietuvos, kaip ir kitų posovietinių valstybių, verslo aplinkai metė papildomų iššūkių. Privati nuosavybė, ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva – gana naujas kategorijų derinys Lietuvos visuomenei. Verslininkų ir verslo sąvokos, gero verslo standartai vis dar stokoja aiškios apibrėžties, politikų veikimas tam tikrų verslo grupuočių naudai dažniausiai yra paslėptas, o dalis Lietuvos visuomenės verslininkus vertina nepalankiai, priskirdama jiems nesąžiningumą pradedant ir plėtojant verslą bei jų samdomų darbuotojų išnaudojimą. Lietuvoje verslo ir viešosios valdžios santykių, tarpusavio išipareigojimų sistema tebesiformuoja. Kadangi verslininkai Lietuvai vis dar yra gana nauja socialinė grupė, verslo aplinka yra itin jautri bet kokiems jai įtaką darantiems veiksniams. Todėl krizė tapo tikru iššūkiu visiems su verslu, ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva siejamiems asmenims ir jų susivienijimams.

Ekonomikos krizės – dėsningi reiškiniai, jos periodiškai kartojasi. Būtų beprasmiška siekti įrodyti, kad Lietuvos valdžia galėjo užkirsti kelią krizei. Taip pat akivaizdu, kad per krizę nukentėjo beveik visos žmogaus teisės, taip pat ir ekonominės, kurioms priklauso ir teisė užsiimti verslu ar kita ekonomine veikla. Tačiau net ir susiklosčius ypatingoms, neeilinėms situacijoms viešoji valdžia privalo elgtis atsakingai, nepažeisti pamatinių žmogaus teisių ir teisės saugomų vertybių taip, kad būtų apskritai paneigtas jų buvimas. Todėl svarbu išsiaiškinti, ar Lietuvos valdžios veiksmai krizės išvakarėse ir per ją atitiko atsakingo valdymo (gero administravimo) principo reikalavimus, ir nustatyti, kokiomis aplinkybėmis tų reikalavimų galėjo būti nesilaikyta. Tokia analizė leistų spręsti, kaip efektyviau ir skaidriau organizuoti valstybės valdymą, kartu sudarant sąlygas stiprinti žmonių pasitikėjimą savo valstybės viešąja valdžia.

4.1. Ūkinės veiklos laisvė: teorinis aspektas

Ūkinės veiklos laisvės samprata Lietuvoje formavosi patirdama Europos tendencijų įtaką. Šiuolaikinių demokratinių valstybių konstitucijose įtvirtintos nuostatos, nebuvusios būdingos liberalizmo laikotarpio konstitucijoms. Į

konstitucinį reguliavimą įtraukiama bendros gerovės kategorija kaip nuosavybės naudojimo kriterijus; visuomeninių tikslų kategorija kaip prielaida riboti asmenų laisvę ekonomikos srityje; valstybė įvardijama socialine valstybe (arba kitaip įtvirtinami jos socialiniai įsipareigojimai); valstybė įsipareigoja siekti bendros visų gerovės, ir tai yra vienas iš valstybės tikslų; pabrėžiama darbo kaip šeimos aprūpinimo priemonės prasmė ir vertė; įtraukiamos nuostatos dėl ekonomikos planavimo, siekiant užtikrinti jos augimą, darnų įvairių sektorių vystymąsi, teisingą visuomeninio produkto padalijimą, taip pat ekonomikos, ekologijos ir žmonių gerovės darną; valstybė įpareigojama nustatyti ekonomikos planus ir jų kontroliavimo formas, siekiant visai visuomenei svarbių tikslų; įtvirtinama valstybės pareiga imtis priemonių užkirsti kelią ekonomikos krizėms ir nedarbui didėti. Teisės literatūroje pabrėžiama, kad pokomunistinėse valstybėse tokios plačios valstybės kompetencijos ekonomikos srityje nėra dėl to, kad tuo metu, kai buvo rengiamos šių šalių konstitucijos, jų visuomenės didelį valstybės aktyvumą reguliuojant ekonomiką vertino itin atsargiai, nes jau turėjo sovietinio tipo socializmo patirtį, kai valstybė galėjo be jokių ribojimų kištis į visas visuomenės gyvenimo sritis, taigi ir į ekonomiką.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos tekstas atitinka nurodytas pokomunistinių valstybių tendencijas: apie valstybės įtaką šalies ekonomikai ir ūkiui joje nedaug, nėra net eksplicitinės nuostatos, kad gėrių persikirstymas veikia laisvosios rinkos pagrindu. Ekonominės santvarkos pagrindai įtvirtinti Konstitucijos IV skirsnyje „Tautos ūkis ir darbas“. Reikšmingomis laikytinos šios nuostatos: Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva; valstybė remia visuomenei naudingas ūkinės pastangas ir iniciatyvą; valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei; įstatymas draudžia monopolizuoti gamybą ir rinką, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę; valstybė gina vartotojo interesus (46 straipsnis); kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju (48 straipsnio 1 dalis); valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių (53 straipsnio 3 dalis); valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai. Įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją (54 straipsnis).

Taigi Konstitucijoje *expressis verbis* įtvirtintas ekonominės santvarkos reguliavimas gana neišsamus. Nėra nuostatų dėl šiuolaikinei valstybei keliamų didesnių įsipareigojimų ekonomikos valdymo srityje, paprastai įtvirtintų ilgesnės demokratinės valdymo praktikos valstybių konstitucijose. Toks tekstas sukuria papildomų pareigų Konstituciniam Teismui, nes būtent jis tampa „atsakingas“ už Lietuvos ekonominės konstitucijos nuostatų plėtojimą.

Susidaro įspūdis, kad Konstitucijos 46 straipsnio (kuriame tiesiogiai paminėta ūkinės veiklos laisvė) doktriną Konstitucinis Teismas plėtoja itin nuosaikiai. Apibendrinant oficialią konstitucinę ūkinės veiklos laisvės doktriną, pažymėtina, kad: (i) Konstitucinis Teismas vengia ūkinės veiklos laisvę tiesiogiai įvardyti kaip „atskirą“ konstitucinę žmogaus teisę, aiškindamas jos konstitucinį turinį ją sieja su kitomis konstitucinėmis žmogaus teisėmis ir jų principais, tokiais kaip asmens laisvės, žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio, lygiateisiškumo, ir kartu nuosekliai nurodo, kad ūkinės veiklos laisvė nėra absoliuti ir gali būti ribojama; (ii) ūkinės veiklos laisvės kategorijos turinį Konstitucinis Teismas plėtoja vartodamas argumentus, būdingesnius teisės principo, o ne „atskiros“ teisės turinio plėtotei, ir net vartoja sąvoką „ūkinės veiklos laisvės principas“; (iii) aiškindamas Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies nuostatą „valstybė reguliuoja ūkinę veiklą“, Konstitucinis Teismas nurodo, kad ji reiškia ne valstybės teisę savo nuožiūra administruoti visą ar tam tikrą ūkinę veiklą, bet jos teisę nustatyti ūkinės veiklos teisinį reguliavimą, *inter alia*, teisės aktuose nustatyti ūkinės veiklos sąlygas, ribojimus (draudimus), reglamentuoti procedūras; (iv) ūkinės veiklos reguliavimo tikslu dažniausiai nurodomas bendros tautos gerovės siekis – bendra tautos gerovė aiškinama ne tik kaip individo materialinių poreikių tenkinimas, bet ir vartojant tokias kategorijas kaip „tautos socialinė raida“ arba „žmogaus saviraiškos galimybės“, ir nurodant, kad sąvokos „bendra tautos gerovė“ turinys kiekvienu konkrečiu atveju atskleidžiamas atsižvelgiant į ekonominius, socialinius ir kitus svarbius veiksnius (pati ši sąvoka nėra išplėtotą); (v) apibrėžiant valstybės vykdomą ūkinės veiklos laisvės reguliavimo pobūdį nurodoma, kad ūkinės veiklos reguliavimui būdingas bendrojo leidimo metodas: leidžiama viskas, kas nėra draudžiama, nors toks apibūdinimas nėra preciziškai tikslus, nes ūkinės veiklos laisvės reguliavimo srityje labai dažnai leidimai (licencijos, koncesijos ir kt.) yra būtinos ir savarankiškos reguliavimo priemonės (ūkinės veiklos laisvės reguliavimo režimo konstitucinė samprata detaliau dar nėra atskleista); (vi) dėl galimų ūkinės veiklos laisvės ribojimų Konstitucinis Teismas laikosi principinės nuostatos, būdingos visoms Vakarų teisės principais besivadovaujančioms valstybėms: asmens ūkinės veiklos laisvė gali būti ribojama, kai būtina ginti vartotojų interesus, saugoti sąžiningą konkurenciją, kitas Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, laikantis šių sąlygų: tai turi būti daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves, Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, konstituciškai svarbius tikslus; jais neturi būti paneigiama šios laisvės prigimtis bei esmė; turi būti paisoma konstitucinio proporcingumo principo; tačiau ūkio subjekto teisės ir teisėti interesai negali būti ribojami daugiau nei būtina viešajam interesui užtikrinti, konstitucinėms vertybėms apsaugoti; (vii) pasak Konstitucinio Teismo, konkrečių santykių reguliavimas negali būti visą laiką vienodas, tačiau keičiant teisinio reguliavimo turinį negali būti paneigiami Konstitucijoje įtvirtinti tautos ūkio reguliavimo principai; (viii) Konstitucinis Teismas konstatuoja, kad konkurencija sukuria ūkio, kaip sistemos, savireguliaciją, skatinančią optimaliai paskirstyti ekonominius

ištekliais, efektyviai juos naudoti, didinti ekonominį augimą ir kelti vartotojų gerovę, ir nurodo, kad valstybė privalo saugoti sąžiningą konkurenciją; (ix) plėtojant Konstitucinio Teismo doktriną kaip legitimūs ūkinės veiklos laisvės ribojimai įvardijamos tokios kategorijos: žmonių sveikata, aplinkos saugojimas nuo kenksmingo poveikio, gamtos tausojimas, racionalus gamtos išteklių naudojimas, gamtinei aplinkai padarytos žalos atlyginimas – nurodoma, kad šie tikslai dera su tikslu užtikrinti bendrą tautos gerovę (tai atitinka šiuolaikinės doktrininės tendencijas); (x) Konstitucinis Teismas kol kas nėra nagrinėjęs bylos, kurioje būtų tekę aiškinti, ar valstybė gali naudotis ūkinės veiklos laisve tokia pačia apimtimi, kaip ir kiti ūkio subjektai (tai būtų įdomu ir svarbu, nes viešojoje erdvėje dažnai girdima aiškinimų, esą valstybės ir savivaldybių valdomos įmonės turėtų veikti vadovaudamosi tokiais pačiais principais kaip ir privačios bendrovės); (xi) vertindamas per krizę viešosios valdžios institucijų priimtus teisėkūros sprendimus, Konstitucinis Teismas priėjo prie išvados, kad tomis ekstremaliomis sąlygomis valdžia, siekdama subalansuoti viešuosius finansus, galėjo nukrypti nuo įprastų teisėkūros procedūrų ir standartų.

4.2. Ūkinės veiklos laisvė ir krizė: horizontalusis aspektas

Krizę Lietuvoje pasitiko Gedimino Kirkilo mažumos Vyriausybė (nors tada ji nesutiko pripažinti, kad veikia krizės sąlygomis). Po 2008 m. Seimo rinkimų Seime susidarius naujai valdančiajai daugumai ir sudarius naują, Andriaus Kubiliaus, Vyriausybę, valdančioji koalicija apjungė ganėtinai prieštaringsoms politinėms idėjoms atstovaujančias partijas, o dalis naujųjų valdančiųjų neturėjo jokios valstybės valdymo patirties. Kaip paaiškėjo, valstybė stovėjo ant bankroto slenksčio. Remiantis vėliau pavišintais A. Kubiliaus Vyriausybės (antrosios) finansų ministrės Ingridos Šimonytės skaičiavimais, 2008 m. pabaigoje išdas turėjo beveik 1 mlrd. Lt neapmokėtų sąskaitų, iš kurių 600 mln. Lt buvo pradėsti mokėjimai. 2008 m. gruodžio 1 d. biudžeto ir skolintų lėšų likutis (su investicijomis) sudarė apie 0,3 mlrd. Lt, o palūkanoms ir paskoloms grąžinti 2009 m. sausį–kovą jau reikėjo 1,7 mlrd. Lt²⁶⁴. Tokia buvo padėtis, kuriai esant reikėjo pradėti spręsti visus valstybės valdymo klausimus. Tačiau net ir tokiu sudėtingu metu viešąją valdžią varžo atsakingo valdymo imperatyvas. Valstybė, įgyvendindama savo funkcijas reguliuojant verslą, privalo į šį procesą kištis tik tada, kai tai yra būtina – kai siekiama bendros tautos gerovės ir vartotojų teisių apsaugos. Iš valdžios veiksmų paprastai tikimasi aiškių ir stabilų ūkinės veiklos vykdymo taisyklių, stabilios mokesčių politikos, adekvačios, tikslingos ir proporcingos verslo bei rinkos priežiūros ir kontrolės, nesudėtingų galimybių pradėti verslą, skaidrumo didelę įtaką

²⁶⁴ SIMĖNAS, D. Kam švilpiantys vėjai, o kam minkšta pagalvė. *Verslo žinios*, 2012, nr. 224, p. 6.

verslui turinčiose srityse (tokiose kaip viešieji pirkimai, teritorijų planavimas, statybos leidimų išdavimas ir kt.).

Vertinant viešosios valdžios veiksmus pagal šiuos kriterijus, galima nurodyti šiuos pagrindinius viešosios valdžios pasiekimus tiriamu laikotarpiu: (i) buvo dedamos intensyvios pastangos skatinti investicijas į Lietuvos ūkį – verslo bendruomenė jas pripažino ir vertino teigiamai; (ii) pasiekta svarbių verslo administravimo (priežiūros, kontrolės) teisinio reguliavimo ir praktikos pokyčių: Viešojo administravimo įstatymas 2010 m. buvo papildytas nauju ketvirtuoju skirsniu „Ūkio subjektų veiklos priežiūra“, grindžiamu iš esmės kitu požiūriu į šią verslo priežiūrą (naujojoje priežiūros sampratoje prioritetu laikomas ne nubaudimas už padarytus teisės pažeidimus, o konsultavimas, metodinė pagalba, teisės aktų reikalavimų laikymąsi užtikrinančios priemonės); diegiami nauji verslo priežiūros principai „verslo prižiūrėtojas – konsultantas, o ne baudėjas“, „pirma pasibelsk, po to tikrink“ ir pan.; pradėtas spręsti tikrinančių institucijų funkcijų optimizavimo klausimas ir pan.; (iii) įvyko esminių viešųjų pirkimų reguliavimo pokyčių, didelę dalį pirkimų perkėlus į elektroninę erdvę, supaprastinus kai kuriuos pirkimus ir tiekėjų kvalifikacijos tikrinimą, atlikus kitų reguliavimo pertvarkų; (iv) šiek tiek supaprastintas teritorijų planavimas, liberalizuotas ir paspartintas statybos leidimų išdavimas, sudarytos sąlygos supaprastinti statybos proceso reguliavimą; (v) nuo 2010 m. sausio atsirado galimybė steigti individualią įmonę pagal pavyzdinius nuostatus, o nuo tų metų lapkričio – uždarają akcinę bendrovę (kai ją steigia vienas steigėjas), steigimo dokumentus elektroniniu būdu pateikiant tiesiogiai Juridinių asmenų registro tvarkytojui be notarinio steigimo dokumentų tvirtinimo; (vi) buvo sukurta mažosios bendrijos forma, leidžianti paprasčiau pradėti verslą palankesnėmis startinėmis mokesstinėmis sąlygomis; (vii) reikšmingų pokyčių įvyko energetikos srityje: buvo liberalizuojama elektros rinka, sukurtos teisinės ir materialios prielaidos suskystintų gamtinių dujų terminalui, taip pat sąlygos naudoti alternatyvius atsinaujinančius šaltinius ir kt.

Taigi tiriamu laikotarpiu viešojo valdžia neapsiribojo viešųjų finansų būklės stabilizavimu – valdžia turėjo verslo sąlygų gerinimo planą ir siekė jį įgyvendinti. Nepaisant to, verslo atstovai viešojoje erdvėje buvo itin kritiški valdžios atžvilgiu. Pirmieji nusivylimo valdžia ženklai pasirodė po „naktinės mokesčių reformos“, vėliau neigiamą vertinimą provokavo vadinamasis verslo skatinimo planas, apie kurį valdžia kalbėjo nuo pat 2009 m. pradžios: per visą krizės laikotarpį šis planas buvo vertintas labiau nepalankiai negu teigiamai²⁶⁵. Lietuvos pramonininkų konfederacijos atstovas valdžios veiksmus per krizę įvertino taip“:

²⁶⁵ 2010 m. vasarą buvo plačiai aptarinėjamos Valstybės kontrolės išvados, kad ekonomikos skatinimo priemonės smulkiajam ir vidutiniam verslui yra nepakankamai veiksmingos, o daugelis numatytų priemonių – deklaratyvios. Valstybės kontrolieriai nurodė, kad iš ekonomikos skatinimo plane verslo galimybėms išplėsti numatytų 2,1 mlrd. Lt pinigai [t. y. 2009 m.] ūkio ministro įsakytais paskirstyta 1,2 mlrd. Lt, o rinką faktiškai pasiekė 155 mln. Lt. Žr. FUKS, E. Valstybės kontrolė: ekonomikos skatinimo planas nepakankamai veiksmingas. *Verslo žinios*. Prieiga per internetą: http://archyvas.vz.lt/news.php?id=8897796&strid=1003&rs=0&ss=88746b180c8a41ea1af6e3da95f1038e&y=2010_06_02 [žiūrėta 2015 m. sausio 7 d.].

„absoliuti dauguma apklaustųjų vadovų teigia, kad augimą lemia verslo pastangos, o valdžios veiksmai ne tik neturėjo tam įtakos, bet ir kai kuriais atvejais trukdė įveikti krizę. Buvo padaryta daugybė klaidų tuo metu, kai geriau reikėjo nieko nedaryti, juk tradicinė verslo logika – mes viską padarysime patys, tik ne trukdykite mums.“²⁶⁶

Be kita ko, reikia atsižvelgti ir į aplinkybę, kuri tuo metu, kai buvo atliekamas šis tyrimas, jau buvo žinoma: tuometė valdančioji dauguma pralaimėjo 2012 m. Seimo rinkimus; jie dabar yra opozicijoje. Tokį pat itin neigiamą valdžios vertinimą atspindi ir vykdant šį tyrimą atliktos Lietuvos visuomenės atstovų, taip pat verslo atstovų apklausos duomenys.

Nebuvo netikėta, kad 36,8 proc. verslo atstovų buvo tos nuomonės, jog krizė padarė jų verslui neigiamą įtaką, o 42,1 proc. – kad labiau neigiamą negu teigiamą. Tačiau atsakymai į kitus klausimus turėtų versti viešąją valdžią sunerinti. Atsakydami į klausimus apie verslo reguliavimą, 31,6 proc. verslininkų nurodė, kad šis reguliavimas yra „neapibrėžtas“, o 36,8 proc. – kad „gana neapibrėžtas“. 10,5 proc. verslo atstovų teigė, kad verslo reguliavimas yra per daug smulkmeniškasis (intensyvus), ir tik 10 proc. – kad jis yra normalus (adekvatus). Į klausimą, ar valdžia priėmė sprendimus krizės padariniams sumažinti, 68,4 proc. verslo atstovų atsakė, kad tokių sprendimų nebuvo priimta, o 10,5 proc. – kad sprendimai buvo priimti, bet jie neturėjo esminės įtakos. Siekiant išsiaiškinti, kokie teigiami sprendimai buvo priimti, neatsirado nė vieno respondento, kuris nurodytų, kad buvo palengvintos procedūros (0 proc.). 50 proc. verslininkų teigė, kad valdžios priimti sprendimai padarė verslui labiau neigiamą negu teigiamą įtaką, o 16,7 proc. – kad ta įtaka buvo nei neigiama, nei teigiama. Dėl valdžios sprendimų įtakos vartotojų (t. y. svarbiausio subjekto, dėl kurio gerovės ir reguliuojama rinka) teisių apsaugai, 33 proc. respondentų atsakė, kad valdžios sprendimai turėjo labiau neigiamą nei teigiamą įtaką, ir tiek pat – kad ta įtaka buvo labiau teigiama nei neigiama, tačiau didėjo vartotojų teisių apsauga ir gerėjo prekių (paslaugų) kokybė). Šie duomenys atitinka visuomenės apklausos duomenis, pagal kuriuos: 66,1 proc. apklaustųjų mano, jog valstybė nesistengė apsaugoti žmonių nuo krizės padarinių; net 56,8 proc. žmonių po krizės yra nusivylę politikų veiksmais per krizę, o 31,9 proc. – nusivylę jais iš dalies; 36,3 proc. – nusivylę teise, kai ginamos žmogaus teisės, o 43,7 proc. – nusivylę ja iš dalies; 38 proc. yra nusivylę teise kaip priemone ekonomikos krizei įveikti, o 45,1 proc. – nusivylę ja iš dalies. Apklausus profesionalius teisininkus, paaiškėjo, kad 37,1 proc. jų mano, jog valstybė nesistengė apsaugoti žmonių nuo neigiamų krizės padarinių, o 58,6 proc. šias pastangas įvertino kaip minimalias („šiek tiek“), ir tik 4,3 proc. valdžios veiksmus įvardijo teigiamai ir palankiai.

Toks visuomenės bei verslo atstovų kategoriškai neigiamas viešosios valdžios veiksmų vertinimas – socialinis faktas. Analizuojant su krize susijusius reiškinius reikia bandyti identifikuoti, kas nulėmė tokį rezultatą ar kitaip didino visuomenės nepasitikėjimą valdžia.

²⁶⁶ SLUŠNYTĖ, R. Vieni džiaugiasi, kiti giriasi, tretį ima pykti. *Verslo žinios*, 2010, nr. 140, p. 4.

4.3. Apie viešosios valdžios (ne)gebėjimą skaityti krizės ženklus

Pasak Konstitucinio Teismo,

„pagal Konstituciją, *inter alia* joje įtvirtintus konstitucinius teisinės valstybės ir atsakingo valdymo principus, valstybės institucijos, formuojančios ir vykdančios valstybės ekonomikos, finansų politiką, turi įvertinti ir tai, kad dėl ypatingų aplinkybių (ekonomikos krizės ir kt.) valstybėje gali susidaryti itin sunki ekonominė, finansinė padėtis. Todėl valstybės institucijos turi imtis visų įmanomų priemonių valstybės ekonomikos raidos tendencijoms prognozuoti ir galimam tokių itin sunkių ekonominių, finansinių situacijų susidarymui pasirengti“²⁶⁷.

Retrospektyviai vertinant politikų ir valstybės pareigūnų viešus pasisakymus ir veiksmus 2007–2008 m., matyti, kad nei tuometė valdančioji dauguma, nei opozicija netvirtino, jog Lietuvoje esama krizės požymių, nors šie požymiai informacija disponuojantiems asmenims tuo metu jau turėjo būti akivaizdūs. Valdžia neigė bet kokius krizės ženklus. Tuometis Lietuvos banko vadovas viešai pareiškė nematąs priežasčių imtis neeilinių priemonių finansų sistemai apsaugoti, teigė nematąs ir nekilnojamojo turto burbulą²⁶⁸. Net ir tada, kai antroji tarptautinių reitingų agentūra „Fitch Ratings“ (anksčiau – „Standard and Poor’s“) numušė Lietuvos reitingo perspektyvą nuo stabilios iki neigiamos (iškart po to, kai Lietuvoje buvo patvirtintas deficitinis biudžetas), Vyriausybės nariai viešai sakė, kad „padėtis vertinama blaviai“ ir „pavojaus nėra“²⁶⁹. Net ir 2008 m. viešai buvo teigiama, kad „nieko tragiška neįvyks“, „padėtis kontroliuojama“²⁷⁰. 2008 m. birželį buvo rašoma, kad premjeras vis dar planuoja „nusileisti“ minkštai²⁷¹. Tiesa, raminaimai kabėjo net valdančiojoje daugumoje nebuvo, bet apie Lietuvos ekonominę ir finansinę padėtį duomenų turėję asmenys. Net opozicijos politikai tuo metu tiesiogiai neteigė, kad Vyriausybė, patvirtindama deficitinį biudžetą ir nesiimdama visų įmanomų priemonių infliacijai suvaldyti, sukuria prielaidas didesniai ekonomikos krizės mastui. Taip pat elgėsi ir valdančiajam politiniam elitiui nepriklausantys, bet didelį autoritetą ir specialių kompetencijų turintys

²⁶⁷ Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

²⁶⁸ VERNICKAITĖ, A. *Bankininkai nerėkia, nors tylėti irgi nebenori*. Prieiga per internetą: <http://archyvas.vz.lt/news.php?strid=1002&id=740799#ixzz3BPgK7FgW> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.].

²⁶⁹ VERNICKAITĖ, A. Kirsta skaudžiai, bet dar ne iš peties. *Verslo žinios*, 2007, nr. 235, p. 2–3.

²⁷⁰ STANIULYTĖ, T. Padėtis kontroliuojama. *Verslo žinios*, 2008, nr. 3, p. 9.

²⁷¹ 2008 m. birželį S. Jakeliūnas rašė apie tokius nerimą keliančius požymius: nors BVP per pirmąjį ketvirtį augo beveik 7 proc., šis augimas iš esmės išsilaikė dėl „Mažeikių naftos“ ir dėl iš inercijos besitęsiančių statybos darbų; einamosios sąskaitos deficitas, kurio didžiumą sudaro užsienio prekybos deficitas, per pirmą ketvirtį šoktelėjo iki 15 proc. nuo 13,7 proc. 2007 m. pabaigoje; prastėja Lietuvos prekybos su visomis euro zonos šalimis balansai; per pirmą ketvirtį bankų paskolų portfelis išaugo 8,2 proc., o indėliai – tik 1,5 proc. JAKELIŪNAS, S. *Op. cit.*, p. 29–31 (nuorodą žr. Įžangoje).

profesionalai. Bankams dirbantys finansų ekspertai, dominavę ir tebedominuojantys visoje viešojoje erdvėje, taip pat aiškiai nepasisakė apie tai, kokia yra tikroji Lietuvos ūkio padėtį. Disponuodami žiniomis, statistiniais duomenimis, būdami ryškūs savo srities autoritetai, jie galėjo formuluoti aiškesnes prognozes ir taip padėti anksčiau susivokti ir verslininkams, ir vartotojams, ir viešajai valdžiai. O iš visuomenės informavimo priemonių visuomenė gaudavo prognozių, kurios, kaip vėliau pasirodė, buvo klaidingos ir klaidinančios:

„Slopstant skolinimosi bumui, perkaitusios Baltijos šalių ekonomikos ims vėsti iš lėto. Nepaisant silpnesnės pasaulinės paklausos, artimiausiais metais Vidurio ir Rytų Europos ekonomika ir toliau išliks stipri, – prognozuoja SEB analitikai.“²⁷²

Arba:

„Nors rinka jau tikisi pesimistinio scenarijaus, tačiau pranašišku blogų ženklų dar nematyti.“²⁷³

2007 m. lapkritį Vilniuje apsilankę SEB grupės ekspertai ramino, kad nors Latvijoje ekonomikos būklė nėra gera, tačiau pirmieji stabilizavimosi ženklai jau pastebėti²⁷⁴. Tiesa, 2007 m. pabaigoje kai kurie Lietuvos finansų specialistai pradėjo atsargiai skelbti pavojaus signalus. R. Rudzkius, tuo metu DnB NORD vyriausiasis analitikas, šalies padėtį buvo linkęs vadinti „prieškrizine“; G. Nausėda, SEB Vilniaus banko prezidento patarėjas, ekonomikos padėtį vadino „rimta, bet ne kritiška“, tačiau patarė valdžiai atidžiai stebėti tai, kas vyksta Latvijoje²⁷⁵. Atsakomybę turėtų prisiimti ir akademinė bendruomenė: jos atstovų publikacijose nebuvo išvalgų apie artėjančią krizę, nors, vertinant iš šios dienos pozicijų, specialių žinių turintiems profesionalams, juo labiau – mokslo atstovams, besinaudojantiems absoliučia nuomonių sklaidos laisve, duomenų pradėti garsiai kalbėti apie krizę buvo pakankamai.

2007 m. pabaigoje buvo rašoma:

„Esame ant ekonominės krizės slenkščio – infliacijos rodikliai, ūkio perkaitimas ir galima recesija, per visus galus orą leidžiantis nekilnojamojo turto burbulas, sunerinti verčiantys išpėjimai dėl galimo lito devalvavimo, darbdavius į nevilgtį varantis darbo jėgos trūkumas, jau priverčiantis uždaryti fabrikus – visa tai buvo dar 2006 m. išpėjimuose. Tačiau euforijos „tuoj pavysime ir aplenksime“ būta daugiau nei sveiko proto ir noro nesustoti ir tęsti ekonomines reformas, tobulinti mokesčių sistemą.“²⁷⁶

Tačiau į šiuos perspėjimus valdžia nereagavo. Tik nedaugelis viešųjų asmenų tuo metu pripažino tikrąją padėtį ir grėsmes ir apie tai kalbėjo atvirai.

²⁷² SIMĖNAS, D. Švedai krizės nežada. *Verslo žinios*, 2007, nr. 193, p. 6.

²⁷³ JURŠYTĖ, J. Blogų signalų kol kas nėra. *Verslo žinios*, 2007, nr. 229, p. 4.

²⁷⁴ VERNCKAITĖ, A. ir VERBIENĖ, I. *Lietuvos premjerai vėl krizes sutinka tradiciškai*. Prieiga per internetą: http://v1.vz.lt/straipsnis/2007/11/14/Lietuvos_premjerai_krizes_sutinka_ramiai [žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.].

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ Šiomet klydome, neklyskime kitamet. *Verslo žinios*, 2007, nr. 246, p. 11.

Iš tokių išimčių pirmiausia paminėtina tuometė Europos Komisijos narė, atsakinga už finansinį programavimą ir biudžetą, Dalia Grybauskaitė, ne kartą griežtai kritikavusi tuometę Vyriausybę dėl prasto ES paramos naudojimo, fiskalinės drausmės nesilaikymo, nesėkmingos kovos su infliacija. Europos komisarė nevensė ir aštrios retorikos: apsilankiusi Lietuvoje 2007 m. spalį tuometės Vyriausybės veiklą pavadino „puota maro metu“²⁷⁷.

Galima konstatuoti du dalykus. Viena vertus, viešoji valdžia privalėjo kitaip elgtis ekonomikos pakilimo sąlygomis. To Lietuvos viešoji valdžia, kitaip nei Estijos, nepadarė. 2009 m. liepą S. Jakeliūnas pagrįstai teigė:

„Valstybės, atsakingai tvarkiusios savo finansus ir ekonomikos bumo metu sukauptos pakankamų finansinių rezervų, dabar gali juos panaudoti ekonomikos skatinimui. Jos gerokai mažiau priklausomos nuo būtinybės ir galimybių skolintis finansų rinkose ar tarptautinėse finansų institucijose.“²⁷⁸

Antra, Lietuvos viešoji valdžia elgėsi neatsakingai, neįvertindama turimos informacijos, duomenų, kuriais disponavo – jau teikiant ir tvirtinant 2008 m. biudžetą pakako informacijos tikrajai padėčiai, į kurią pateko Lietuva, apibrėžti. Net ir 2008 m., iki pat Seimo rinkimų, nei valdančioji dauguma, nei opozicija neįvardijo to, kas tuo metu jau visiems buvo (turėjo būti) akivaizdu – Lietuvą ištiko finansų ir apskritai ekonomikos krizė. Aiškus padėties apibūdinimas, pozicijos išsakymas būtų panaikinęs tas iliuzijas, kuriose skendėjo dalis verslo, taip pat verslo kuriamų produktų vartotojų. Toks viešosios valdžios (ne)veikimas tikrai prasilenkia su atsakingo valdymo standartais.

4.4. Apie (ne)komunikavimą per krizę su visuomene

Atliktos apklausos duomenys leidžia padaryti dar vieną išvadą: politikai ir valstybės įgalioti atstovai, prižiūrintys rinkos reguliavimą (konkurenciją), viešosios valdžios priimtus sprendimus vertina kitaip negu verslininkai. Atsakydami į klausimą, ar valdžia priėmė tinkamus sprendimus krizės padariniams sušvelninti, 42,9 proc. konkurencijos priežiūrą vykdančių institucijų atstovų atsakė, kad „taip, ir jie turėjo esminę įtaką“; apklausus valstybės tarnautojus ir politikus paaiškėjo, kad 16,4 proc. jų palankiai vertino anti-krizinius įstatymus, o 34,2 proc. juos vertino labiau teigiamai negu neigiamai (labiau neigiamai negu teigiamai įvertino 38,4 proc.). Taigi beveik pusė apklaustųjų, kurie tiesiogiai dalyvauja leidžiant ir taikant teisės aktus, anti-krizinius įstatymus vertino iš esmės teigiamai. Tai smarkiai kertasi su verslininkų vertinimu, 78,9 proc. jų teigė, kad minėti sprendimai verslui padarė neigiamą įtaką arba ta įtaka buvo labiau neigiama nei teigiama. Ieškant tokios

²⁷⁷ Eurokomisarė D. Grybauskaitė susitikti su premjeru G. Kirkilu nepanoro. *Verslo žinios*, 2008, nr. 116, p. 6.

²⁷⁸ JAKELIŪNAS, S. *Op. cit.*, p. 51 (nuorodą žr. Įžangoje).

neatitikties priežasčių ir analizuojant krizės laikotarpio socialinius faktus, į akis krinta išskirtinai dažnai valdžiai viešai išsakomi priekaištai dėl to, kad jos atstovai per krizę nekomunikavo su visuomene ir interesų grupėmis, šiuo atveju verslininkais ir verslui atstovaujančiomis organizacijomis. Sprendimų priėmimo viešumas, skaidrumas, tarimasis su interesų grupėmis – itin svarbios valstybės institucijų veikimo formos. Vertinant viešosios valdžios elgesį verslo reguliavimo srityje nagrinėjamu laikotarpiu, pastebimi ryškūs nukrypimai nuo idealaus, siektino viešosios valdžios elgesio modelio.

A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos metodai išsiskyrė jos atstovų nenoru ir / arba nemokėjimu komunikuoti su visuomene ir interesų grupėmis. Naujoji valdančioji dauguma, įėjusi į Lietuvos istoriją „naktinės mokesčių reformos“ vykdytojos vardu, su visuomene tarėsi itin retai, planuojamų priimti sprendimų su socialinėmis grupėmis nederino, visuomenei savo tikslų neaiškino, o paprašius paaiškinti vieno ar kitų sprendimų motyvus, leisdavo sau elgtis gan tiesmukai ir anaip tol ne visada korektiškai. Tai buvo kone iškart pastebėta žiniasklaidos. Jau 2009 m. pradžioje rašyta:

„Valdžiai trūksta komunikacijos strategijos. Krizė susideda iš dviejų dalykų – krizės valdymo ir krizės komunikacijos. Naujoji valdžia bando įveikti finansų krizę – kuria planus, ieško įgyvendinimo priemonių, o krizės komunikacijai skiriamas nulis.“²⁷⁹

Žiniasklaidoje pabrėžiama, kad „istoriniai“ įstatymai, pakeitę daugumos iš beveik trijų milijonų Lietuvos žmonių gyvenimus, buvo išleisti neišklausius nė vienos verslo ar visuomeninės organizacijos nuomonės. Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacija pareiškė nepritarianti A. Kubiliaus siūlomam krizės įveikimo planui, bet į tai nebuvo sureaguota²⁸⁰. Tiesa, vėliau kai kurių valdžios sektorių ir valdžios atstovų elgesys kito, tačiau, nepaisant to, tenka konstatuoti, kad viešojo valdžia iš pradžių netinkamai organizavo savo veiklą, ir ilgam užtrukęs arogantiškas valdančiųjų elgesys šiai valdžiai pelnė etiketę, kurios šioms politinėms jėgoms nepavyko ir, matyt, sunkiai kada nors pavyks (jei apskritai pavyks) atsikratyti: krizės meto Vyriausybė buvo (ir net dabar yra) apibūdinama kaip nekomunikabili, nesitarianti, neaiškinanti savo sprendimų.

Nesitarimas su visuomene buvo itin ryškus vykdant „naktinę mokesčių reformą“, kai skubos tvarka buvo pateikta svarstyti apie pusšimtį įstatymų projektų, kuriuose buvo pasiūlyta pakeisti per du šimtus dvidešimt straipsnių; 106 iš šių straipsnių buvo susiję su mokesčių (ap)skaičiavimu ir mokėjimu. Kaip vėliau paaiškėjo (ir bus įvairiapusiai parodyta toliau šioje ir

²⁷⁹ *Nespėjat, nemokat, nusipirkit.* Prieiga per internetą: <http://laikrastis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=253> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.].

²⁸⁰ STANKEVIČIUS, R. *Mokesčių didinimas – ne tas kelias, kurio dabar reikia Lietuvos ūkiui.* Prieiga per internetą: <http://www.lrytas.lt/-12271828271225706483-mokes%C4%8D%C5%B3-didinimas-ir-suvienodinimas-ne-tas-kelias-kurio-dabar-reikia-lietuvos-%C5%ABkiui.htm> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.].

kitose knygos dalyse), buvo padaryta daug klaidų, kurias teko skubiai taisyti²⁸¹. Padėtį, kurią teisinėje sistemoje sukūrė viešoji valdžia, atitinkamai įvertino visuomenė ir teisininkų bendruomenė. Tą vertinimą rodo vykdant tyrimą atliktos apklausos rezultatai: 70 proc. apklaustų teisininkų buvo tos nuomonės, kad per krizę pirmenybė buvo teikiama teisėkūros procedūrų greitungui, o ne teisės aktų kokybei; 70 proc. teisininkų manė, kad antikriziniai įstatymai „nebuvo suprantami“, 72,9 proc. – kad tie įstatymai nebuvo tinkamai parengti, o 60 proc. – kad jie nebuvo tinkamai įgyvendinami. Vertindami krizės meto teisėkūrą, teisininkai taip pat buvo gana vieningi: 70 proc. antikrizinius įstatymus vertino neigiamai arba labiau neigiamai negu teigiamai. Detalizuodami neigiamą antikrizinių įstatymų vertinimą, jie paminėjo tokius svarbiausius šių įstatymų trūkumus: 65,3 proc. apklaustų teisininkų nuomone, įstatymai buvo nekokybiški, neaiškūs, juos rengiant buvo padaryta daug klaidų, kurios vėliau turėjo būti taisomos; 53,1 proc. manė, kad teisėkūra buvo vykdoma per greitai, trūko laiko prisitaikyti prie teisinio reguliavimo pokyčių; 42,9 proc. apklaustų teisininkų nuomone, trūko išankstinės informacijos ir viešumo; 22,4 proc. teigė, kad minėti įstatymai sustabdė Lietuvos ekonomikos plėtrą ir sumažino jos konkurencingumą. Dar įdomiau yra tai, kad nors 82,2 proc. apklaustų valstybės tarnautojų ir politikų manė, kad antikriziniai įstatymai buvo reikalingi, net 60,3 proc. iš jų vis dėlto nemanė, kad šie įstatymai buvo tinkamai parengti, 43,8 proc. teigė, kad tie įstatymai nebuvo suprantami, o 52,1 proc. – kad jie nebuvo tinkamai įgyvendinami.

Bendradarbiavimas su interesų grupėmis būtinas, siekiant susitarimo ir ieškant kompromisų. To nedarant nukrypstama nuo atsakingo valdymo imperatyvų. Šiuo atveju būtent nebendradarbiavimas su visuomene galėjo lemti neigiamą valdžios sprendimų vertinimą, kokį rodo atliktos apklausos rezultatai, ir net visuomenės bei verslo priešiškus viešajai valdžiai.

Tiriamo laikotarpio viešasis diskursas leidžia padaryti išvadą, kad Lietuvoje tuo metu ypač išryškėjo, net sustiprėjo verslo ir viešojo sektoriaus priešprieša, kuriai įveikti abi šalys net ir dabar skiria nepakankamai dėmesio. Per krizę viešoji valdžia tam tikrais savo veiksmais demonstravo atsainų požiūrį į gyvybiškai svarbias problemas, su kuriomis susiduria verslas ir kurioms spręsti reikėjo ne tiek didelių pastangų, kiek valdžios supratimo ir generoriškumo. Tačiau reikia matyti ir kitą medalio pusę: verslas ir jam atstovaujanti grupė dažnai elgiasi taip, tarsi jie būtų vieninteliai kuriantys ir BVP,

²⁸¹ Galima jau čia įvardyti kai kurias klaidas, kurias pripažino patys valdantieji, gana greitai ėmęsi jas taisyti: pelno mokesčio tarifas buvo padidintas nuo 15 iki 20 proc. (Lietuva – vienintelė valstybė, padidinusi šį mokestį); juridiniams ir fiziniams asmenims mokami dividendai buvo apmokestinami 20 proc. pelno mokesčiu (klaida iš dalies ištaisyta, nuo 2010 m. palikus apmokestinimą tik fiziniams asmenims); dyzelino akcizas buvo padidintas viršijant ES nustatytus minimalius dydžius (atrodo, tai nulėmė dyzelino naudojimo sumažėjimą, nes pilamasi buvo kaimyninėse šalyse). Taip pat buvo kritikuotas pridėtinės vertės mokesčio padidinimas nuo sausio 1 d. nuo 18 iki 19 proc., o nuo rugsėjo 1 d. – iki 21 proc. – dėl to dar labiau krito ir taip dėl visko pabrangimo sumažėjęs vartojimas, o biudžeto pajamos iš PVM per metus sumažėjo beveik 3 mlrd. Lt. Plačiau apie mokesčių įstatymų pakeitimus žr. III dalį.

ir visuomeninius gėrius apskritai. Susidaro įspūdis, kad verslas (ar bent jau tie, kas kalba jo vardu) užmiršta, jog viešasis sektorius kuria bendrąjį produktą kartu su privačiu verslu ir kad čia nėra vertingesnio ar mažiau vertingo segmento. Viešajame sektoriuje ne tik vykdomas viešasis administravimas, bet ir teikiamos pačios įvairiausios viešosios paslaugos visiems visuomenės (taip pat ir verslo bendruomenės) nariams, kitaip tariant, vykdomos tos funkcijos, be kurių apskritai negalėtų būti valstybės. Todėl sunku suprasti Lietuvos laisvosios rinkos instituto prezidento poziciją, išsakytą 2012 m. pabaigoje, tomis dienomis, kai Penkioliktąją („krizės“) Vyriausybę keitė Šešioliktoji:

„Seimas, Vyriausybė ir ministerijos gali pradėti darbą. Nes pastarąjį mėnesį nė viena iš šių institucijų realiai nedirbo. Ir vis dėlto gyvenimas nesustojo. Tai verčia susimąstyti. Pabandykime įsivaizduoti, kas nutiktų, jei staiga mėnesį nedirbtų verslininkai, dirbantys ir kuriantys žmonės. Sustotų viskas.“²⁸²

Teisinio reguliavimo pokyčius verslo administravimo srityje vienas komentatorius pavadino „apynasriu valdininkams“²⁸³. Pasak lietuvių kalbos žodyną, apynasris – tai šikšninis užmovas gyvulio galvai, kad būtų galima jį valdyti. Laki frazė „apynasris valdininkams“, ypač kai ji vartojama solidžiam leidinyje, skirtame pirmiausia verslo bendruomenei, negali ir neturi būti laikoma vien asmeninės pozicijos pareiškimu. Tai – ir požiūrio formavimas. Kalbėti ir rašyti atsakingai turėtų visi. Itin neigiamą viešosios valdžios veiksnių vertinimą galėjo lemti ir labai kritiškas, dažnai net nepagarbus verslo ir su juo susijusių komentatorių kalbėjimas apie valdžios veiksmus. Siekiant bendro sutarimo, tokio kalbėjimo reikėtų atsakyti.

Pateikta analizė leidžia padaryti ir tokią išvadą: visuomenės požiūris į viešąją valdžią yra pasiekęs kritinį tašką. Todėl tiek valdžia, tiek visos grupės, formuojančios visuomenės požiūrį, privalo elgtis itin atsakingai, nes jei visuomenė nepasitiki viešąja valdžia, jokios reformos, jokie pertvarkymai negali būti vaisingi.

4.5. Ūkinės veiklos laisvė ir krizė: vertikalusis aspektas

4.5.1. Viešieji pirkimai

Valstybės poveikio rinkai situacijų spektre išskirtinė reikšmė tenka situacijoms, kai valstybė veikia rinką tiesiogiai, pati yra jos dalyvė, tiekdamą prekes ir / arba teikdamą paslaugas ar jas pirkdama. Prekes ir / arba paslaugas bei

²⁸² ŠILĖNAS, Ž. *Ne laikas aklam revanšui*. Prieiga per internetą: <http://archyvas.vz.lt/news.php?id=37701762> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 6 d.].

²⁸³ SIMĖNAS, D. Svarbiausia – verslo aplinka, o tik paskui pinigų dalybos. *Verslo žinios*. Prieiga per internetą: <http://archyvas.vz.lt/news.php?id=39741272&strid=1002&rs=o&ss=dc9852f364c25784af999d5cof73214f&y=2012 11 13#ixzz3OssEohko> [žiūrėta: 2015 m. sausio 15 d.].

darbus valstybė įsigyja rinkoje viešaisiais pirkimais. Viešųjų pirkimų mastą ir svarbą sunku pvertinti: ES viešieji pirkimai apima apie 16 proc. valstybių narių BVP²⁸⁴. Lietuvoje 2012 m. viešiesiems pirkimams išleista daugiau nei 14,5 mlrd. Lt²⁸⁵ (apie 13 proc. BVP).

Svarbiausias viešųjų pirkimų tikslas – užtikrinti racionalų valstybės biudžeto lėšų naudojimą, kokybišką prekių ir paslaugų, reikalingų valstybės ir savivaldybių tinkamai veiklai, gavimą, „pasiiekti optimalų kainos ir kokybės santykį, perkant mokesčių mokėtojų pinigais“²⁸⁶. Siekdama šio tikslo, valstybė turi sukurti taisykles, kurios užtikrintų visiems rinkos dalyviams vienodas galimybes, garantuoti jų lygiateisiškumą. Valstybė taip pat privalo viešuosius pirkimus organizuoti skaidriai, kad visada būtų įmanoma patikrinti (vykdant tiek išankstinę, tiek paskesnę kontrolę), ar perkančioji šalis laikėsi sąžiningo elgesio su tiekėjais, tiekėjų nediskriminavimo principų. Šiuolaikinė valstybė į viešuosius pirkimus perkelia ir papildomus išipareigojimus: skatinti socialinės sistemos, ekosistemos, aplinkosaugos, inovacijų, kitų uždavinių sprendimą ir siekti pažangos šiose srityse. Tokių tikslų siekiama vadinamaisiais darniaisiais pirkimais, kurie turi įtakos visiems rinkoje vykstantiems procesams. Per krizę viešieji pirkimai įgijo ir kitą prasmę: bankams ne(be)skolinant pinigų verslo subjektams ir dėl to sustojus daugeliui iš privačių lėšų finansuojamų ekonominių projektų, laimėjimas viešuosiuose pirkimuose tapdavo galimybe užsitikrinti patikimą veiklos finansavimą, o kartais net vienintele priemone išvengti įmonės nemokumo. Dideli lūkesčiai šioje srityje sukėlė aštirus interesus konfliktus; galbūt todėl viešieji pirkimai tiriamu laikotarpiu viešajame diskurse buvo apibūdinami kaip viena iš neskaidriausių, labiausiai korupcijos persmelktų valstybės ūkio sričių.

Visos tiriamo laikotarpio valdžios viešųjų pirkimų skaidrumo didinimą ir reguliavimo ydų taisyką laikė prioritetiniu uždaviniu. Keturioliktosios Vyriausybės programoje kaip pirmaeiliai darbai buvo įvardyta: užkirsti kelią korupcijai valdžios institucijose, nesąžiningai konkurencijai versle, tobulinti viešųjų pirkimų praktiką; tobulinti Viešųjų pirkimų įstatymą, griežtinti viešųjų pirkimų organizavimo tvarką ir didinti viešumą; teisės ir teisėtvarkos politikos srityje – užkirsti kelią korupcijai valdžios institucijose, nesąžiningai konkurencijai versle, keisti viešųjų pirkimų praktiką. Penkioliktoji Vyriausybė viešiesiems pirkimams skyrė dar daugiau dėmesio. Planuotos įvairios pertvarkos, iš kurių bene svarbiausios – centralizuotos pirkimo sistemos įdiegimas ir elektroninių viešųjų pirkimų plėtra. Buvo sukurta viešųjų pirkimų informacinė sistema, leidžianti perkančiosioms organizacijoms elektroniniu būdu organizuoti visą viešųjų pirkimų ciklą, o tiekėjams patogiai ir paprastai „vieno langelio“ principu elektroninėje erdvėje dalyvauti viešuosiuose pirkimuose.

²⁸⁴ Europos Komisijos informacija. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/>.

²⁸⁵ Viešųjų pirkimų tarnybos informacija. Prieiga per internetą: <http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?nid=1221469574&module=news&lan=LT>.

²⁸⁶ SOLOVEIČIKAS, D. Viešųjų pirkimų teisės tikslai ir jų įgyvendinimas. *Teisė*, 2014, t. 91, p. 55.

Lietuvą ES imta minėti kaip elektroninių pirkimų geros praktikos pavyzdį. Tačiau Šešioliktoji Vyriausybė savo veiklą vėl pradėjo pareiškimu, kad būtina kuo skubiau reformuoti viešuosius pirkimus. Verslo visuomenė viešųjų pirkimų sritį ir toliau vertina kaip vieną iš neskaidriausių valstybės reguliuojamų sričių. Todėl esama didelio poreikio atidžiai išnagrinėti ir iš atsakingo valdymo principo pozicijų įvertinti viešųjų pirkimų srityje per krizę vykusius procesus.

Tiriamu laikotarpiu Lietuva privalėjo perkelti į savo teisės sistemą šias su viešaisiais pirkimais susijusias ES direktyvas: (i) 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2007/66/EB, iš dalies keičiančią Tarybos direktyvas 89/665/EEB ir 92/13/EEB dėl viešųjų sutarčių suteikimo peržiūros procedūrų veiksmingumo didinimo; (ii) 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2009/81/EB dėl darbų, prekių ir paslaugų pirkimo tam tikrų sutarčių, kurias sudaro perkančiosios organizacijos ar subjektai gynybos ir saugumo srityse, sudarymo tvarkos derimo, iš dalies keičiančią direktyvas 2004/17/EB ir 2004/18/EB. Visi kiti teisinio reguliavimo pakeitimai buvo daromi, įgyvendinant Vyriausybės programas.

Viešųjų pirkimų sritis išsiskiria teisinio reguliavimo keitimų gausa. 2007–2013 m. Viešųjų pirkimų įstatymas buvo keistas 19 kartų (iš jų tris kartus buvo keičiamas pats pakeitimo / papildymo įstatymas). Per nurodytą laikotarpį Viešųjų pirkimų tarnybos direktorius išleido daugiau nei pusantro šimto įvairaus privalomumo lygio įsakymų, reglamentuojančių su viešaisiais pirkimais susijusias situacijas arba keičiančių buvusį reguliavimą. Vien per Penkioliktosios Vyriausybės kadenciją įstatymas buvo keistas 14 kartų. Akivaizdu, kad kai kurie keitimai buvo atliekami pažeidžiant geros teisėkūros reikalavimus. Pavyzdžiui, 2010 m. gruodžio 23 d. (tą pačią dieną) Seimas priėmė net tris su šio įstatymo pakeitimais susijusius aktus (toks atvejis ne vienintelis). Kitas blogos praktikos pavyzdys: vienais atvejais, darant Viešųjų pirkimų įstatymo pataisas, būdavo nurodoma, kad iki įstatymo įsigaliojimo pradėtos pirkimo procedūros baigiamos pagal ankstesnę įstatymo redakciją, o kitais atvejais tokios išlygos nebuvo, todėl pagrįstai kildavo abejonių, ar įstatymu nesuteikiama grįžtamoji galia, ir dėl to turėjo sprendžiamai, šitaip veikdami už nerūpestingą įstatymų leidėją. Galima rasti pavyzdžių, kai bendrasis reguliavimas būdavo pakeičiamas, sprendžiant dėl konkretaus atvejo. Antai 2011 m. lapkričio 17 d. buvo išleistas Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio papildymo įstatymas nr. XI-1708 ir naujai nustatyta, kad Viešųjų pirkimų įstatymas netaikomas bankų laikinųjų administratorių ir administruojamų bankų atliekamiems pirkimams, šitaip išsprendžiant banko „Snoras“ (ir, tikėtina, administruojamo banko atliekamų pirkimų) bankroto administratoriaus paieškų klausimą²⁸⁷. Blogos teisėkūros pavyzdžiu laikytinas

²⁸⁷ Tačiau 2013 m. spalio 22 d. padarytomis Viešųjų pirkimų įstatymo pataisomis minėta išimtis buvo pripažinta netekusi galios, taigi bankų laikinieji administratoriai ir administruojami bankai viešuosius pirkimus vėl atlieka pagal Viešųjų pirkimų įstatymą. *Žin.*, 2013, Nr. 112-5575. Apie kai kurias su banku „Snoras“ susijusias įstatymų pataisas žr. III dalies 4 skyrių,

ir išskirtinių sąlygų politinėms partijoms nebūti laikomomis perkančiosiomis organizacijomis sukūrimas – tai buvo padaryta 2012 m. kovo 29 d. priėmus (įveikiant Respublikos Prezidentės veto) Viešųjų pirkimų įstatymo 4 straipsnio pakeitimo įstatymą nr. XI-1955, patikslinantį perkančiosios organizacijos sąvoką. Tokia ištis netinkama teisėkūros politika viešųjų pirkimų sritį pavertė chaotiška ir nenuspėjama. Aukščiausiojo Teismo pripažinimu, tiek viešųjų pirkimų instituto norminiam reguliavimui, tiek jį aiškinančiai ir taikančiai nacionalinei teismų praktikai būdinga didelė kaita. Viešaisiais pirkimais prekes, paslaugas ir darbus įsigyja daug institucijų ir įstaigų. Šis reguliavimas yra aktualus ir perkančiosioms organizacijoms, ir potencialiems tiekėjams – ūkio subjektams. Dėl neatsakingo viešosios valdžios veikimo atsirado neigiamų padarinių daugeliui žmonių, veikiančių su viešaisiais pirkimais susijusiose srityse.

Čia krinta į akis, kaip „teisė knygoje“ nedera su „gyvąja teise“. Tai ypač ryšku pažvelgus, kaip valdžia siekė, kad viešaisiais pirkimais būtų įsigyta kuo „draugiškesnių“ aplinkai prekių ir paslaugų ir kad prekių gamintojai ir paslaugų teikėjai kurtų kuo daugiau aplinkai palankių produktų – turimi galvoje darnieji pirkimai. Šio tikslo įgyvendinimas daro neabejotiną įtaką visai Lietuvos ūkio sanklodai ir yra laikomas ta išimtimi, kur valstybės kišimasi į rinką leidžiama laikyti legitimu ir teisėtu. Nuo 2007 m. Vyriausybės nuosekliai veikė, kad tam tikros (apibrėžtos) institucijos viešuosiuose pirkimuose privalomai taikytų aplinkosauginius kriterijus ir vis didino šių kriterijų dydžius. 2009 m. liepos 1 d. Vyriausybė pakeitė teisinį reguliavimą ir kitaip apibrėžė bazinę kategoriją: buvo nustatyta, kad privalomi procentai skaičiuojami atliekant viešuosius pirkimus tik tų prekių, paslaugų ir darbų, kuriems yra nustatyti aplinkos apsaugos kriterijai. Kitu, 2011 m. spalio 27 d., Vyriausybės nutarimu Vyriausybės įstaigos ir kitos jai atskaitingos valstybės institucijos ir įstaigos, Ministro Pirmininko tarnyba, ministerijos, įstaigos prie ministerijų ir kitos ministerijoms pavaldžios valstybės institucijos ir įstaigos, atlikdamos prekių, paslaugų ir darbų viešuosius pirkimus, kuriems yra nustatyti aplinkos apsaugos kriterijai, buvo įpareigos tos kriterijus taikyti skaičiuojant ir pagal pirkimų skaičių, ir pagal vertę, šitaip toliau didinant procentinę „žaliųjų“ pirkimų dalį. Vis didesniais pasiekimais organizuojant „žaliuosius“ pirkimus viešai džiaugiamasi, tačiau iš tikrųjų jų situacija kelia daug klausimų. Pirma, diskutuotinas yra pats procentų skaičiavimo metodas: jie skaičiuojami ir pagal pirkimų skaičių, ir pagal vertę (reikalaujant to paties procento pagal abi reikšmes)²⁸⁸. Antra, procentai skaičiuojami tik nuo tų pirkimų, kuriems yra nustatyti aplinkos apsaugos reikalavimai, o pats įpareigojimas vykdyti „žaliuosius“ pirkimus nėra visuotinai privalomas: jis Vyriausybės nutarimu nustatytas ir taikomas ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms ir

²⁸⁸ Pavyzdžiui, 2014 m. siektina reikšmė buvo 30 proc.; vadinasi, tiek atliktų „žaliųjų“ pirkimų skaičius turėjo būti ne mažiau kaip 30 proc. visų pirkimų, tiek jų bendros visų pirkimų vertės dalis turėjo būti ne mažesnė nei 30 procentų.

kitoms pavaldžioms organizacijoms, bet neprivalomas, pavyzdžiui, kitiems reikšmingiems pirkėjams, tokiems kaip savivaldybių komunalinio sektoriaus institucijos, arba tokiems valstybės kontroliuojamiems subjektams, pavyzdžiui, AB Lietuvos geležinkeliai, AB Klaipėdos nafta ir kt. Be to, neveikia (ir nėra nustatytas) joks „žaliųjų“ pirkimų priežiūros ir kontrolės mechanizmas. Visa apie „žaliuosius“ pirkimus sukaupia informacija yra neaiškaus patikimumo laipsnio, jos teisingumas priklauso tik nuo perkančiosios organizacijos atsakingumo, todėl apie „žaliųjų“ pirkimų sritį sunku pasakyti, kokia joje yra tikroji padėtis. Tad nors „žalioji“ viešųjų pirkimų pusė yra sureguliuota norminiais aktais, šis sureguliojimas labiau panašėja į švelniąją teisę, o ne į įprastinį sankcijomis garantuotą teisinį reguliavimą. Organizuojant „žaliuosius“ pirkimus, visas dėmesys sutelkiamas iš esmės tik į jų procedūrą ir mažai orientuojamasi į rezultatą. „Žaliuoju“ produktas įvardijamas dar iki sutarties vykdymo, kai tikrai nebūna aišku, ar įsigytas produktas tikrai bus „žalias“ savo esme. Maža to, minėtą valstybės reikalavimą perkančioji organizacija bus įvykdžiusi net ir tuo atveju, jei realiai sutartis nebus sudaryta. Abejotina, ar toks reglamentavimas atitinka tikrąjį aplinkos apsaugos reikalavimų integravimo į viešųjų pirkimų sritį tikslą.

Įdomu, kad visiškai kitaip Lietuvos valdžia traktuoja kitą tos pačios prigimties kategoriją – vadinamuosius socialinius viešuosius pirkimus. Visiškai neaišku, dėl kokių priežasčių valdžia supaprastintų socialinių viešųjų pirkimų vykdymo privalomumui, kitaip nei „žaliųjų“ pirkimų atveju, pasirinko įstatymo, o ne poįstatyminio reguliavimo formą. Nustatyta, kad supaprastintiems socialiniams pirkimams visos perkančiosios organizacijos privalo skirti ne mažiau kaip 10 proc. visų biudžeto asignavimų, numatytų biudžeto programų sąmatoje prekėms ir paslaugoms pirkti bei materialiajam turtui įsigyti, taip pat kad visos perkančiosios organizacijos tokių pirkimų privalo per metus įvykdyti ne mažiau kaip 5 proc. visų supaprastintų pirkimų vertės. Šiame kontekste pažymėtina, kad Viešųjų pirkimų tarnyba viešuosius pirkimus iš socialinių įmonių ir įstaigų kontroliuoja daug griežčiau, tai grįsdama tuo, jog daugiau dėmesio šiems pirkimams reikalauja būtent įstatyminis jų reguliavimo lygmuo.

Kartais atrodo, kad Lietuvos įstatymų leidėjas nėra apsisprendęs, kuria linkme turėtų būti plėtojami viešieji pirkimai, t. y. kokie tikslai šioje srityje laikytini prioritetinais. Negali būti, kad viešieji pirkimai vienu metu yra ir paprasti, lengvai įgyvendinami, nesukeliantys papildomų sąnaudų perkančiosioms organizacijoms ir kitiems pirkimų dalyviams, ir kartu maksimaliai skaidrūs, sąžiningi, lygūs, prognozuojami. Visi bandymai paprastinti viešųjų pirkimų procedūras sukuria prielaidų jais manipuliuoti; tikėtina, kad ir todėl, o gal kaip tik todėl viešieji pirkimai, nepaisant gausių jų reglamentavimo pokyčių, ir dabar laikomi korupcijos itin persmelkta sritimi. Kita vertus, jei siekiama pirkimų skaidrumo, viešumo, sąžiningumo, objektyvumo, jie negali netrukti ilgiau, jų procedūros turi būti sudėtingesnės, ir tiekėjai turi būti tam pasirengę. Tačiau analizuojant valdžios teisėkūros sprendimus šioje srityje

tiriamu (ir vėlesniu) laikotarpiu akivaizdu, kad ji vis dar stokoja nuoseklumo mėgindama apsispręsti, kokių strateginių tikslų siekti, dalyvaujant rinkoje kaip savarankiška prekių ir paslaugų pirkėja.

Viešųjų pirkimų įstatymo 2008 m. liepos 3 d. pataisa (įsigaliojusi 2008 m. rugsėjo 15 d.) smarkiai liberalizavo viešuosius pirkimus: buvo atsisakyta įprastos komercinės praktikos pirkimų ir įvesta mažos vertės pirkimų sąvoka; perkančiosioms organizacijoms buvo sudarytos galimybės iki tam tikros vertės ribos pirkti pagal pačios organizacijos nustatytas ir viešai paskelbtas taisykles bei galimybė nusistatyti atvejus, kai pirkimo sutartis sudaroma žodžiu; atsisakyta ankstesnės nuostatos, kad pirkimų būdu sudaryta sutartis jokiais atvejais negali būti keičiama; numatytais atvejais apie pirkimą gali būti neskelbiama, tiekėjų kvalifikacija gali būti netikrinama, gali būti nustatyti trumpesni pasiūlymų pateikimo terminai ir kt. Šie pakeitimai, užtikrinantys daug operatyvesnę, greitesnę supaprastintų pirkimų vykdymo tvarką, buvo palankiai sutikti perkančiųjų organizacijų. Kita vertus, perkančiosios organizacijos gavo labai daug laisvės. Įvertinant tai, kad supaprastinti pirkimai, ypač mažos vertės, sudaro didelę visų pirkimų dalį, atsirado prielaidų plisti išankstiniam susitarimams ir neskaidriems, iš anksto žinomiems laimėjimams. Iš aptariamos įstatymo pataisos lydymųjų dokumentų (aiškinamojo rašto) matyti, kad apskritai nebuvo vertinta, kokie galimi realūs tokio viešųjų pirkimų tvarkos liberalizavimo padariniai; vietoj tokio vertinimo tik parašyta: „[p]riėmus Įstatymo projektą, neigiamų pasekmių neprognozuojama“, „[t]ikėtina, kad priimtas Įstatymas kriminogeninei padėčiai bei korupcijai įtakos neturės“, ir „[m]anytume, kad siūlomi Įstatymo pakeitimai užtikrins paprastesnes sąlygas verslo atstovams dalyvauti viešuosiuose pirkimuose, dėl to sumažės verslo dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose išlaidos, padaugės viešuosiuose pirkimuose dalyvaujančių verslo įmonių, padidės konkurencija viešųjų pirkimų rinkoje.“

Šių sanrtykių teisinis reguliavimas vėl buvo pakeistas 2011 m. rugsėjo 29 d., bet jau priešinga linkme. Buvo nustatyti papildomi reikalavimai perkančiosioms organizacijoms, turėję užtikrinti daugiau skaidrumo, bet ir uždėję perkančiosioms organizacijoms papildomą našą: jos buvo įpareigosios skelbti visų pirkimų (išskyrus mažos vertės pirkimus) techninių specifikacijų projektus, skelbti apie pradedamą kiekvieną pirkimą (išskyrus mažos vertės pirkimus), taip pat nustatytą laimėtoją ir ketinamą sudaryti bei sudarytą sutartį perkančiosios organizacijos tinklalapyje ir leidinio „Valstybės žinios“ priede „Informaciniai pranešimai“; be Viešųjų pirkimų tarnybos sutikimo buvo leista nutraukti tik mažos vertės pirkimo procedūras (iki tol buvo galima nutraukti visus supaprastintus pirkimus) ir kt. Šiais pakeitimais užtikrinamas didesnis skaidrumas ir griežtesnė perkančiųjų organizacijų veiklos kontrolė, bet taip neabejotinai padidinta administracinė našta perkančiosioms organizacijoms, taip pat Viešųjų pirkimų tarnybai.

Šešioliktoji, Algirdo Butkevičiaus, Vyriausybė pradėjo veikti tuo metu, kai plačiai buvo skelbiama apie netvarką rengiant viešuosius pirkimus ir jų

neskaidrumą; tai turėjo reikšti, kad anksčiau taikytos skaidrumą didinti turėjusios priemonės buvo neveiksmingos. Tačiau Vyriausybė ryžosi dar labiau liberalizuoti viešuosius pirkimus, be to, skubos tvarka. Ji pasiūlė padidinti kainos ribas, kai pirkimas atliekamas pagal pačios perkančiosios organizacijos nusistatytas taisykles, siūlydama ribą padidinti du kartus – iki 200 tūkst. Lt prekėms, paslaugoms ir iki 1 mln. Lt darbams. Tai didintų perkančiųjų organizacijų diskreciją, o tai reikštų mažesnę skaidrumą. Tuometis Viešųjų pirkimų tarnybos vadovas, komentuodamas šią iniciatyvą, pareiškė, kad tolesnis liberalizavimas neabejotinai atvertų didžiulę landą korupcijai. Pataisas kritikavo ir dalis Seimo narių, ir Prezidentūra, ir nevyriausybinė organizacija „Transparency International“. Vis dėlto 2013 m. spalio 22 d. teisinis reguliavimas buvo pakeistas – dar labiau išplėtos mažos vertės pirkimų ribos, tiesa, tik prekėms ir paslaugoms, taigi tikėtina, kad išsakyti nuogaštavimai bent iš dalies buvo išgirsti.

Tikslų prioriteto klausimas išryškėjo ir keičiant ginčų dėl viešųjų pirkimų sprendimo procedūras. Siekiant, kad ginčai būtų sprendžiami operatyviai, Civilinio proceso kodeksas (CPK) buvo papildytas XXI¹ skyriumi „Viešųjų pirkimų bylų nagrinėjimo ypatumai“, jame įtvirtinus specifinį teisinį reguliavimą: buvo nustatyti trumpesni terminai tiek teismui, tiek proceso dalyviams, numatytas elektroninis bylų formatas, šiose bylose turėjo dominuoti rašytinis procesas ir kt. 2012 m. sausį Ūkio ministerija, apklaususi viešųjų pirkimų sistemos dalyvius ir išanalizavusi teismų praktikos duomenis, padarė išvadą, kad pirkimai (už)vilkinami vis rečiau. Paaiškėjo, kad, nustačius privalomą ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką, trečdalį skundų patenkina pačios perkančiosios organizacijos ir tik 12,6 proc. tiekėjų po pasiaiškinimo su perkančiąja organizacija teikia skundus teismui. Tačiau jau 2012 m. lapkritį buvo pastebėta, kad viešųjų pirkimų bylose ima reikštis visiškai naujos tendencijos – buvo konstatuota, kad konkurso dalyviams vis sunkiau laimėti viešojo pirkimo bylas: 2011 m. pirmąja instancija teismai nagrinėjo 125 bylas, 22 ieškiniai buvo patenkinti, 21 ieškinyš – patenkintas iš dalies; 2012 m. – iš 80 bylų ieškinių buvo patenkinta tik dvylikoje. Suinteresuoti asmenys pradėjo skųstis dėl supaprastinto ir pagreitinto proceso, o ypač dėl to, kad jis – rašytinis, pasak jų, ši forma neužtikrina visapusiško ginčo išsprendimo. Buvo pripažinta, kad sumažėjo duodančiųjų nesąžiningus skundus teismams, tačiau kartu konstatuota, jog „blogiukus nuginė, bet sąžiningiems gyvenimą ap sunkino“²⁸⁹.

Viešieji pirkimai – ypač ryškus konkuruojančių vertybių ir tikslų rungtimosi teisėje pavyzdys. Viešojo valdžia turi ir gali apsispręsti, kokiai vertybei teikti didesnę reikšmę, kad būtų pasiekti išsikelti politiniai ir socialiniai tikslai. Bet tas apsisprendimas turi būti sąmoningas ir racionalus, kai iš tikrųjų žinoma, ko siekiama. Patys siekiami tikslai turi būti viešai deklaruoti, jiems

²⁸⁹ Varstyti teismų durų neapsimoka. *Verslo žinios*, 2012, nr. 198. Prieiga per internetą: <http://laikrastis.verslozinios.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=55620> [žiūrėta 2015 m. sausio 7 d.].

pasiekti turi būti parenkamos geros teisėkūros principus atitinkančios teisinio reguliavimo priemonės, turi būti įvertinami keičiamo teisinio reguliavimo padariniai, būtina išlaikyti institucinę atmintį ir ankstesnės politikos tęstinumą bei perimamumą – bent tiek, kiek to reikia norint patenkinti ankstesnio teisinio reguliavimo pagrindu susiformavusius, vadinasi, teisėtus, teisės subjektų lūkesčius. Būtent tokio viešosios valdžios požiūrio ir elgesio reikia įgyvendinant atsakingo valdymo principą. Kaip matyti, būtent tokio valdžios požiūrio ir elgesio tiriamu laikotarpiu buvo pasigesta viešųjų pirkimų srityje.

4.5.2. Teritorijų planavimas ir pastatų modernizavimas

Teritorijų planavimas ir statybą leidžiančių dokumentų išdavimas tiesiogiai susiję su verslo aplinkos kokybės vertinimu. 2013 m. buvo nustatytas ir 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojo naujas teritorijų planavimo teisinis reguliavimas, kuris kartais pavadinamas „revoliuciniu“. Prielaidos jam buvo kuriamos būtent per krizę.

Per krizę verslui buvo būdingas ypač kritiškas požiūris į teritorijų planavimo teisinį reguliavimą. Krizės pradžią Lietuvoje lydėjo viešai skelbiama informacija, kad teritorijų planavimas ir statybų priežiūra lieka viena labiausiai korupcijos apimtų viešojo administravimo sričių, kad teritorijų planavimo procedūra yra dirbtinai pailginta, sunkiai prognozuojama ir priklauso nuo tarnautojų ir savivaldybių politikų nuožiūros, kad valstybė apskritai neturi teritorijų planavimo koncepcijos. Dar 2008 m. pradžioje verslo atstovai prašė teritorijų planavimo ir statybos leidimų išdavimo procesą perkelti į elektroninę erdvę, tikėdamiesi, kad taip gali būti užtikrintas proceso viešumas ir skaidrumas. Viešojoje erdvėje tuo metu vyravo garsiai reiškiamas įsitikinimas, kad teritorijų planavimo ir statybos organizavimo teisinė aplinka yra neskaidri ir stabdo verslo plėtrą. 2010 m. Vyriausybė patvirtino naują Teritorijų planavimo įstatymo koncepciją, kuri viešai buvo pristatoma kaip išskirtinė ir leisianti pakeisti nuo 1995 m. veikiančią planavimo sistemą, neužtikrinusią ilgalaikio vystymo perspektyvos, sudariusią galimybes manipuliuoti galiojančiu teisiniu reguliavimu ir savavališkai aiškinti jo nuostatas, nesukūrusią priemonių valdyti miestų, miestelių, kitų gyvenamųjų vietovių plėtrą, nes dėl daugybės biurokratinių slenksčių teritorijų planavimo dokumentams rengti reikėjo daug laiko, pastangų ir lėšų.

Iš per krizę padarytų teisinio reguliavimo pakeitimų keletą galima laikyti svarbesniais. Būtent juos gyrė verslui atstovaujantys asmenys, retrospektyviai vertinantys viešosios valdžios sprendimus. Štai tie svarbesni sprendimai: 2009 m. buvo įvesta pastato modernizavimo (atnaujinimo, renovavimo) sąvoka, su kuria siejamas specialus, mažiau reikalavimų ir ribojimų nustatantis reguliavimas; savivaldybių administracijos direktoriams buvo suteiktos didesnės galios tvirtinti teritorijų planavimo dokumentus; buvo palengvinta bendrųjų planų rengimo tvarka (panaikintas draudimas bendruosius planus

keisti ne dažniau kaip vieną kartą per metus); apibrėžta, kurie dokumentai prilyginami detaliesiems planams; smarkiai išplėstas atveju, kai detalieji planai nerengiami, sąrašas (į šias išimtis buvo įtrauktas Penkioliktosios Vyriausybės programoje pabrėžtas pastatų modernizavimas, taip pat atsinaujinančių išteklių energetikos plėtra). Kai kurios novelos buvo itin reikšmingos verslui: daugiabučių ir gyvenamųjų namų bei socialinės infrastruktūros objektams atnaujinti buvo nustatyta supaprastinta detaliojo plano rengimo, derinimo, viešinimo ir tvirtinimo tvarka; buvo leista numatyti alternatyvius žemės sklypo naudojimo būdus (pobūdžius), renkantis iš kurių nebereikėjo keisti detaliojo plano; detalijame plane nebebuvo reikalaujama išsamių inžinerinių sprendimų; buvo panaikintas draudimas tame pačiame žemės sklype statyti antrą gyvenamąjį namą; sugriežtintas savivaldybės veiksmų reguliavimas, nustačius „alternatyvią“ galimybę įsigaliooti detalijam planui, kai jį vietoj savivaldybės institucijos patvirtina valstybinės priežiūros institucija, jei savivaldybė be pagrindo delsia jį tvirtinti; savivaldybės buvo įpareigosotos per nustatytą terminą paskelbti apie patvirtintą planą ir nustatyta savivaldybės atsakomybė už žalą dėl laiku nepatvirtinto detaliojo plano. Tuo laikotarpiu buvo padaryta ir kitų teisinio reguliavimo pokyčių, kurių daugelis buvo palankūs verslui, konkrečiai – nekilnojamojo turto vystytojams: buvo toliau tikslinamas ir plečiamas sąrašas, kai detaliųjų planų rengti nereikia; planavimo organizatoriui buvo suteikta teisė kreiptis į Valstybinę teritorijų planavimo ir statybos inspekciją prie Aplinkos ministerijos, kuri turėjo Administracinių teisės pažeidimų kodekso (ATPK) nustatyta tvarka surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus įstatyme nustatytus terminus pažeidusiems asmenims, atsakingiems už planavimo sąlygų ar planavimo sąlygų sąvado išdavimą; buvo didinamas proceso viešumas (įvestas ne tik sprendimų, bet ir sprendinių kaupimas teritorijų planavimo registre; pakeista ginčų sprendimo tvarka, siekiant ją padaryti operatyvesnę; įvesta svarbi taisyklė, kad ikiteisminiam skundų nagrinėjimui valstybės priežiūros institucijoje taikoma vienerių metų senatis ir kt.).

Tiriamu laikotarpiu vykusiuose ir vėliau užbaigtuose procesuose galima išvelgti tam tikrus dėsningumus, leidžiančius įvertinti viešosios valdžios veiksmų atitiktį atsakingo valdymo (gero administravimo) standartams: (i) teisinis reguliavimas buvo keičiamas pirmenybę teikiant verslo interesams, bet kartu dažnai silpninant, o kartais net visai ignoruojant viešąjį (visuomenės) interesą (pavyzdžiui, buvo smarkiai išplėstas sąrašas atveju, kai detaliojo plano rengti nebūtina, ir palengvinta bendrųjų planų rengimo tvarka; buvo sumažinti reikalavimai teritorijų planavimą ir statybas vykdančioms specialistams: žemės sklypų formavimo projektus, nepriklausomai nuo teritorijos dydžio, leista rengti ir ne architektams ir kt.); (ii) viešoji valdžia pagrįstai sugriežtino valstybės (savivaldybės) atsakomybę teritorijų planavimo ir statybos srityje (buvo nustatyta sprendimus priimančių viešojo administravimo subjektų administracinė atsakomybė už teritorijų planavimo ir statybos pažeidimus ir savivaldybės civilinė atsakomybė už padarytą žalą,

atsirandančią dėl nepagrįsto detaliojo plano nepatvirtinimo ir kt.), tačiau šie pakeitimai buvo padaryti, nenumačius savivaldybėms papildomo finansavimo ir nesukūrus teisinių prielaidų tam, kad savivaldybės iš tikrųjų galėtų vykdyti joms nustatytas pareigas (jos buvo įpareigosotos veikti daug sparčiau ir efektyviau, turėdamos tuos pačius žmogiškuosius ir finansinius išteklius), o tai galėjo pažeisti ir gero valdymo standartus, ir savivaldos teises; (iii) tam tikru laikotarpiu sumažinus kvalifikacinius reikalavimus asmenims, faktiškai rengiantiems ir vykdančioms teritorijų planavimo ir statybų projektus, buvo sudarytos prielaidos blogėti aplinkos sutvarkymo ir statinių kokybei, o statyboms plėstis chaotiškai; (iv) viešoji valdžia susikūrė sau reguliavimą, patogiai leidžiantį jai, nederinant su visuomene, savo nuožiūra pripažinti tam tikrą objektą ypatingos valstybinės svarbos projektu (tam ne visada reikia net Seimo akto – pakanka Vyriausybės nutarimo) – suteikus objektui tokį statusą, planavimas vyksta jau kitokiomis sąlygomis, o visuomenės dalyvavimas šiuos procesuose gerokai pasunkėjo; (v) teritorijų planavimo ir statybų organizavimo procesas vis labiau persikelia į elektroninę erdvę – tai vertintina teigiamai, nes šitaip užtikrinamas didesnis šių procesų skaidrumas ir viešumas, tačiau ir čia, keičiant teisinį reguliavimą ir praktiką, nebuvo pasirūpinta finansiniais ir žmogiškaisiais ištekliais atitinkamoms sistemoms įdiegti, ir dėl to šie procesai buvo išskirtinai sudėtingi, iš pradžių net davė priešingą rezultatą, nei tikėtasi. Šie dėsningumai leidžia teigti, kad tiriamu laikotarpiu buvo sukurtos prielaidos esminiems pokyčiams teritorijų planavimo ir statybų srityje, daugiausia verslo interesais. Jau dabar galima matyti, kad, siekiant sumažinti reikalavimus verslui ir jo patiriamas išlaidas, kyla tam tikras pavojus, jog teritorijų plėtra ir statybos vyks chaotiškai, neprofesionaliai ir nedarniai.

Kita ūkio sritis, į kurią dideles viltis dėjo verslas, buvo pastatų modernizavimas. Užduotis modernizuoti pastatus (viešuosius ir daugiabučius) buvo suformuluota kaip siekis didinti energijos vartojimo efektyvumą. Tačiau tiriamu laikotarpiu mėginimai pradėti ir kuo labiau išplėtoti pastatų modernizavimą buvo labiau siejami su kitu tikslu: pastatų modernizavimas turėjo duoti darbo statybų sektoriui, itin nukentėjusiam per krizę, ir šitaip sukurti naujų darbo vietų. Nuo 2009 m. buvo daug teisinio reguliavimo pakeitimų, turėjusių paskatinti pastatų renovavimą. 2009 m. pabaigoje Vyriausybė patvirtino naujai suredaguotą Daugiabučių namų modernizavimo programą ir įsteigė Kontroluojantį fondą šiai programai įgyvendinti ir finansuoti²⁹⁰. 2010 m. buvo papildomai numatytas projekto įgyvendinimo administravimo finansavimas, taip pat projekto parengimo, jo įgyvendinimo administravimo, statybos techninės priežiūros išlaidų, kredito draudimo įmokų, kreditų ir palūkanų nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims kompensavimas bei galimybė kompensuoti projekto rengimo išlaidas, kurias

²⁹⁰ Fondas įkurtas pagal Europos Komisijos, Europos investicijų banko ir Europos plėtros banko tarybos iniciatyvą JESSICA (angl. *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) iš ES struktūrinių fondų, valstybės biudžeto, tarptautinių institucijų ir finansuotojų lėšų.

patyrė savivaldybė ar daugiabučio namo bendrojo naudojimo objektų administratorius savo iniciatyva rengdamas projektą. Buvo įvesta ir kitų nuostatų, turėjusių skatinti pastatų renovavimo procesus. Tačiau 2012 m. jau buvo visuotinai pripažįstama, kad renovavimas yra beviltiškai įstrigęs. Neišplėtotas pastatų renovavimas pagrįstai laikomas viena iš didžiausių Penkioliktosios Vyriausybės nesėkmių. Tokį rezultatą iš dalies lėmė objektyvios prielaidos (ekonomikos krizė, statybų verslo sąstingis, viešųjų finansų trūkumas ir kt.), bet būta ir valdžios klaidų. Čia pirmiausia paminėtina tai, kad, rengdama ir įgyvendindama pastatų renovavimo koncepciją, valdžia iš esmės nesitarė su suinteresuotomis visuomenės grupėmis. Padaryta ir reguliavimo klaidų, dalį kurių valdžia identifiko ir pati, deja, tik praėjus gana ilgam laikui. Pavyzdžiui, iš pradžių lengvatiniai kreditai projektams įgyvendinti buvo suteikiami tik butų ir kitų patalpų savininkams; tai reiškė, kad bendrojo naudojimo objektų valdytojas negalėjo būti kredito sutarties šalimi. Buvo sukurtas toks pastatų renovavimo modelis, kai nebuvo (ir nėra) galimybės į projekto įgyvendinimą įtraukti trečiųjų asmenų – verslo įmonių, kurios veiktų kaip tarpininkai tarp butų savininkų ir rangovų, prisiimdamos riziką prieš rangovus ir finansuodamos projektą.

Apibendrinant daugiabučių renovavimo patirtį per krizę, galima teigti, kad nepavyko išplėtoti pastatų renovacijos tokiu mastu, kad ji verslui būtų padariusi teigiamą įtaką. Taip pat galima klausti, ar valstybė, per krizę prisiimdama įsipareigojimus dėl pastatų renovavimo ir skirdama didžiulius išteklius renovavimui skatinti, adekvačiai įvertino savo galimybes, nes krizės metas buvo išskirtinai nepalankus tokiems procesams kaip renovacija. Tą nesėkmę valdžia galėjo ir turėjo numatyti, taigi galėjo ir turėjo savo pastangas sutelkti kitiems, labiau realistiškesiems, tikslams pasiekti.

4.5.3. Energetika

Energijos išteklių kaina sudaro didelę visų prekių ar paslaugų savikainos dalį, todėl valstybės politika energetikos srityje turi išskirtinę reikšmę privačiam verslui. Tiriamu laikotarpiu šioje srityje priimta daug reikšmingų sprendimų. Valdžia savo veiksmus derino su 2007 m. sausio 18 d. patvirtinta Nacionaline energetikos strategija. Vyriausybė 2007 m. gruodžio 27 d. nutarimu patvirtino šios strategijos įgyvendinimo planą 2008–2012 m. ir jos įgyvendinimo priemones. 2010 m. valstybės politika energetikos sektoriuje buvo toliau plėtojama, patvirtinus Nacionalinę atsinaujinančių energijos išteklių plėtros strategiją, jos įgyvendinimo priemonių planą, priimant Atsinaujinančių išteklių energetikos įstatymą, kuriuo atsinaujinančios energetikos reglamentavimas buvo pakylėtas į įstatyminį lygmenį. Buvo iš esmės pertvarkytas elektros energetikos ir dujų energetikos sektorių teisinis reguliavimas: buvo įgyvendintas ES III energetikos paketas (elektros, dujų perdavimo veikla buvo

atskirta nuo skirstymo, tiekimo ir gamybos veiklų)²⁹¹ bei pradėta įgyvendinti strateginius dujų ir elektros energetikos infrastruktūros projektus, tokius kaip elektros jungčių (LitPol Link, NordBalt), dujų jungčių, suskystintų gamtinių dujų terminalo. Taip pat buvo detalizuota kainų dujų ir elektros sektoriuose nustatymo metodika bei padaryta pakeitimų įmonių, veikiančių dujų ir elektros sektoriuose, kontrolės sistemoje. Elektros rinka buvo liberalizuota. Šilumos ūkio srityje Vyriausybė pabrėžė kogeneracinių elektrinių miestuose plėtrą, šilumos punktų modernizavimą, biokuro ir atliekų panaudojimo plėtrą, buvo priimti sprendiniai dėl monopolijų skaidymo: nuo šilumos tiekimo įmonių veiklos atskirta šilumos sistemų techninė priežiūra ir šilumos punktų nuosavybė; taip pat buvo detalizuota šilumos kainų nustatymo tvarka.

Pirmas išpūdis, kuris kyla vos pradėjus gilintis į valdžios veiksmus energetikos srityje, yra tas, kad valdžia prisiėmė čia tiek daug išpareigojimų, jog jų tiesiog objektyviai nebuvo įmanoma įvykdyti – tą padaryti būtų nelengva net ekonomikos pakilimo sąlygomis, ką jau kalbėti apie krizės metą. Visuomenei tie išpareigojimai buvo pristatomi kaip realūs, visi vienodai svarbūs ir vykdomi, jiems vykdyti iš viešųjų finansų buvo skiriamos didžiulės lėšos, bet, atrodo, valdžios veiksmai dažnai buvo visiškai nerezultatyvūs. Valstybei atstovaujantys asmenys nesugebėjo išskirti prioritetinių tikslų ir nuosekliai veikti būtent jų siekimo linkme. Tai pasakytina apie daugelį energetinių projektų, vykdytų tiriamu laikotarpiu. Antra, visuomenė taip ir nepajėgė suvokti, kokia yra valdžios pozicija dėl itin svarbių Lietuvai tokių energetinių projektų: Lietuvos likimas branduoline valstybe ir skalūninių dujų gavyba. Trečia, krizės laikotarpio sprendimų analizė leidžia daryti prielaidą, kad Lietuvos viešoji valdžia, veikianti parlamentinio (su tam tikromis išimtimis) valdymo sąlygomis, nesugeba derinti visų suinteresuotų visuomenės grupių interesų ir siekti visos valstybės gerovei svarbių tikslų. Energetikos srityje šis valdymo trūkumas buvo ypač akivaizdus. Ketvirta, energetikos sektoriuje, kaip ir kitose ūkio srityse, buvo matomas labai ryškus valdžios nesugebėjimas tartis ir bendradarbiauti su interesų grupėmis ir specialistais, o jei ir vykdavo konsultacijų, tai jas teikiančių asmenų pasirinkimas ir viešųjų finansų panaudojimo joms gauti efektyvumas kėlė labai daug pagrįstų abejonių: buvo skelbiama, kad 2009–2012 m. Energetikos ministerija teisinių paslaugų įsigijo už 22 mln. Lt, o konsultacinių – už 1,5 mln. Lt, tačiau kokią naudą šios viešųjų finansų išlaidos, ypač skirtos teisinėms konsultacijoms, davė energetikos projektams, iki šiol neaišku. Penkta, tiriamu laikotarpiu valdžia patyrė akivaizdžių nesėkmių, kurias tiesiogiai nulėmė jos pačios veiksmai. Pavyzdžiui, šiandien jau aišku, kad taip ir nesugebėta nustatyti tokios elektros kainų skaičiavimo formulės, kad į vartotojų patiriamas išlaidas patektų tik objektyviai pagrįstos energetikos įmonių sąnaudos. Dar viena nesėkmė buvo ta, kad nebuvo pradėta

²⁹¹ Lietuva pasirinko griežčiausią iš galimų ES Trečiojo energetikos paketo įgyvendinimo modelių (tokia iki tol nepasirinko daugiau nė viena ES valstybė narė), todėl racionalu klausti, kokiais pagrindais (skaičiavimais) remiantis buvo nuspręsta, kad jis Lietuvai yra optimalus.

skalūnų dujų žvalgyba ir gavyba; per krizę veiklos, būtinos skalūnų dujoms žvalgyti ir eksploatuoti, sąlygos buvo pablogintos, sugriežtinus aplinkos apsaugos reikalavimus bei padidinus mokesčius už dujų gavybą; matyt, dėl to ši veikla Lietuvoje apskritai nebuvo pradėta; tokiai baigčiai įtakos turėjo ir valdžios nesugebėjimas dirbti su vietos bendruomenėmis, kurių kaimynystėje buvo numatyta žvalgyti ir galbūt išgauti skalūnų dujas.

Būtent energetikos sritis tiriamu laikotarpiu teikia daug pavyzdžių, rodančių valdžios nemokėjimą bendradarbiauti su privačiais partneriais, nesugebėjimą vykdyti tęstinę politiką ir atsiskaityti visuomenei. Vienas iš ryškiausių pavyzdžių – LEO LT sukūrimas ir uždarymas. G. Kirkilo Vyriausybė LEO LT energetinį projektą laikė vienu iš didžiausių savo pasiekimų. Tai buvo pirmas tokio lygio bandymas iš privataus kapitalo bendrovės ir valstybės sukurti vieną juridinį asmenį itin svarbiai veiklai vykdyti – atominei elektrinei statyti ir elektros tinklams tiesti. 2009 m. pasikeitus valdančiajai daugumai, iš esmės pasikeitė ir valdžios pozicija šio projekto atžvilgiu. Konstitucinis Teismas 2009 m. kovo 2 d. nutarimu²⁹² pripažino, kad LEO LT buvo sukurtas pažeidžiant Konstituciją – Atominės elektrinės įstatymo 8 straipsnio 1 dalis ta apimtimi, kur nebuvo nustatytas teisinis reguliavimas, galintis užtikrinti įstatymo tikslo – sudaryti prielaidas naujos atominės elektrinės statybai – įgyvendinimą, prieštaravo Konstitucijos 46 straipsnio 3 daliai. Nutarimo būta itin nuosaikaus. Nepaisant šio nuosaikumo, prasidėjo skubus LEO LT „demonravimo“ procesas. 2009 m. gruodį buvo paskelbta, kad valstybė ir UAB „NDX energija“ pasirašė sutartį dėl LEO LT panaikinimo (buvo viešai skelbiama ir apie tai, kaip valstybė „padėjo“ privačiam investuotojui „apsispręsti“). Tačiau visuomenė ir tada iš esmės neturėjo, ir šiuo metu iš esmės neturi informacijos apie šį projektą: kaip buvo sprendžiamas bendrovės, turėjusios statyti atominę elektrinę ir tiesti elektros tinklus į Lenkiją ir Švediją, pasirinkimo klausimas; pagal kokius kriterijus buvo pasirinktas strateginis investuotojas; jeigu projektas buvo toks neskaidrus ir pavojingas visuomenei, kaip jis buvo vėliau apibūdinamas, neaišku, kodėl nebuvo įvertintas (ar bent vertinamas) viešosios valdžios atstovų, be kurių sprendimų LEO LT apskritai negalėjo būti sukurtas, veiksmų teisėtumas. Trumpa LEO LT istorija padarė didžiulę žalą Lietuvos visuomenei – ilgiems laikams buvo sukompromituota valstybės ir verslo (viešojo ir privataus sektorių) partnerystės idėja. Šios idėjos sukompromitavimas dar labiau paaštrino konfrontaciją tarp verslo ir viešojo sektoriaus, o tai yra rimta kliūtis plėtoti valstybės ūkį.

Naujoji valdančioji dauguma, pradėjusi dirbti 2008 m. pabaigoje, dėjo daug pastangų išardyti LEO LT projektą. Tačiau, nepaisant investuotų didžiulių sumų iš viešųjų finansų ir valstybės kontroliuojamų įmonių (pagal skelbiamus duomenis, 2009–2012 m. VĮ Ignalinos atominė elektrinė pirkimo paslaugų, daugiausia teisinių ir konsultacinių, už 45,55 mln. Lt), nebuvo išspręsta didžiausia su Ignalinos atominės elektrinės uždarymu susijusi

²⁹² Žin., 2009, Nr. 25-988.

problema – ginčai su rangovu. Iliustratyvus ir naujos Visagino atominės elektrinės projekto įgyvendinimo atvejis – nors UAB „Visagino atominė elektrinė“ 2010–2012 m. įvairių paslaugų pirkė už 75,8 mln. Lt²⁹³, branduolinės elektrinės statybos klausimas taip ir nebuvo išspręstas, o dalis ypač didelių, įprastas tarptautines vertes viršijusių viešųjų pirkimų Viešųjų pirkimų tarnybos buvo pripažinti vykdyti neteisėtai, pažeidžiant įstatymų reikalavimus.

Valdžiosieji Lietuvą per krizę buvo kritiškai LEO LT, kaip neskaidraus energetikos projekto, įgyvendinimo atžvilgiu. Tačiau jų pačių sprendimuose ir veiksmuose energetikos srityje taip pat esama požymių, kad kartais taip pat buvo veikama neskaidriais būdais. Tokio veikimo pavyzdys – UAB „Baltpool“ paskyrimas viešuosius interesus atitinkančių paslaugų (VIAP) lėšų administratoriumi. Milijardo litų, gautinų vien per 2013 m., administratoriumi buvo paskirta paraišką pateikusi bendrovė, ką tik, vadovaudamasi dar nepaskelbto teisės akto reikalavimais, pertvarkiusi savo valdomą turtą – sudariusi sutartį su savo akcininku, tuomečiu VIAP lėšų administratoriumi AB „Litgrid“, dėl VIAP lėšoms administruoti reikalingų techninių priemonių ir programinės įrangos bei pranešimams gauti ir jiems siūsti reikalingų ryšio priemonių valdymo, ir prieš pat pateikiant paraišką priėmusi naują direktorę. Tikrinant bendrovės paraišką, buvo nustatyta jos atitiktis tik vėliau įsigaliojusiame akte suformuluotiems reikalavimams, o vertinant kitų pretendentų paraiškas buvo vadovaujama priešingais kriterijais; pavyzdžiui, UAB „Tetas“ eliminuota dėl to, kad nevaldo būtent tokių techninių ir ryšio priemonių. Be abejo, negali nekilti pagrįstų abejonių dėl VIAP lėšų administratoriaus parinkimo skaidrumo, kartu ir dėl tam tikrų viešosios valdžios atstovų, sprendusių toki svarbų Lietuvos energetiniams projektams klausimą, nešališkumo ir etikos.

Kitas pavyzdys, iš pažiūros nesusijęs su aptartais, bet turintis tam tikrų panašumų ir taip pat verčiantis kritiškai vertinti viešosios valdžios gebėjimą veikti visos valstybės gerovės labui, – Suskystintųjų dujų terminalo įsigijimas. Net šiuo metu, kai strateginis tikslas pasiektas ir terminalas įsigytas, nėra aišku, kaip ši projektą vertina valdantieji. Respublikos Prezidentė D. Grybauskaitė, apibendrinama 2014 m. įvykius, suskystintųjų gamtinių dujų terminalą įvardijo kaip didelį Lietuvos laimėjimą, nurodydama, kad

„terminalas užtikrina mūsų energetinį savarankiškumą, leidžia mums turėti galimybę pasirinkti tiekėją, ir tai užtikrina ekonominį saugumą. <...> Atsiradus terminalui gauname ir politinį savarankiškumą: atimame politinio spaudimo įrankį, turime didesnę tiekimo pasirinkimą, turime daugiau saugumo“.

Respublikos Prezidentės teigimu, šis terminalas užtikrina saugumą visoms Baltijos šalims ir jau dabar tampa regioniniu, būtent jis padarė įtaką

²⁹³ Seimo 2014 m. balandžio 10 d. nutarimas nr. XII-817 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl 2007 metų Nacionalinėje energetikos strategijoje suformuluotų siekių įgyvendinimo, rezultatų įvertinimo ir situacijos energetikos sektoriuje išsiaiškinimo išvados“. TAR, nr. 2014-04447, 2014 m. balandžio 15 d.

dujų kainos kritimui²⁹⁴. Tačiau viešojoje erdvėje esama ir visiškai kitokio vertinimo – Seimo laikinoji tyrimo komisija, vadovaujama valdančiosios daugumos atstovo Seimo nario A. Skardžiaus, pateikė Išvadą dėl 2007 metų Nacionalinėje energetikos strategijoje suformuluotų siekių įgyvendinimo rezultatų įvertinimo ir situacijos energetikos sektoriuje išsiaiškinimo. Išvadoje viešosios valdžios veikimas energetikos srityje buvo įvertintinas išskirtinai neigiamai, nurodant, kad: (i) privatusis juridinis asmuo AB „Klaipėdos nafta“ suskystintų gamtinių dujų terminalo projektą pradėjo įgyvendinti savo iniciatyva, neturėdama nei Vyriausybės jai suteiktų įgaliojimų, nei akcininkų sprendimo, sprendimas dėl projekto finansavimo modelio priimtas jau pradėjus projektą įgyvendinti, o Vyriausybės 2012 m. vasario 15 d. nutarimas nr. 199 ir Seimo 2012 m. birželio 12 d. Suskystintų gamtinių dujų terminalo įstatymas tik patvirtino įvykusį faktą; (ii) terminalo paramos schema laikytina valstybės pagalba, kuri turėjo būti iš anksto (dar iki Suskystintų gamtinių dujų terminalo įstatymo priėmimo ir AB „Klaipėdos nafta“ paskyrimo projekto įgyvendinimo bendrove) suderinta su Europos Komisija ir gautas jos leidimas; (iii) Energetikos ministerija 2009–2012 m. netinkamai atstovavo valstybės interesams energetikos sektoriaus įmonėse ir akcinėse bendrovėse, o joms išsigyjant paslaugas nekontroliavo lėšų panaudojimo efektyvumo, rezultatyvumo ir teisėtumo²⁹⁵. Komisija padarė ir kitų išvadų, kurios nedera su viešai išsakomais kitų valstybei atstovaujančių asmenų vertinimais. Tokie prieštaravimai trukdo visuomenei susidaryti faktais pagrįstą nuomonę ir kuria terpę plisti nepasitikėjimui politikais ir politika. Galiausiai tai didina nepasitikėjimą visa viešąja valdžia ir valstybe kaip visuomenės organizacija, kurį patvirtina vykdant tyrimą atlikta visuomenės apklausa.

Rezonanso visuomenėje sulaukė ir valstybės politika dėl alternatyvių energijos šaltinių – saulės energijos elektrinių plėtojimo. Buvo sukurtos itin palankios sąlygos, turėjusios skatinti šios energetikos srities plėtotę. Atsinaujinančių energijos išteklių naudojimą turėjo skatinti nustatytos paramos schemos taikymas. Ši schema apėmė kelias skatinimo priemones: valstybė nustatė fiksuotą šiuo būdu pagamintos elektros kainos tarifą; buvo nustatytas ilgas skatinimo tarifo laikotarpis (12 metų), skaičiuojant jį nuo leidimo plėtoti atsinaujinančios energijos pajėgumus išdavimo momento; buvo garantuojamas energijos iš atsinaujinančių energijos išteklių supirkimas; turėjo būti komensuojamos atsinaujinančius energijos išteklius naudojančių įrenginių prijungimo prie energetikos tinklų ar sistemų išlaidos; ir kt. Kaip paaiškėjo vėliau, numatant skatinimo priemones, buvo neįvertinti tam tikri veiksniai (pavyzdžiui, tai, kad pasaulinėje rinkoje smarkiai atpigės saulės elementai (baterijos), ir dėl to daug žmonių imsis iniciatyvos įrengti tokias elektrines),

²⁹⁴ LĖKA, A. Prezidentė: „Reikalaujama sprendimų turi atsižvelgti ir į geopolitinę situaciją“. *Veidas*, 2015, nr. 1, p. 8–9.

²⁹⁵ Seimo 2014 m. balandžio 10 d. nutarimas nr. XII-817 (5.3.2, 5.3.3, 6.3 punktai; nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

dėl kurių poreikis įrengti saulės elektrines Lietuvoje pasiekė tokį mastą, kuris pradėjo kelti grėsmę valstybės viešiesiems finansams. Neaišku ir tai, kokiais skaičiavimais buvo grindžiamas nustatytas aukštas elektros supirkimo tarifas, paskatinęs tiek daug žmonių siekti gauti didelį ir garantuotą pelną. Siekiant skubiai taisyti padėtį ir užkirsti kelią smarkiam elektros kainos didėjimui²⁹⁶, 2013 m. padarytais teisės aktų pakeitimais pabandyta suvaldyti saulės elektrinių iki 30 kW galios plėtrą. Keisdama teisinį reguliavimą, Vyriausybė nustatė patirtų išlaidų kompensavimo tvarką, kuri, be abejo, netenkino tų, kurie buvo suplanavę didelį ir garantuotą pelną. Į pasikeitusią valstybės poziciją reaguota labai audringai. Žiniasklaidoje pasirodė kai kurių advokatų kontorų raginimų kreiptis į jas dėl procesinių dokumentų parengimo bylinėjantis su valstybe, kuriuose buvo prognozuojamos neabejotinos teisinės pergalės. Tokiomis aplinkybėmis įvertinti atitinkamų valstybės sprendimų teisėtumą turėjo teismai. Vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė kolegija 2013 m. gruodžio 23 d. nutartimi paliko nepakeistą pirmosios instancijos teismo sprendimą ir atmetė pareiškėjo prašymą įpareigoti Energetikos ministeriją leidime gaminti elektros energiją nustatyti, kad elektrinėje pagamintos elektros energijos fiksuotų tarifų didžiausi galimi dydžiai yra nustatomi teisės aktų, galiojusių leidimo plėsti elektros energijos pajėgumą išdavimo metu, nustatyta tvarka ir sąlygomis. Teismo nutartyje atsizvelgiama į Konstitucinio Teismo doktriną, kad nei įstatymu, nei poįstatyminiais aktais negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris įsiterptų į jau pasibaigusius teisinius santykius, nurodant, kad toks reguliavimas, kuris galėtų pakeisti teisės normas, kai reguliuojami santykiai jau yra užbaigti, sudarytų prielaidas paneigti asmenų teisėtus lūkesčius, teisinį tikrumą ir teisinį saugumą, konstitucinį teisingumo principą. Kartu Vyriausiasis administracinis teismas pripažino, kad pareiškėjo teisė pasinaudoti skatinimo sistema nebuvo paneigta visa apimtimi, ir nurodė, jog jo teisių ribojimas nebuvo neproporcingas, buvo grindžiamas viešuoju interesu, vartotojų teisių apsauga ir bendra tautos gerove, ir pareiškėjo skundo netenkino²⁹⁷. Tiesa, teismuose kiekvienas toks atvejis bus nagrinėjamas atskirai, tad dar anksti daryti galutinius apibendrinimus, bet akivaizdu, kad būtent tokia teismų pozicija leido vykdomajai ir įstatymų leidžiamajai valdžiai bent tuo metu lengviau atsikvėpti.

Atskirai aptartina valstybės politika importuojamų gamtinių dujų sektoriuje. Per krizę Lietuvos importuojamų gamtinių dujų iš „Gazprom“ kaina buvo viena iš didžiausių ES. Europos Komisijos darbinuose dokumentuose pažymima, kad 2008–2012 m. Lietuvos importuojamų gamtinių dujų kaina

²⁹⁶ Valstybinė kainų kontrolės ir energetikos komisija buvo apskaičiavusi, kad jei visi investuotojai, iki 2012 m. rugsėjo gavę plėtros leidimus, pradėtų elektros energijos gamybą, jų pagamintai elektros energijai supirkti didesne nei rinkos kaina prireiktų 86 mln. Lt VIAP lėšų, o tai maždaug 1 ct/kWh padidintų elektros energijos kainą vartotojams. MARKEVIČIENĖ, E. Stojų į kovą su tūkstančiais saulės jėgainių. *Verslo žinios*, 2012, nr. 189, p. 6.

²⁹⁷ Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 23 d. nutartis administracinėje byloje nr. A143-2834/2013.

augo 60 proc.²⁹⁸ Europos Komisijos 2013 m. lapkričio 20 d. ataskaitoje pažymima, kad Baltijos šalyse dujų kaina tebėra viena iš didžiausių ES, o Lietuva už „Gazprom“ importuojamas gamtines dujas moka didžiausią didmeninę kainą regione, kartais iki 20 proc. didesnę už gretimų valstybių Estijos ir Latvijos mokamą importuojamų gamtinių dujų kainą²⁹⁹. Valdžia nesugebėjo laiku imtis priemonių, galinčių pakeisti susidariusią padėtį. Tik 2011 m. valstybė, atstovaujama Energetikos ministerijos, kreipėsi su ieškiniu prieš AB „Lietuvos dujos“, šios bendrovės vadovą V. Valentukevičių ir valdybos narius V. Golubevą ir K. Seleznevą dėl AB „Lietuvos dujos“ veiklos tyrimo pradėjimo; teismas leido pradėti tyrimą, nurodydamas, kad ieškovas turi pagrindą abejoti bendrovės valdymo organų veikla nuo 2006 m. iki 2010 m., kai Lietuvoje dujų kainos didėjo (2005–2010 m.) daugiau negu Europos valstybėse, nes dujų pirkimo kaina turi didelę įtaką dujų pardavimo kainai, taip pat bendrovės pelnui. Labai vėluodama, tik 2012 m. spalio 3 d., valstybė ėmėsi dar vieno veiksmo – inicijavo arbitražo procesą prieš „Gazprom“ dėl gamtinių dujų permokos 2004–2012 m. Energetikos ministerijos viešojoje informacijoje pažymima, kad nuo 2004 m. iki 2012 m. „Gazprom“ tiekiamų dujų kaina labai padidėjo dėl dujų kainos formulės pakeitimų, kurie buvo padaryti pažeidžiant privatizavimo sutarties sąlygas; šiuos pakeitimus taip pat tvirtino AB „Lietuvos dujos“ valdybos nariai, kuriuos paskyrė „Gazprom“, ir kurie, balsuodami dėl tų pakeitimų, galėjo veikti ne AB „Lietuvos dujos“, bet „Gazprom“ naudai. Galima daryti prielaidą, kad Lietuvos Respublikos, vieno iš pagrindinių bendrovės akcininkų, veiksams buvo būdingas ilgalaikis neveikimas, net nebandant aiškintis, dėl ko galėjo mažėti importuojamų gamtinių dujų kaina.

Apibendrinant pasakytina, kad tiriamu laikotarpiu viešoji valdžia energetikos srityje veikė aktyviai. Daug buvo nuveikta siekiant šalies energetinio savarankiškumo, taip pat įgyvendinant išipareigojimus ES. Tačiau atskirų atvejų analizė leidžia teigti, kad būta sisteminių ydų, kai buvo iš esmės prasielkiama su atsakingo valdymo (gero administravimo) reikalavimais, iš kurių, kaip blogos praktikos pavyzdžių, viešoji valdžia privalo padaryti išvadas.

5. Sunkmetis ir vietos savivalda

Savivaldybių (atitinkamų administracinių-teritorinių vienetų) nuolatiniai gyventojai turi pagrįstą lūkestį, kad jų per demokratinius rinkimus išrinktos

²⁹⁸ Energy prices and costs report. Commission staff working document, No SWD(2014)20 final. Brussels, 22.1.2014. Prieiga per internetą: http://www.parliament.bg/pub/ECD/144-009SWD_2014_20_EN_DOCUMENTDETRAVAIL2_f.pdf, [žiūrėta 2015 m. sausio 7 d.].

²⁹⁹ Valstybės pagalba SA.36740 (2013/NN). Europos Komisija, 2013.11.20 C(2013) 7884 final. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250416/250416_1542634_189_2.pdf, [žiūrėta 2015 m. sausio 7 d.].

savivaldybių tarybos ir jų sudarytos vykdomosios institucijos vietos reikalus tvarkys atsakingai, t. y. kad savivaldybių kolegialios institucijos ir pareigūnai, vykdydami viešąjį administravimą, veiks pagal Konstituciją ir įstatymus, kad svarstant vietos bendruomenėms aktualius klausimus bus atsižvelgta į gyventojų nuomonę, kad gyventojų prašymai ir kiti kreipimaisi savivaldybių institucijose ir įstaigose bus sprendžiami laikantis administracinėms procedūroms taikomų reikalavimų, kad tvarkant vietos reikalus nebus nukrypta nuo konstitucinio asmenų lygybės principo, kad verslo subjektų veiklai administravimo sprendimais nebus sudaromos skirtingos sąlygos, jei tam nėra objektyvių priežasčių, kad vietos bendruomenės gaus pakankamą finansinę paramą etnokultūriniais ir kitiems projektams įgyvendinti, kad savivaldybėse nustatomų rinkliavų dydis, taip pat atlygis už savivaldybių įstaigų ir įmonių teikiamas viešąsias paslaugas bus proporcingi šių paslaugų apimčiai bei kokybei ir kt.³⁰⁰

Pagal Vietos savivaldos įstatymą³⁰¹ savivaldybės vykdo tiek savarankiškas, tiek ir valstybines, t. y. valstybės perduotas savivaldybėms, funkcijas (6 ir 7 straipsniai). Šių funkcijų tinkamas įgyvendinimas labai priklauso nuo savivaldybių finansinių galimybių, t. y. biudžetų būklės. Jau minėtoje Europos vietos savivaldos chartijoje nustatyta, kad vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių turėtų gauti iš vietos mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį jie nustato patys; finansų sistema, kuria grindžiami vietos valdžios organams prieinami finansiniai ištekliai, turėtų būti gana įvairi ir lanksti, kad leistų neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo išlaidų augimo (9 straipsnio 3 ir 4 dalys). Kaip yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, tuo atveju, kai įstatymais savivaldybėms perduodamos vykdyti valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos, taip pat jeigu biudžetiniams metams nepasibaigus savivaldybėms perduodamos dar ir kitos valstybės funkcijos (nustatomos pareigos), tam taip pat turi būti skiriama lėšų. Todėl valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos, reikalingos, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos³⁰².

³⁰⁰ Šių lūkesčių teisinis pagrindas – Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat Europos vietos savivaldos chartijos, ES Pagrindinių teisių chartijos nuostatos, Lietuvos statutinėje teisėje įtvirtinti vietos savivaldos, viešojo administravimo, valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų etikos principai, kitas statutinis teisinis reguliavimas bei oficialioji konstitucinė vietos savivaldos doktrina. Žr., *inter alia*, Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimus (nuorodas į pirmuosius du žr. aukščiau šioje dalyje, į trečiąjį – I dalyje). Taip pat žr. Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimą, *Žin.*, 2001, nr. 56-1997.

³⁰¹ Galiojanti redakcija: *Žin.*, 2008, nr. 113-4290; *Žin.*, 2011, nr. 45 (atitaisyimas) (su vėlesnėmis pataisomis).

³⁰² Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

2008 m. kilusi pasaulinė ekonomikos krizė sukėlė grėsmę gyventojų įgytoms teisėms, jų teisėtiems lūkesčiams ir teisėtiems poreikiams – taip pat ir tiems, kuriuos turėjo užtikrinti savivaldos sistema. Seimo 2009 m. gegužės 7 d. padarytos 2009 m. biudžeto pataisos³⁰³ įpareigojo savivaldybes, pirma, 338 900 tūkst. Lt sumažinti jų biudžetų pajamas, prognozuojamas 2009 m. gauti iš gyventojų pajamų mokesčio. Antra, šiuo įstatymu savivaldybėms buvo nustatyta pareiga nuo antrojo 2009 m. ketvirčio valstybės biudžetui gražinti 100 618 tūkst. Lt bendrosios dotacijos kompensacijų (2 straipsnio 3 dalis). Tai komplikavo tinkamą savarankiškų funkcijų vykdymą savivaldybėse, juolab kad ankstesniais teisės aktais joms buvo nustatyti įpareigojimai iš nuosavų lėšų papildomai skirti 183,658 mln. Lt ilgalaikiai pedagogų darbo užmokesčio didinimo programos daliai, finansuojamai ne iš mokinio krepšelio reikmėms skirtų tikslinių dotacijų, 30,285 mln. Lt skirti kultūros darbuotojų darbo užmokesčio didinimo programai įgyvendinti, taip pat 18,121 mln. Lt skirti ilgalaikiai socialinį darbą dirbančiųjų darbo užmokesčio didinimo ir socialinių garantijų gerinimo 2008–2011 metų programai. Be to, dėl 2009 m. padidintų akcizų bei nuo 5 iki 19 proc. padidėjusio pridėtinės vertės mokesčio tarifo ir jo lengvatų panaikinimo savivaldybių biudžetams teko papildoma 50 mln. Lt našta kompensuoti nuostolius transporto paslaugų teikėjams, taip pat kompensuoti padidėjusias išlaidas už viešojo sektoriaus pastatų šildymą³⁰⁴.

Dėl krizės paskatintų įstatyminio reguliavimo pakeitimų savivaldybių pajamos savarankiškomis funkcijoms atlikti 2009 m. sumažėjo 10 proc. (405,5 mln. Lt), specialios tikslinės dotacijos savivaldybėms perduotoms valstybės funkcijoms atlikti – 3,7 proc. (22 mln. Lt). Daugiausia šios finansinės priežastys lėmė, kad tiek savarankiškos, tiek valstybės perduotos savivaldybėms funkcijos, pradedant 2009 m., nebegalėjo būti tinkamai vykdomos.

Prastėjant savivaldybių finansinei padėčiai Lietuvos savivaldybių asociacija ir dalis savivaldybių 2008 m. ir 2009 m. ne kartą kreipėsi į Seimą ir Vyriausybę prašydamos spręsti, pavyzdžiui, tokius klausimus: koreguoti finansavimą dėl savivaldybėms tekusių naujų funkcijų įgyvendinant Vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros įstatymą, Želdynų įstatymą; seniūnijoms tenkančią bendrojo naudojimo teritorijų valymo ir priežiūros pareigą perkelti faktiniams žemės sklypų (valstybinės žemės) naudotojams; sumažinti pridėtinės vertės mokesčio tarifą keleivių vežimo viešuoju transportu paslaugoms iki buvusių 5 proc., taip palengvinant savivaldybių biudžetams tenkančią našta kompensuoti išaugusius vežėjų nuostolius dėl padidėjusių kuro akcizų; atleisti savivaldybę nuo pareigos kompensuoti išlaidas apskrities viršininko administracijos ir Švietimo ir mokslo ministerijos įsteigtoms švietimo įstaigoms; higienos normų reikalavimų laikymosi priežiūrą pripažinti valstybės

³⁰³ *Žin.*, 2009, nr. 58-2247.

³⁰⁴ Duomenys iš Lietuvos savivaldybių asociacijos 2014 m. vasario 11 d. rašto nr. (3)-SD-106, pateikto pagal Vilniaus universiteto Teisės fakulteto 2014 m. vasario 6 d. prašymą dėl informacijos suteikimo.

deleguota funkcija savivaldybėms, kad joms būtų skiriamos specialios tikslinės dotacijos šiai funkcijai vykdyti; nuo 2008 m. rugsėjo 1 d. pasikeitus mokiųjų nemokamo maitinimo tvarkai, skirti savivaldybės biudžetui lėšų, kad savivaldybė turėtų galimybę finansuoti ne tik maisto produktų įsigijimo, bet ir patiekalų gamybos išlaidas. Daugeliu atvejų šie prašymai buvo išspręsti neigiamai, grindžiant tai ne tik teisiniais argumentais, bet ir tuo, kad panaši praktika taikoma Latvijoje ir Estijoje, ar, pavyzdžiui, kad dėl pasaulinės finansų krizės žaliavų tvarkymo rinkos sutrikimų jaučiama ne tik Lietuvoje, bet ir visoje ES ir kitose šalyse.

Savivaldybių finansinę padėtį apsunkino ir 2009–2010 m. įvykdyta apskričių valdymo reforma. Panaikinus apskričių viršinininkų administracijas, dalis jų funkcijų buvo perkelta savivaldybėms. Įsigaliojus Apskritis valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymui³⁰⁵ savivaldybėms turėjo būti perduotos ir 122 minėtoms administracijoms priklausiusios švietimo, kultūros, socialinės apsaugos, sveikatos priežiūros ir kitų valdymo sričių biudžetinės įstaigos. Savivaldybėms tai sukėlė papildomų sunkumų – tolesnio perduotų funkcijų ir įstaigų finansavimo užtikrinimo, pastatų renovavimo, įstaigų administravimo ir kt. Reaguodama į tokią padėtį Lietuvos savivaldybių asociacija kreipimėsi į Seimą ir Vyriausybę³⁰⁶ pažymėjo, kad valstybinių įstaigų perdavimo veiksmų nederinimas su savivaldybių tarybomis neatitinka valstybės ir savivaldybių partnerystės principo ir pažeidžia Europos vietos savivaldos chartijos nuostatą, kad su vietos valdžios organais turi būti kiek įmanoma, laiku ir tinkamu būdu konsultuojamasi planuojant ir sprendžiant visus juos tiesiogiai liečiančius klausimus (4 straipsnio 6 dalis)³⁰⁷.

Ekonomikos krizės sukurta situacija vertė savivaldybes ieškoti racionaliosnio finansinių išteklių naudojimo būdų. Dauguma savivaldybių kaip lėšų taupymo priemonės numatė nepriimti darbuotojų į laisvas pareigybes, nebemokėti priedų už pavadavimą ligos ir atostogų atveju, taupyti komandiruočių, kvalifikacijos kėlimo, reprezentacines išlaidas, tam tikru procentu mažinti biudžetinėms įstaigoms skiriamus asignavimus, sustabdyti kai kurių švietimo, kultūros, sveikatos projektų įgyvendinimą, apriboti miestų ir gyvenviečių gatvių apšvietimą, mažinti skiriamas lėšas miestų ir gyvenviečių aplinkai tvarkyti, didinti mokesčių tėvams už vaikų mokymą ikimokyklinėse ir

³⁰⁵ *Žin.*, 2009, nr. 87-3661.

³⁰⁶ Lietuvos savivaldybių asociacijos 2010 m. vasario 23 d. kreipimasis į Seimą ir Vyriausybę „Dėl apskričių viršinininkų administracijų vykdomų funkcijų ir biudžetinių organizacijų perdavimo savivaldybėms“ (autorius archyvas – A. A.).

³⁰⁷ Valstybės valdžios ir vietos savivaldos santykių įtampą per sunkmetį rodo ir Lietuvos savivaldybių asociacijos narių atstovų 2009 m. gegužės 20 d. suvažiavime priimtas kreipimasis į Seimą ir Vyriausybę „Dirbkime kartu, pasitikėkime vieni kitais“, 2011 m. gegužės 24 d. rezolucija „Dėl vietos savivaldos padėties Lietuvoje“ (autorius archyvas – A. A.). Šiuose dokumentuose atkreiptas dėmesys į Lietuvoje stiprėjančias centralizacijos tendencijas, bandymus mažinti vietos savivaldos galias, taip pažeidžiant Europos Sąjungos ir nacionalinėje teisėje įtvirtintą subsidiarumo principą.

papildomo ugdymo įstaigose, nebeorganizuoti mokinių nemokamo maitinimo, skirti mažiau lėšų moksleivių pavėžėjimui į mokyklą, peržiūrėti lengvatinio keleivių vežimo galimybes, sumažinti asignavimus į smulkaus ir vidutinio verslo rėmimo, gabių vaikų ir jaunimo rėmimo fondus, mažinti socialines išmokas, nebevykdyti numatytų priemonių dėl piniginės socialinės paramos teikimo nepasiturinčioms šeimoms ir vienišiams asmenims, nebeskirti socialinių pašalpų, būsto šildymo kompensacijų ir nebesubsidijuoti karšto vandens tiekimo, atsisakyti socialinio būsto (butų) pirkimo ir kt.

Reikia pažymėti, kad savivaldybių gyventojai ir jų bendruomenės menkai turėjo įtakos minėtų antikrizinių priemonių pasirinkimui³⁰⁸. Tai skatina klausti: kiek žmogaus teisių apsaugos standartų požiūriu buvo optimalūs savivaldybėse (iš esmės vienašališkai) priimti antikriziniai sprendimai?

Vienas iš pamatinių teisės principų yra proporcingumas. Būtent šį principą ekonomikos krizės sąlygomis yra pabrėžęs Nuolatinis žmogaus teisių komitetas, remdamasis EŽTT aiškinimu, kad išteklių trūkumas negali pateisinti nepakankamą Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos garantuojamų teisių apsaugą ir kad būtina rasti šių dviejų kriterijų pusiausvyrą, t. y. krizės apribotų finansinių išteklių ir valstybės priedermės gerbti žmogaus teises³⁰⁹. Teismo aiškinimas reiškia, kad teisinėje valstybėje žmogaus teisės yra neginčytina ir nemažėjanti pamatinė vertybė bet kuriomis valstybės gyvenimo sąlygomis. Kita vertus, ir ekonomikos krizė yra toks tikrovės faktas, kurio neįmanoma ignoruoti. Tačiau žmogaus teisių vertybinis nekintamumas reiškia valstybės ir savivaldybių institucijų priedermę šias teises bet kuriomis sąlygomis įgyvendinti kuo geriau, kitaip tariant, priemonės, kurių valstybėje ar savivaldybėje imamasi ekonomikos krizės padariniams sušvelninti, žmogaus teisių užtikrinimo atžvilgiu turi būti kiek įmanoma labiau racionalios.

Vargu ar būtų pagrįsta vietos valdžios institucijų 2009 m. pasirinktas antikrizines priemones vertinti kaip žmogaus teisių apsaugos standartus sugriovusius sprendimus. Jais nebuvo esmingai paneigta kuri nors konstitucinė ar kita asmens teisė ar laisvė. Taupant lėšas savivaldybių gyventojams teikiamų viešųjų paslaugų kiekis mažėjo tose paslaugų srityse, kuriose gyventojai ar verslo subjektai buvo pajėgūs atlaikyti ekonominio sunkmečio našą. Krizė neturėtų būti matoma tik kaip valstybės ir savivaldybių viešajai valdžiai tekę iššūkiai: dėl ekonomikos nuosmukio ir patys gyventojai turi daryti atitinkamas savo elgesio korektivas. Pavyzdžiui, savivaldybių gyvenviečių gatvių apšvietimo laiko sutrumpinimas savaime reiškia padidėjusią būtinybę gyventojams, kitiems eismo dalyviams elgtis atsižvelgiant į pasikeitusią padėtį. Arba,

³⁰⁸ Tai matyti iš atliktos visuomenės apklausos. Pavyzdžiui, į klausimą, ar gyventojams yra žinoma apie kokias nors iniciatyvas krizei įveikti, kurių buvo imtasi savivaldybėje 2009–2012 m., taip pat ar žinoma apie savivaldybėje parengtus antikrizinių priemonių planus, neigiamai atsakė atitinkamai 95,2 ir 88,1 proc. respondentų.

³⁰⁹ The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights. Preliminary study on existing standards and outstanding issues (nuorodą žr. Įžangoje).

pavyzdžiui, lėšų į verslo rėmimo ir kitus fondus skyrimo, nemokamo mokinių pavėžėjimo į mokyklas, specialiojo ugdymo reikmių finansavimo apribojimas reiškė ekonomikos krizės nulemtą didesnės finansinės naštos uždėjimą verslui ir gyventojams, tačiau tai nereiškė įmonių ar šeimos ūkių bankroto, o tik laikinai apsunkino valstybės finansinės paramos ir viešųjų paslaugų prieinamumą.

Savivaldybės tose srityse, kuriose reiškiasi žmonių egzistenciniai poreikiai, kaip antai socialinė parama nepasiturintiems gyventojams ar šeimoms, darbo netekusiems asmenims, teikė finansinę pagalbą proporcingai turimoms lėšoms. Tuo pat metu buvo sustiprinta ir kontrolė, ar pagrįstai prašoma socialinių pašalpų, o paramai nedarbo atveju gauti buvo nustatyta visuomenei naudingų darbų sąlyga. Gyventojai, nesutinkantys su šiose srityse priimtais individualiais aktais, turėjo galimybę jų teisėtumą ir pagrįstumą patikrinti įstatymų nustatyta tvarka administracinių ginčų nagrinėjimo institucijose³¹⁰.

Matyt, būtų spekuliatyvu svarstyti, kad savivaldybių viešojo administravimo subjektai antikriziniuose planuose galėjo nustatyti kitokias proporcijas, pavyzdžiui, didesniu procentu sumažinti vidaus administravimo išlaidas, tarkim, numatyti ilgesnes nemokamas valstybės tarnautojų atostogas, dar labiau apriboti tarnybinėms komandiruotėms, tarnautojų kvalifikacijai tobulinti skiriamas lėšas ir kt. Rasti patikimų šių proporcijų kriterijų, kai nėra ekstralaimių sąlygoms specialiai parengtų valstybės teisės aktų paketo, yra uždavinys, kurį vargu ar apskritai įmanoma išspręsti. Be to, savivaldybių institucijų laisvę pasirenkant antikrizines priemones riboja ir Vyriausybės nustatyti lėšų panaudojimo prioritetai³¹¹.

Vienokį ar kitokį nuokrypį nuo žmogaus teisių apsaugos standartų savivaldybėse nebūtų pagrįsta sieti vien su finansų stygiumi. Vertinant krizės poveikio vietos savivaldai ir savivaldybių gyventojų teisėms mastą, būtina matyti takoskyrą tarp finansavimo reikalaujančių vietos valdžios funkcijų ir tų funkcijų, kurių vykdymas nėra tiesiogiai susijęs su savivaldybių biudžeto padėtimi. Ašignavimai būtini daugumai savivaldybių vykdomų savarankiškų ir valstybinių funkcijų, pavyzdžiui, savivaldybių biudžetinių įstaigų išlaikymas, švietimo pagalbos teikimo mokiniui, mokytojui, šeimai, mokyklai, vaiko minimalios priežiūros priemonių vykdymo, ikimokyklinio ugdymo, vaikų ir jaunimo užimtumo, maitinimo paslaugų švietimo įstaigose organizavimas,

³¹⁰ Dėl savivaldybėse patvirtintų antikrizinių priemonių planų, kurie yra iš esmės programiniai racionalių lėšų panaudojimo dokumentai, į administracinius teismus kreiptasi nebuvo. Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teismas nevertina ginčijamų administracinių aktų politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu. Teisminių ginčų objektu tapo šių dokumentų inspiruoti kiti savivaldybių tarybų norminiai aktai, kuriais siekta pagerinti savivaldybių biudžetų padėtį. Žr., pvz., Vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 16 d. nutartį administracinėje byloje nr. A⁶³-2266/2011; 2012 m. gegužės 17 d. nutartį administracinėje byloje nr. A⁴⁴²-1282/2012.

³¹¹ Žin., 2008, nr. 120-4563. Vykdydamos šį Vyriausybės nutarimą savivaldybės numatė lėšas naudoti pagal tokius prioritetus: darbo užmokestis, socialinio draudimo įmokos, mitybos, pašalpos ir kitos socialinės išmokos, paskolų grąžinimas ir palūkanų mokėjimas, atsiskaitymai už paslaugas ir kt.

socialinių paslaugų teikimas, savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymas ir jo remontas, pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra, komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas, savivaldybės vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų mokėjimas. Tačiau nepateisintinas toks savivaldybių administracijų valstybės tarnautojų elgesys, kai jie tiesiogiai nepriklausančių nuo finansavimo viešojo administravimo funkcijų nevykdo taip, kaip to reikalauja galiojantys teisės aktai. Pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatyme yra nustatyti bendrieji reikalavimai individualiam administraciniam teisės aktui, tarp jų ir tai, kad akte turi būti aiškiai nurodyta jo apskundimo tvarka (8 straipsnio 2 dalis). Nepaisant to, savivaldybių viešojo administravimo praktikoje dažnai apsiribojama šablonu „šis sprendimas gali būti skundžiamas Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatyta tvarka“. Arba, pavyzdžiui, atokesnėse savivaldybės vietovėse gyvenantys pensinio amžiaus asmenys, kreipęsi telefonu į seniūniją, pavyzdžiui, dėl galimybės nuvalyti privažiavimą į kaimą ar vienkiemį, yra ne kartą susidūrę su situacijomis, kai darbuotojas nesiteikė paaiškinti, kad seniūnija tokių techninių galimybių neturi. Toks savivaldybių administracijų valstybės tarnautojų elgesys akivaizdžiai nedera su (jau trumpai cituotomis) Vyriausybės patvirtintomis Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose ir įstaigose taisyklėmis³¹² ir negali būti pateisinamas, pavyzdžiui, galbūt sumenkusia šių tarnautojų motyvacija atsakingai vykdyti tarnybos pareigas dėl per sunkmetį sumažintų algų ir jų priedų.

Vis dėlto, vertinant apskritai, pažymėtina, kad savivaldybių gyventojai ekonomikos krizės padarinių vietos savivaldai nėra linkę dramatuoti. Pavyzdžiui, į minėtos visuomenės nuomonės apklausos anketos klausimą, ar per krizę savivaldybėje viešosios paslaugos tapo labiau prieinamos gyventojams, 40,4 proc. apklaustųjų nurodė, kad šios paslaugos netapo nei labiau, nei mažiau prieinamos, o 40,6 proc. apklaustųjų nuomonės apie tai neturėjo. Į klausimą apie savivaldybės darbą 2009–2012 m. 51 proc. respondentų atsakė jį vertinantys nei teigiamai, nei neigiamai.

Ekonomikos krizė, be kita ko, išryškino gyventojų tarpusavio solidarumo ir vietos iniciatyvų svarbą švelninant neigiamą krizės įtaką žmogaus buitiniams ir kitokiems poreikiams tenkinti. Krizės padarinius sušvelninti padėjo geros kaimynystės santykiai, taip pat vietos verslo subjektų, pirmiausia ūkininkų, ūkių savininkų geranoriškumas, kai, nesiekiant finansinės naudos ar gaunant ją minimalią, buvo pagelbstima kaimų ir atokesnių vienkiemių gyventojams, ypač žiemą. Pažymėtinas ir per krizę pasireiškęs gyventojų bendruomenių vadovų iniciatyvumas, ieškant numatytiems projektams įgyvendinti papildomų lėšų savais būdais, pavyzdžiui, organizuojant kurį nors

³¹² Žin., 2007, nr. 94-3779.

verslą³¹³. Be abejo, visi šie dalykai nėra pavaldūs teisei – tai daugiau papročių, gyventojų sąmoningumo ir iniciatyvų klausimas, tačiau taip savivaldybių gyventojai prisiėmė dalį ekonomikos krizės naštos, o tai buvo reikšminga įvertinant faktą, kad recesijos sąlygomis savivaldybės nebedisponuoja tokiais finansiniais ištekliais, kaip iki tol.

Nė viena ekonomikos krizė nepraeina be pėdsakų – neigiamo poveikio žmogaus teisėms, jų teisėtiems lūkesčiams ir teisėtiems poreikiams. Tačiau, minėta, ir šiomis sąlygomis tiek valstybė, tiek savivaldybės privalo padaryti kuo daugiau, kad toks poveikis būtų minimalus. Savivaldybių galimybes šiuo atžvilgiu stipriai apribojo valstybės centrinės valdžios institucijų sprendimai, pirmiausia vietos biudžetų pakoregavimas minėtu 2009 m. gegužės 7 d. įstatymu. Taip pat pažymėtina, kad apskričių valdymo reforma, ir šiaip jau vykdyta ne laiku, pasižymėjo dar ir netobulu teisiniu reglamentavimu: pavyzdžiui, kaip šios reformos padarinys savivaldybėms nustatyta pareiga sudaryti visuomenines administracinių ginčų komisijas įstatymų leidėjo nebuvo paaiškinta kaip savarankiška ar kaip valstybės perduota savivaldybėms, todėl finansuotina funkcija.

Krizės keltoms problemoms įveikti galėjo labiau padėti tokie teisiniai mechanizmai kaip vietos gyventojų apklausa ar seniūnaitijų institutas. Iš visuomenės nuomonės apklausos rezultatų matyti, kad tarimasis su gyventojais vis dar yra savivaldybių institucijų Achilo kulnas: 55 proc. apklaustųjų nurodė, kad savivaldybių institucijos su gyventojais jiems svarbiais klausimais tariasi nepakankamai, o 34,9 proc. respondentų nuomonės apie tai neturėjo. Menką vietos gyventojų pasitelkimą ieškant optimalių antikrizinių sprendimų rodo ir tai, kad 94,8 proc. atsakiusių į anketos klausimus neturėjo nuomonės, ar jų savivaldybėje pasiteisino apklausos instituto įtvirtinimas Vietos savivaldos įstatyme (IX skirsnis „Vietos gyventojų apklausa“). Taigi galima teigti, kad šiuo institutu nebuvo plačiau pasinaudota siekiant švelninti neigiamą ekonomikos krizės įtaką Lietuvos vietos savivaldai.

Apibendrinimas ir išvados

Viešąją valdžią visada saisto įpareigojimas siekti bendros tautos gerovės, derinti skirtingus visuomenės grupių interesus, turėti veikimo strategiją, priimti tokius sprendimus, kurie yra teisėti ir būtini užsibrėžtiems tikslams pasiekti, ir priimti juos laiku. Tokį idealų veikimo modelį galima apibūdinti kaip reikalavimą viešajai valdžiai laikytis atsakingo valdymo principo. Per ekonomikos

³¹³ Pavyzdžiui, iš Vištyčio miestelio (Vilkaviškio raj.) gyventojų bendruomenės pirmininkės pastangomis organizuoto veislinių galvijų verslo gautos pajamos buvo panaudotos bendruomenės namams remontuoti ir etnokultūriniam šios bendruomenės projektui finansuoti (autorius tyrimas vietoje – A. A.).

krizę reikalavimai viešajai valdžiai dar labiau padidėja. Visuomenėje kyla daugiau įtampos, padidėja atidumas valdžios veiksams, valstybė turi daug mažiau finansinių išteklių, o klaidingi valdžios sprendimai gali pagilinti ekonomikos krizę iki katastrofos lygio. Kaip tik todėl atsakingo valdymo principas yra tinkama metodologija viešosios valdžios veiksmų per krizę kokybei įvertinti.

Atsakingo valdymo principas – konstitucinio lygmens kategorija. Ją dėl savo kompetencijos specifikos dažniausiai taiko Konstitucinis Teismas ir administraciniai teismai. Tiriamas laikotarpis šiuo aspektu buvo išskirtinis dėl to, kad šį principą kaip valdžios veiksmų įvertinimo pagrindą vis intensyviau taikė visi teismai.

Aptariamas principas šiuo pavadinimu (žodine išraiška) nėra įtvirtintas nei Lietuvos Respublikos, nei kitų Europos valstybių konstitucijose. Tokios formuluotės nesama ir žmogaus teisių apsaugai skirtuose tarptautinės teisės aktuose ar ES statutinės teisės aktuose. Vis dėlto niekam nekyla abejonių, kad viešoji valdžia privalo valstybę valdyti atsakingai, o šio principo turinys atskleidžiamas analizuojant tam tikras kitų konstitucinių principų raiškos formas. Pareigą valdyti atsakingai lemia Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (ji suponuoja žmogaus, kaip didžiausios vertybės, prioritetą viešosios valdžios interesų atžvilgiu ir valstybės pareigą užtikrinti bendrą tautos gerovę); pareiga valdyti atsakingai pateikiama ir kaip bendresnio konstitucinio teisinės valstybės principo veikimo išraiška. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje atsakingas valstybės valdymas analizuojamas dviem vienas kitą papildančiais aspektais: (i) pabrėžiamas žmonių ir tautos pasitikėjimas valstybe, jos institucijomis ir jų sprendimais, kurį jos turi užsitarnauti; (ii) konstatuojama, kad valstybės institucijos, siekdamos užtikrinti, išsaugoti ir padidinti šį pasitikėjimą, turi elgtis atsakingai, t. y. priimti pagrįstus, pasvertus, veiksmingiausius valstybei ir mažiausią žalą jos jurisdikcijai priklausančioms subjektams darančius sprendimus. Remiantis Konstitucinio Teismo ir kitų teismų formuluojama doktrina, gero valdymo principas saisto ne tik valstybės vykdomosios valdžios institucijas ir viešojo administravimo subjektus – jis sukuria įpareigojimą bet kokiai viešosios valdžios veikimo formai, taip pat ir Seimui, kaip vienai iš valstybės valdžios institucijų.

Teismų sprendimuose ir doktrinoje greta atsakingo valdymo principo yra vartojama gero administravimo sąvoka. ES Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta žmogaus teisė į gerą administravimą. Įvertinus šią teisę aiškinančią ir taikančią ESTT jurisprudenciją galima teigti, kad Chartija gerą administravimą supranta siaurai – kaip institucijose ir įstaigose atliekamas administracinės procedūras, kurių metu priimami sprendimai įgyvendinant ES valstybių narių konstitucijose įtvirtintas ar iš konstitucinio reguliavimo kylančias asmens teises ir laisves bei įstatymų saugomus interesus. Šiuo aspektu atsakingo valdymo principas, aiškinamas ir taikomas Konstitucinio Teismo ir kitų teismų jurisprudencijoje, laikytinas platesne kategorija, su kuria galima sieti

visos viešosios valdžios (ir valstybės, ir vietos valdžios subjektų) veikimo tinkamumo vertinimą. Viešasis administravimas yra sudedamoji valstybės reikalų tvarkymo dalis, todėl atsakingo valdymo ir gero viešojo administravimo kategorijos sąveikauja kaip bendrybė (viešojo valdžia privalo valdyti valstybę atsakingai) ir konkretybė (viešasis administravimas taip pat turi būti vykdomas atsakingai).

Atlikus visuomenės apklausą paaiškėjo, kad visuomenė itin neigiamai vertina viešosios valdžios veiksmus per krizę: du trečdaliai apklaustųjų nurodė, jog valstybė nesistengė apsaugoti žmonių nuo krizės padarinių ir kad yra nusivylę politikų veiksmais per krizę; daugiau nei trečdalis apklaustųjų pareiškė nusivylę teise kaip priemone ekonomikos krizei įveikti, beveik pusė – nusivylę ja iš dalies. Šie bei kiti visuomenės ir jos grupių nuomonės apklausos rezultatai leido daryti prielaidą, kad per krizę viešojo valdžia veikė netinkamai (neatsakingai). Identifikavus ir įvardijus netinkamo veikimo pavyzdžius, sudaromos prielaidos tobulinti valstybės valdymą, telkti visuomenę ir mažinti per krizę paaštrėjusį priešišumą tarp viešosios valdžios ir visuomenės bei tam tikrų visuomenės grupių.

Labai svarbi viešosios valdžios veikimo sritis – teisėkūros organizavimas, nes nustatydama bendrąją teisinį reguliavimą valstybė duoda kryptį joje vykstantiems procesams. Naujas Teisėkūros pagrindų įstatymas, įtvirtinęs naują požiūrį į teisinį reguliavimą ir jo nustatymą, buvo išleistas 2012 m. rudenį, t. y. iš esmės jau baigiantis krizei, o įsigaliojo tik 2014 m. sausio 1 d. Tačiau ir iki tol (tiriamu laikotarpiu) valdžia priėmė daug sprendimų, turėjusių sudaryti sąlygas atsakingo valdymo (gero administravimo) praktikai teisėkūros srityje įdiegti. Tam pagelbėjo palanki politinė situacija: Penkioliktoji Vyriausybė (ypač dėl liberalios orientacijos ministrų dalyvavimo joje) turėjo politinių ketinimų pertvarkyti teisėkūrą; valdžios neveiklumo laikotarpis, kai buvo nesugebama įgyvendinti Teisėkūros tobulinimo metmenų, buvo itin užtrukęs ir tapęs rimtu trukdžiu planuojant valstybės valdymą ir priimant valdymo sprendimus; sprendimus dėl teisėkūros pertvarkymo priimti vertė ir ES politika, reikalaujanti geresnio reglamentavimo ir administracinės naštos mažinimo. Dar vieną paskatą vykdyti įstrigusias teisėkūros reformas davė ekonomikos krizė. Galima teigti, kad išleidus Teisėkūros pagrindų įstatymą statutinės teisės lygmeniu buvo susisteminta (kodifikuota) teisėkūrai skirta Konstitucinio Teismo jurisprudencija ir gera valdymo praktika teisėkūros srityje: suformuluoti pamatiniai teisėkūros principai; įteisintas teisės aktų informacinės sistemos naudojimas visai teisėkūrai organizuoti „vieno langelio“ principu (numatyta informacinėje sistemoje skelbti teisėkūros iniciatyvas, teisės aktų projektus, jų lydimočius dokumentus, suinteresuotų institucijų išvadas, informaciją apie konsultavimąsi su visuomene ir kitus dokumentus); pereita nuo „popierinio“ teisės aktų skelbimo prie skelbimo internetinėje erdvėje – įkurtas Teisės aktų registras. Vis dėlto neišspręstų problemų šioje srityje liko nemažai, iš kurių didžiausios šios: nepavyko sukurti efektyvios konsultavimosi su visuomene sistemos (kuri galėtų kurti / stiprinti viešosios

valdžios ir visuomenės ryši, būtiną šiuolaikinėms valstybėms); nepaisant pastangų, nebuvo įdiegtas efektyvus sprendimų poveikio vertinimo mechanizmas, kuris užtikrintų nepriklausomą poveikio prognozę ir jo įvertinimą įvairiais aspektais (net ir šiuo metu tebėra paplitusios trafaretinės poveikio vertinimo pažymos, tik imituojančios iš tikrųjų neatliekamą vertinimą); nors tiriamo laikotarpio pabaigoje buvo sudarytos teisinės prielaidos teisinio reguliavimo *ex post* stebėsenai, jos objektus renkasi pačios stebėseną turinčios atlikti institucijos, todėl stebėsenos apimtis ne tik nesiplečia, bet, atvirkščiai, traukiasi (o juk per krizę valstybė privalėjo skirti ypatingą dėmesį, kad išsiaiškintų, kaip veikia itin skubiai ir be būtino pasirengimo priiminėti teisės aktai); nebuvo įgyvendintas ketinimas (kartojamas nuo 2006 m. ir įrašytas Penkioliktosios Vyriausybės programoje) konsoliduoti ir kodifikuoti tam tikras teisės sritis. Dėl šių ir kitų priežasčių kol kas dar nėra pagrindo teigti, kad Lietuvoje jau galima kalbėti apie (pavartojant ES terminą) „išmaniąją“ teisėkūrą – šioje srityje tebesama sisteminių ydų, jas būtina šalinti.

Krizė savaiame metė didžiulių iššūkių verslui ir jo aplinkai. Viešoji valdžia turėjo galimybių švelninti krizės padarinius; juos ir siekta įvertinti atitikties atsakingo valdymo principui požiūriu. Atliekant tyrimą, buvo atsižvelgiama į tai, kad verslas, ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva Lietuvoje vis dar yra gana naujos kategorijos, kurių turinys tebeplėtojamas – tiek teismų jurisprudencijoje, tiek vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios praktikoje, tiek visuomenės sąmonėje. Konstitucinė ūkinės veiklos laisvės doktrina dar nėra išsami: šią laisvę vengiama tiesiogiai įvardyti kaip „atskirą“ konstitucinę asmens teisę, o jos legitimumui sustiprinti ieškoma papildomų argumentų kitose, labiau įprastose konstitucinėse kategorijose (sutarčių laisvės, nuosavybės teisės ir kt.). Nuostatų, tiesiogiai skirtų ūkinės veiklos laisvei, Konstitucijos tekste nedaug, todėl išsamesnės šios kategorijos analizės tenka ieškoti Konstitucinio Teismo aktuose. Kurdamas ūkinės veiklos laisvės doktriną, Konstitucinis Teismas yra nuosaikus, tačiau jo argumentai dėl valstybės galimybės kištis į ūkinę veiklą, ją reguliuoti atitinka bendrą Europos tendenciją tokią galimybę sieti su bendros tautos gerovės siekiu, vartotojų ar aplinkos apsauga.

Vertinant valstybinį ūkio reguliavimą per krizę, ne pro šalį pasikartoti ir pažymėti, kad tam tikrų valdžios pasiekimų, ir nemenkų, išties būta; tai: pažangūs verslo administravimo teisinio reguliavimo ir praktikos pokyčiai; esminiai viešųjų pirkimų reguliavimo pokyčiai, didelę dalį pirkimų perkėlus į elektroninę erdvę, supaprastinus kai kuriuos pirkimus ir tiekėjų kvalifikacijos tikrinimą ir kt.; tam tikras teritorijų planavimo supaprastinimas, statybos leidimų išdavimo paspartinimas, sąlygų supaprastinti statybos proceso reguliavimą sudarymas; galimybių lengviau įsteigti individualią įmonę ir (tam tikrais atvejais) uždarąją akcinę bendrovę sudarymas; mažosios bendrijos formos, leidžiančios paprasčiau pradėti verslą, sukūrimas; elektros rinkos liberalizavimas, teisinių ir materialių prielaidų suskystintų gamtinių dujų terminalui sukūrimas, sąlygų naudoti alternatyvius atsinaujinančius šaltinius

sudarymas ir kiti pokyčiai energetikos srityje. Vis dėlto verslo atstovai valdžios veiksmus per krizę vertino kritiškai. Tokį požiūrį rodo ir atliktos apklausos duomenys: paklausus verslininkų, ar valdžia priėmė sprendimus krizės padariniams sumažinti, daugiau negu du jų atsakė, kad ne, ir nė vienas neatsakė, kad būta procedūrų palengvinimo; be to, pusės apklaustųjų nuomone, valdžios sprendimų įtaka verslui buvo labiau neigiama, nei teigiama.

Aiškinantis tokio išskirtinai negatyvaus vertinimo priežastis, galima nustatyti tam tikrus dėsningumus ir padaryti tam tikras išvadas. Pirmą, viešojo valdžia neatsakingai nesugebėjo ekonominės gerovės laikotarpiu sukaupti finansinių išteklių, nustatyti ekonomikos krizės požymius tada, kai jie jau buvo akivaizdūs, ir atitinkamai pakoreguoti vykdomą politiką. Antra, Penkioliktoji („krizės“) Vyriausybė ir valdančioji dauguma, kurios pagrindu ši Vyriausybė buvo sudaryta, įėjo į Lietuvos politikos istoriją kaip itin prastai komunikavusi su visuomene ir jos grupėmis, nesugebėjusi išklaudyti suinteresuotų visuomenės grupių nuomonės; nors ilgainiui valdančiosios daugumos elgesys šiek tiek pakito, krizės pradžioje demonstruota arogancija nulėmė būtent tokį neigiamą krizės laikotarpio valdžios vertinimą, kokį parodė atlikta apklausa. Trečia, iki krizės, per krizę ir po jos priimtų sprendimų analizė leidžia daryti prielaidą, kad dalyvaujantieji Lietuvą valdant (žinoma, ne visi) nepasižymi gebėjimu kelti strateginius tikslus, o jei juos ir kelia, jų nesilaiko, taip pat neduoda pagrindo tikėtis, jog bus išlaikyta institucinė atmintis ar laikomasi bent tokio ankstesnės politikos tęstinumo ir perimamumo, kuris užtikrintų susiformavusių teisėtų lūkesčių paisymą. Sprendimus dažnai nulemia siauri politiniai išskaičiavimai, o ne konstitucinis bendros tautos gerovės imperatyvas. Toks politikų mentalitetas, jei jis ima dominuoti, ypač pavojingas esant parlamentiniam valdymui. Ketvirta, rengdama teisinio reguliavimo pokyčius ir keisdama įvairių ūkio sričių reglamentavimą, valdžia nebuvo apsisprendusi, kokių galutinių tikslų siekiama šiais pokyčiais – dėl to, nepaisant jau minėtų pasiekimų, buvo įdiegta daug chaotiškų, prieštaringų ir nesuprantamų novelių. Penkta, Lietuvoje stokojama skaidrios ir nešališkos viešosios valdžios veiksmų analizės, kuri padėtų įvertinti ypač tokius valdžios sprendimus, dėl kurių nuomonės išsiskiria. Šešta, dėl to, kad (kaip jau ne kartą minėta) sprendimų poveikio vertinimo ir teisinio reguliavimo stebėsenos sistemos yra neefektyvios, nėra svartų, kurie leistų racionaliai įvertinti valdžios sprendimus ūkio valdymo srityje (taip pat ir kitose srityse), o tai leidžia valdantiesiems piršti visuomenei populistinius ar apskritai demagogiškus paaiškinimus, kurių teisingumą patikrinti labai sudėtinga, ypač neturint pakankamai informacijos. Septinta, tiriamu laikotarpiu sustiprėjo viešojo sektoriaus ir privataus verslo priešprieša, skatinama ir neatsakingo valdžios elgesio, ir nekorektiškos verslui atstovaujančių asmenų retorikos, ir dar labiau sustiprinta nesėkmių įgyvendinant (o kai kada nutraukiant) viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus. Visa tai ne tik nulėmė minėtą neigiamą valdžios veiksmų vertinimą, bet ir yra Lietuvos viešosios valdžios veikimo sisteminės ydos.

Tiriant, ar (ir kaip) atsakingo valdymo principo reikalavimus atitiko per krizę savivaldos lygmeniu priimti sprendimai, turi būti įvertinta tai, kad savivaldybės vykdo tiek savarankiškas, tiek valstybines (joms valstybės perduotas) funkcijas. Atsakingo valdymo principas suponuoja bendrus reikalavimus savivaldybių institucijoms. Tačiau Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad jeigu savivaldybėms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos pareigos, turi būti numatomos ir šioms pareigoms įvykdyti reikalingos lėšos. Akivaizdu, kad neturėdamos užtikrinto finansavimo savivaldybės negali tinkamai vykdyti nei savarankiškų, nei valstybės perduotų funkcijų. Jeigu šio iš atsakingo valdymo principo kylančio reikalavimo nesilaiko valstybės valdžia, juo labiau jei ji net nėra sukūrusi mechanizmo, užtikrinančio, kad savivaldybėms perduotos funkcijos bus finansuojamos proporcingai jų turiniui (apimčiai, reikalaujamai kokybei ir kt.), nėra sukuriama ir prielaidų pačių savivaldybių institucijoms veikti atsakingai. Ši problema negali ir neturi būti siejama vien su ekonomikos krizėmis – būtina ieškoti universalių savivaldybių finansavimo principų, kuriais būtų vadovaujama ir per krizę, ir tada, kai krizės nėra. Tačiau taip pat akivaizdu, kad per krizę, taigi ir tiriamu laikotarpiu, būtent ši problema buvo viena iš svarbiausių, su kuriomis susidūrė vietos savivalda.

Su nepakankamo finansavimo problema savivaldybės susidūrė dar 2007–2008 m. Per krizę padėtis dar labiau pablogėjo. Tačiau pagal viešajai valdžiai galiojančią taisyklę „tai, ką nustato teisės aktai, atlikti privalu“ savivaldybės turėjo vykdyti savo išipareigojimus, nors tam būtiniais viešaisiais finansais nedisponavo. Tiriamas laikotarpis pasižymėjo ir tuo, kad, nepaisant sudėtingos finansinės situacijos, savivaldybėms buvo nustatyta naujų įpareigojimų: joms buvo priskirtos naujos funkcijos įgyvendinant Vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros įstatymą, Želdynų įstatymą, kitus teisės aktus; reformavus apskričių valdymą, dalis apskričių funkcijų buvo perduota savivaldybėms; pakeitus teritorijų planavimo ir statybos santykių teisinį reguliavimą į tokį, kuris reikalavo papildomų viešųjų išlaidų, jo organizavimas buvo pavestas būtent savivaldybėms, kurios privalėjo jį įgyvendinti neturėdamos tam būtinų finansinių ir žmogiškųjų išteklių. Visus šiuos ir kitus panašius sprendimus centrinė valdžia priimdavo nesitardama arba mažai tardamasi su savivalda, kurios atstovai ne kartą bandė atkreipti dėmesį į tai, kad toks centrinės valdžios veikimo būdas pažeidžia valstybės ir savivaldybių partnerystės principą ir Europos vietos savivaldos chartiją. Tiriamu laikotarpiu savivaldybės ne vieną kartą kreipėsi į Seimą ir Vyriausybę ir su prašymais, ir su pasiūlymais, kaip pagerinti susidariusią sudėtingą padėtį, tačiau centrinė valdžia ne tik nepriėmė savivaldos padėtį lengvinančių sprendimų, bet, kaip galima spręsti iš viešos informacijos, tiems klausimams net nerodė dėmesio ir supratimo. Taip ir šioje srityje pasireiškė jau daug kartų šioje dalyje minėtas valdančiosios daugumos nesugebėjimas komunikuoti su visuomene. Galima daryti išvadą, kad būtent toks neatsakingas centrinės valdžios (ne)veikimas buvo kliūtis atsakingai elgtis savivaldybės lygmens viešosios valdžios institucijoms. Kaip parodė pasirinktų ūkio sričių tyrimai, tai buvo ir kliūtis sėkmingai įvykdyti teisines reformas (pavyzdžiui, teritorijų planavimo srityje).

Krizė vertė savivaldybes ieškoti racialesnio finansinių išteklių panaudojimo būdų. Tai dažniausiai reiškė viešosioms funkcijoms ir vidaus administravimui skirtų asignavimų taupymą: buvo naikinamos laisvos pareigybės arba į jas nepriimami žmonės, atsisakoma priedų už pavadavimą ligos ir atostogų atveju mokėjimo, taupomos komandiruočių ir kvalifikacijos tobulinimo, mobiliojo ryšio ir kitokios išlaidos. Kai kurie savivaldybių antikriziniai sprendimai tiesiogiai palietė gyventojus ir verslo subjektus: buvo didinamas mokestis už vaikų mokymą ikimokyklinėse ir papildomo ugdymo įstaigose, atsisakoma mokinių nemokamo maitinimo, peržiūrimos lengvatinio keleivių vežimo galimybės, sumažinti asignavimai į smulkaus ir vidutinio verslo rėmimo, gabių vaikų ir jaunimo rėmimo fondus ir kt. Visa tai neabejotinai lėmė blogesnę gyventojams teikiamų paslaugų kokybę ir siaurino gyventojų teisių saugą, tačiau toks pablogėjimas neturėtų būti savaime nepateisinamas, nes krizės sąlygomis tai buvo neišvengiamas viešųjų finansų ribojimo padarinys; nėra pagrindo teigti, kad šiuo atžvilgiu žmonių teisės buvo susiaurintos neproporcingai.

Savivaldybių antikrizinių priemonių planai savo esme buvo programiniai racialesnio lėšų panaudojimo dokumentai. Reikalavimas, kad tokie planai būtų priimti, logiškas ir pagrįstas. Tačiau reikia pripažinti, kad šie planai buvo rengiami neįtraukiant pačių savivaldybių gyventojų, o juk jie tiesiogiai ir pajuto šių planų įgyvendinimo padarinius. Toks savivaldybių institucijų veikimas neabejotinai nukrypo nuo atsakingo valdymo reikalavimų. Nebendradarbiavimo su gyventojais požymių būta ir kitose srityse, kaip antai: paaiškėjo, kad gyventojai nėra informuoti apie galimybę išspręsti ginčą su savivaldybės institucija pačioje savivaldybėje (pagal atliktos apklausos duomenis, beveik niekas iš respondentų negalėjo pasakyti, ar jų savivaldybėje pasiteisino administracinių ginčų komisijų sukūrimas); savivaldybėse buvo itin menkai naudotasi apklausos institutu (94,8 proc. atsakiusiųjų neturėjo nuomonės, ar jų savivaldybėje pasiteisino apklausos instituto įvedimas), nors apklausos institutas galėjo tapti priemone, švelninančia ekonomikos krizės poveikį savivaldybių gyventojams. Galima daryti išvadą, kad savivaldybės veiksmų analizė tiriamu laikotarpiu parodė sisteminę valdžios institucijų veikimo ydas, kurių didžiausios – centrinės valdžios nebendradarbiavimas su savivaldybių institucijomis, o savivaldybių institucijų – su tų savivaldybių gyventojais. Tarimasis su visuomene, sprendimų derinimas su suinteresuotomis visuomenės grupėmis, valdžios atskaitomybė nebūtų pašalinusi neigiamų krizės padarinių, kurie buvo neišvengiami, bet būtų prisidėję, kad viešosios valdžios veikimas per krizę nebūtų vertinamas taip neigiamai, kaip jis yra vertinamas dabar. Tokios – valdžios atžvilgiu itin neigiamos – visuomenės nuotaikos veda į teisinio nihilizmo suvešėjimą (kai *a priori* neigiamai vertinami net teisingi, racionalūs ir pažangūs teisiniai sprendimai) ir yra didelė kliūtis pilietinei visuomenei kurti.

VIEŠIEJI FINANSAI

*Mindaugas Lukas
Aistė Medelienė*

1. Valstybės finansų sistemos ir viešųjų finansų samprata bei problematika

1.1. Finansų sistemos samprata ir struktūra

Valstybės finansų sistema – platus ir daugialypis institutas, apimantis daug gana skirtingų, bet neišvengiamai susijusių valstybės finansinės veiklos ir institucinės sąrangos elementų. Finansų sistemos *raison d'être* lemia tai, kad kiekviena valstybė, siekdama jai keliamų tikslų, neišvengiamai turi naudoti ekonominius svertus ir vykdyti finansinę veiklą. Finansinės veiklos, kaip specifinės valstybės veiklos srities, atsiradimą lėmė tam tikri visuomenės (viešieji) poreikiai – tie, kurie kolektyviai patenkinami efektyviau negu individualiai, kuriems tenkinti reikia didelių finansinių išteklių, o jų sukaupti praktiškai pajėgi tik tokia struktūra kaip valstybė. Valstybei vykdant finansinę veiklą, per jos sukurtus ir administruojamus reguliavimo instrumentus perskirstomos nacionalinės pajamos, BVP, nes siekiama patenkinti individualius, kolektyvinius (asmenų, grupių) ar bendrus visos visuomenės poreikius, visuomenės sutartimi (J.-J. Rousseau žodžiais tariant; pranc. *contrat social*) perduotus valstybės globai ir atsakomybei. Kaip 2013 m. gegužės 24 d. ir 2013 m. liepos 5 d. nutarimuose³¹⁴ pažymėjo Konstitucinis Teismas, finansų srityje vykdoma ūkinė veikla, *inter alia*, finansinių paslaugų teikimas, yra viena iš specifinių ūkinės veiklos rūšių; jai būdinga tai, kad ją vykdant tiesiogiai daroma įtaka šalies finansų sistemai, kartu ir visam šalies ūkiui. Dėl to finansų sistemos stabilumas ir efektyvumas yra svarbus viešasis interesas, esminė rinkos veikimo sąlyga, lemianti šalies ūkio augimą. Vadovaudamasis Konstitucija, *inter alia*, jos 46 straipsnio 3 dalimi, įstatymų leidėjas, reguliuodamas finansinę ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, turi nustatyti tokį

³¹⁴ Atitinkamai: *Žin.*, 2013, nr. 55-2760; 2013, nr. 73-3679.

teisinį reguliavimą, kad būtų užtikrintas šalyje veikiančios finansų sistemos saugumas, stabilumas ir patikimumas, o nustatydamas tą teisinį reguliavimą jis turi paisyti iš Konstitucijos, *inter alia*, iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių imperatyvų.

Finansų sistema – ir teisinė, ir ekonominė kategorija. Teisiniu požiūriu valstybės finansų sistema – tai pirmiausia norminiai ir instituciniai valstybės finansinės veiklos pagrindai (valstybės finansinę veiklą įgyvendinančių fondų bei institucijų sistema, jų kompetencijos), valdant (kaupiant, paskirstant, panaudojant ir kontroliuojant) valstybės finansinius išteklius susiklostantys visuomeniniai santykiai, mokėjimų ir atsiskaitymų, finansų rinkos funkcionavimo, dalyvių ir finansinių priemonių apyvartos teisinis reguliavimas, monetarinės (pinigų) politikos teisiniai pagrindai, galiausiai, iš dalies ir asmenų finansinei veiklai reikšmingų viešųjų ir privačių institucijų (šalies centrinio banko, privačių komercinių bankų, kitų finansinių įstaigų, finansų rinkos dalyvių) veiklos reguliavimas ir priežiūra, finansinių paslaugų teikimo reglamentavimas. Finansinė veikla kaip valstybės veiklos sritis finansų teisės požiūriu gali būti apibrėžiama kaip „organizuojanti kompetentingų viešojo sektoriaus subjektų veikla formuojant, paskirstant ir panaudojant viešojo sektoriaus piniginius fondus bei vykdant kitų viešiesiems poreikiams naudojamų piniginių fondų priežiūrą siekiant užtikrinti bendrųjų visuomenės poreikių tenkinimą“³¹⁵.

Kaip ekonominė kategorija finansai yra visuma ekonominių santykių, atsirandančių sudarant piniginius fondus, juos kaupiant ir paskirstant. Tai visuma ekonominių piniginių santykių, kai paskirstant ir perskirstant BVP bei nacionalines pajamas yra formuojami piniginiai fondai, siekiant vykdyti valstybės funkcijas ir užtikrinti ekonominės plėtros sąlygas³¹⁶. Šiuo požiūriu valstybės finansų sistemos sąvoka apima ekonominius santykius, kurie faktiškai sudaro minėtų teisinių santykių turinį, t. y. yra valstybės finansinės veiklos ir finansų teisinio reguliavimo pagrindas, logika, tikslas, kiekybiniai ir kokybiniai rodikliai: nuo tokių apibendrintų kategorijų, kaip valstybės finansiniai poreikiai ir galimybės, jos pajamų ir išlaidų struktūra, iki konkrečių juos lemiančių ekonominių rodiklių, viešųjų fondų finansinio dydžio, ekonominių veiklos principų, finansinių srautų struktūros, kokybinių ir kiekybinių rodiklių, šalies finansų ir kapitalo rinkų ekonominės struktūros ir kt. Toliau šioje dalyje valstybės finansų sistema ir tam tikri jos elementai analizuojami pirmiausia kaip teisinės kategorijos, o šios sistemos ekonominė samprata (požymiai, aspektai) paliečiama tiek, kiek atitinkamame kontekste tai reikšminga nagrinėjant tyrimo objektą, teisiškai analizuojant ir vertinant konkrečius reaguojant į ekonomikos krizę priimtus teisinio reguliavimo sprendimus teisės viešpatavimo bei žmogaus teisių apsaugos aspektais.

³¹⁵ MEDELIENĖ, A. ir SUDAVIČIUS, B. Finansų ir mokesčių teisė kaip mokslinio tyrimo objektas. *Teisė*, 2011, t. 78, p. 108.

³¹⁶ MEIDŪNAS, V. ir PUZINAUSKAS, P. *Finansai*. Vilnius, 2003, p. 9.

Valstybės piniginių išteklių fondų sukauptas ir jų panaudojimas valstybės veiklai ir funkcijoms (pačia plačiausia prasme) finansuoti yra pačiai valstybei, kaip visos visuomenės politinei organizacijai, gyvybiškai svarbi veikla. Dėl to ši veikla yra labiausiai matoma, labiausiai tapatinama su pačia valstybe ir dažniausiai identifikuojama kaip pagrindinė ir svarbiausia valstybės finansų sistemos dedamoji. Siekdama savo tikslų, valstybė turi sukaupti būtinus finansinius išteklius, juos tinkamai paskirstyti ir panaudoti. Nesant atitinkamo valstybės piniginių išteklių kaupimo ir panaudojimo teisinio mechanizmo, susidedančio iš atitinkamo norminio reguliavimo ir jo taikymo visumos, tai būtų sunkiai įmanoma. Savarankiško šio finansų sistemos elemento – jos teisinio reguliavimo mechanizmo sukūrimas yra esminė valstybės nepriklausomumo prielaida³¹⁷. Ši valstybių finansų sistemos dalis formuojasi kartu su pačia valstybe, yra viena iš jos *conditio sine qua non*. Šiuolaikinėse demokratinėse šalyse ji gali būti palyginta su žmogaus kraujotakos sistema, užtikrinančia normalų kitų žmogaus organų funkcionavimą, t. y. valstybės valdžios institucijų, jos socialinės, sveikatos apsaugos, švietimo, krašto apsaugos ir kitų sistemų, apskritai valstybės kaip socialinio-politinio darinio paskirties, funkcijoms ir tikslams (*inter alia*, teisės viešpatavimo užtikrinimo ir žmogaus teisių apsaugos) įgyvendinti.

Pagrindiniai valstybės finansinių išteklių sukauptas ir panaudojimo teisinių ir ekonominių procesų elementai, be abejo, yra valstybiniai pinigų fondai. Lietuvoje pirmiausia tai – valstybės iždas³¹⁸, kuris yra centrinis valstybės finansinių išteklių valdymo instrumentas, taip pat Valstybinio socialinio draudimo, Privalomojo sveikatos draudimo fondai, Privatizavimo fondas, Rezervinis (stabilizavimo) fondas. Valstybinio socialinio draudimo ir Privalomojo sveikatos draudimo fondai yra savarankiški³¹⁹, nuo valstybės iždo atskiri fondai, o Privatizavimo ir Rezervinis (stabilizavimo) fondai, vadovaujantis jų veiklą reglamentuojančiais teisės aktais³²⁰, vertintini kaip

³¹⁷ SUDAVIČIUS, B. Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje. *Teisė*, 2013, t. 87, p. 7.

³¹⁸ Nors Valstybės iždo įstatyme (*Žin.*, 1994, nr. 100-2001 (su vėlesnėmis pataisomis)) valstybės iždas Lietuvoje apibrėžiamas kaip *sistema*, apimanti valstybės iždo bendrąją sąskaitą Lietuvos banke, ir sistemas, leidžiančias įgyvendinti valstybės iždo funkcijas (valstybės piniginių išteklių kaupimas, jų išdavimas, šių veiksmų apskaita, kontrolė, atskaitomybės rengimas, valstybės vardu prisiimtų įsipareigojimų, išplatintų Vyriausybės vertybinių popierių valdymas, piniginių srautų prognozavimas, investavimas ir kitoks grąžintinas laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių naudojimas), savo esme tai didžiausias nuolatinis ir pagrindinis valstybės piniginis fondas, jos turimų finansinių išteklių ir finansinių įsipareigojimų valdymo instrumentas. Dažnai valstybės iždas tapatinamas su valstybės biudžetu, šios sąvokos vartojamos sinonimiškai (pvz., B. Sudavičiaus ir A. Medelienės, D. Vasarienės). Vis dėlto (nelaikant to kokia nors klaida ar nesusipratimu, o greičiau pragmatišku pasirinkimu, skirtinga požiūrio perspektyva) biudžetas, remiantis tiek Biudžeto sandaros įstatymu (*Žin.*, 1990, nr. 24-596 (su vėlesnėmis pataisomis)), tiek Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje (pvz., 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. liepos 11 d. nutarimuose (nuorodas žr. atitinkamai I ir II dalyse) suprantamas ne kaip pinigų fondas, bet kaip atitinkamo laikotarpio finansinis planas.

³¹⁹ *Žin.*, 1991, nr. 17-447; 2004, nr. 171-6295; 1996, nr. 55-1287; 2002, nr. 123-5512.

³²⁰ *Žin.*, 2002, nr. 56-2235; 1998, nr. 15-350; 2000, nr. 54-1582; 2002, nr. 124-5663.

tam tikri valstybės išdo elementai (subfondai). Savo esme pinigų fondas yra veikiau techninis teisinis (institucinis) instrumentas, infrastruktūra, užtikrinanti galimybę kaupti ir naudoti išteklius atitinkamose valstybės gyvenimo srityse (Privalomojo sveikatos draudimo fondas – sveikatos sistemai finansuoti, Valstybinio socialinio draudimo fondas – socialinio draudimo sistemai aptarnauti, valstybės išdas – visoms kitoms bendrosioms, specialiems fondams nepriskirtoms valstybės veiklos sritims), nustatantis pagrindinius atitinkamiems fondams priskirtų piniginių išteklių ir išlaidų valdymo, administravimo mechanizmus. Kiekvieno jų pagrindas – kasmet vieneriems metams sudaromas ir atitinkamu teisės aktu tvirtinamas finansinis pajamų ir išlaidų planas: valstybės biudžetas, savivaldybių biudžetai, Valstybinio socialinio draudimo fondo ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetai, Rezervinio (stabilizavimo) ir Privatizavimo fondų sąmatos. Būtent šių planų pagrindu minėtiems fondams (jų funkcionavimą užtikrinančioms institucijoms) formuojami valstybės strateginius tikslus, politinę, ekonominę, socialinę orientaciją ir, suprantama, finansines galimybes atitinkantys uždaviniai, įgyvendinamos šių fondų funkcijos bei paskirtis. Centrinis, svarbiausias iš jų, daugeliu aspektų darantis įtaką visiems kitiems planams, formuojantis visos valstybės finansinės veiklos pagrindą ir kryptis yra valstybės biudžetas. Rinkos ekonomikos sąlygomis valstybės biudžetas atlieka daug skirtingų funkcijų: yra tam tikras sprendimų priėmimo planas, išlaidų paskirstymo ir perskirstymo mechanizmas, ekonominės aplinkos stabilumo palaikymo priemonė, valstybės atsakomybės už atitinkamas sritis patvirtinimas ir įtvirtinimas, valstybės pajamų ir išlaidų apskaitos priemonė, pagrindinis valstybės ekonominės politikos instrumentas, ekonomikos augimo tempų reguliavimo priemonė, taip pat konkuruojančių politinių interesų balansavimo priemonė³²¹.

Pagal Biudžeto sandaros įstatymo³²² 2 straipsnio 20 dalį valstybės biudžetas yra Seimo tvirtinamas valstybės pajamų ir išlaidų planas biudžetiniams metams. Tai viešųjų lėšų, valstybės planuojamų pajamų perskirstymo planas dvylikos kalendorinių mėnesių laikotarpiui, kuris pagal Konstitucijos 129 straipsnį prasideda kiekvienų metų sausio 1 d. ir baigiasi tų metų gruodžio 31 d. Kaip yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, teisine prasme valstybės biudžetas yra įstatymas, kuriuo

„Seimas patvirtina valstybės biudžeto pajamas ir asignavimus, grindžiamus visuomenės ir valstybės reikmių ir galimybių įvertinimu. Konstitucinė biudžeto proceso samprata suponuoja tai, kad visi valstybės biudžeto pajamų šaltiniai, planuojamos pajamos, išlaidos, kurioms valstybės biudžeto lėšos skiriamos, tų lėšų dydis, subjektai, kuriems skiriami valstybės biudžeto asignavimai, privalo būti nurodyti valstybės biudžeto įstatyme“.³²³

³²¹ VASARIENĖ, D. The constitutional foundations of the financial system of the State of Lithuania. *Jurisprudencija*, 2012, nr. 19(3), p. 988–989.

³²² Nauja redakcija: *Žin.*, 2004, Nr. 4-47 (su vėlesnėmis pataisomis).

³²³ Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. *Žin.*, 2002, nr. 5-186.

Valstybės biudžetas, kaip centrinis valstybės finansų sistemos elementas, yra tiesiogiai susijęs ir su tokiais valstybės finansinės veiklos sritimis kaip mokesčiai, valstybės skolinimasis, valstybės garantijų teikimas, taip pat su vietos savivaldos finansiniu savarankiškumu (ir jo ribomis). Konstitucijoje įtvirtinta ir nuoseklios Konstitucinio Teismo jurisprudencijos patvirtinta³²⁴, kad biudžeto sudarymo ir vykdymo procesas yra ne tik ekonominio modeliavimo ir planavimo, politinių interesų derinimo, finansų valdymo institutas, bet ir vienas iš konstitucinių valdžių padalijimo principą tiesiogiai įgyvendinančių institutų. Konstitucijos 67 straipsnio 14 punkto, 94 straipsnio 4 punkto, 130 straipsnio, 131 straipsnio 1 dalies nuostatų turinį ir tarpusavio ryšį atskleidžianti Konstitucinio Teismo doktrina brėžia aiškias vykdomosios valdžios (Vyriausybės) ir įstatymų leidžiamosios valdžios (Seimo) įgaliojimų ir kompetencijos ribas, jų pusiausvyrą planuojant biudžetą, rengiant jo projektą, tvirtinant ir vykdant biudžetą: tik Vyriausybei suteikta teisė rengti valstybės biudžeto projektą, planuoti jo pajamas, jų šaltinius ir išlaidas, pateikti projektą Seimui, inicijuoti patvirtinto biudžeto pakeitimus, patvirtintą biudžetą vykdyti; kita vertus, tik Seimui yra nustatyti įgaliojimai įstatymu patvirtinti valstybės biudžetą (t. y. planuojamas finansinio laikotarpio pajamas, asignavimus, skolinimosi limitus, kitus rodiklius, specialius Vyriausybės ir kitų institucijų įgaliojimus ir kt.). Šios institucijos Konstitucijoje joms biudžeto procese suteiktų teisių ir pareigų negali atsisakyti ar perleisti viena kitai, nes taip būtų pažeistas konstitucinis valdžių padalijimo principas, kartu ir Konstitucijos 5 straipsnis³²⁵.

Konstitucijos 127 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Lietuvos biudžetinė sistema sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Pagal Konstitucijos 127 straipsnio 1 dalį savivaldybių biudžetai, būdami savarankiški, kartu yra bendros Lietuvos biudžetinės sistemos dalis. Šią nuostatą aiškinant sistemiskai, atsižvelgiant į kitas Konstitucijos 127 straipsnio, taip pat į 121 ir 131 straipsnių nuostatas, galima teigti, kad savivaldybės, laikydamosi Konstitucijos ir įstatymų, įstatymuose numatytais asignavimais disponuoja savarankiškai. Konstitucinis Teismas laikosi principinės nuostatos (jau aptartos II dalyje), kad vietos savivalda yra administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri sudaroma ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais; savivalda netapatinama su valstybės valdymu – valstybės valdymas ir vietos savivalda, kaip dvi viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos, yra susijusios, tačiau kiekviena įgyvendina joms būdingas funkcijas. Dėl to, nors savivaldybių biudžetų savarankiškumas yra svarbus savivaldybių veiklos savarankiškumo pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją

³²⁴ *Inter alia*, Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas. *Žin.*, 1999, nr. 50-1624; 2002 m. liepos 11 d. nutarimas (nuorodą žr. II dalyje).

³²⁵ Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas (nuorodą žr. II dalyje).

konstitucinio principo aspektas, jis nėra absoliutus³²⁶. Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarime konstatuota:

„Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją suponuoja tai, kad jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos. Jeigu biudžetiniams metams nepasibaigus savivaldybėms perduodamos dar ir kitos valstybės funkcijos (nustatomos pareigos), tam taip pat turi būti skiriamos lėšos. Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų vykdyti, jeigu finansiškai nebūtų užtikrinamas jos vykdymas.“

Taip pat pabrėžiama, kad konstitucinis savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas reiškia ir tai, jog įstatymais nustatant savivaldybių funkcijas bei kompetenciją, jų biudžetų pajamų šaltinius ir dydžius negalima ignoruoti pagrįstų vietos bendruomenių interesų, priskirti savivaldos institucijoms tokių funkcijų, kurių šios nebūtų pajėgios atlikti. Taigi, nors savivaldybių biudžetai gali būti identifikuoti kaip savarankiški valstybės finansų sistemos elementai, jų savarankiškumo ribos ir pajamų bei išlaidų priklausomybė nuo centrinės valdžios ir valstybės biudžeto kyla iš pačios Konstitucijos ir unitarinės valstybės sąrangos.

Visuotinai pripažintas pagrindinis valstybės pajamų gavimo būdas, istoriškai atsiradęs su pačia valstybe, yra mokesčiai – valstybės nustatyti privalomi ir individualiai neatlygintini fizinių ir juridinių asmenų mokėjimai valstybei. Jais atitinkama, mokesčių įstatymuose nustatyta dalis kiekvieno valstybinės bendruomenės nario privačios nuosavybės paverčiama viešąja, pinigine forma perduodant ją valstybei, kuri vėliau šias lėšas naudoja viešiesiems interesams tenkinti, viešosioms išlaidoms finansuoti. Mokesčių privalomumas pirmiausia grindžiamas pačios teisės, t. y. atitinkamus mokesčius nustatančių bendrų valstybės nustatytų ar jos sankcionuotų elgesio taisyklių, privalomumu, valstybės prievartos grėsme. Šiame kontekste dažnai remiamasi etatistine teisės samprata, pabrėžiamas ne tiek teisės legitimumas, kiek legalumas. Tuo mokesčių teisės institutas, atrodytų, mažai kuo skiriasi nuo daugelio kitų teisės institutų. Vis dėlto mokestinių santykių susiaurinimas iki subordinacinio teisinio santykio tarp valstybės (ar, juo labiau, jai atstovaujančio mokesčių administratoriaus) ir mokesčių mokėtojo neišsamiai atspindi mokestinių prievolių esmę ir prigimtį. Valstybė seniai nebėra suprantama kaip visiškai savarankiškas, *per se* egzistuojantis darinys, kuriai gyventojai, pasak kai kurių autorių, turi „atsilyginti“ už teikiamas paslaugas ir rūpestį³²⁷. Jeigu, kaip pažymi kitas autorius, nedemokratinėse valstybėse (kur ir pati teisė tėra politinio sprendimo įgyvendinimo įrankis) mokesčių pagrindinė

³²⁶ Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas (nuorodą žr. II dalyje).

³²⁷ MEIDŪNAS, V. ir PUZINAUSKAS, P. *Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida*. Vilnius, 2001, p. 9–10.

paskirtis yra sukurti ekonomines galias valstybės valdžiai funkcionuoti, demokratinėje santvarkoje mokesčių mokėjimo pareiga pirmiausia kildintina iš pačių visuomenės narių poreikio su valstybės pagalba labiau apsaugoti ir įgyvendinti savo prigimtines, socialines, ekonomines ir kitas teises³²⁸. Pareigą mokėti mokesčius, anot A. J. Menéndez, būtų galima gretinti su tokiais ker-
tiniais demokratinės politinės bendruomenės požymiais, pavyzdžiui, priva-
lomoji karo tarnyba, pilietybė ar politinės teisės bei pareigos. Mokesčiai pir-
miausia vertintini kaip būtinybės dalyti iš politinės bendruomenės buvimo
kylančias pareigas tarp jos narių institucionalizavimas. Politinės bendruome-
nės (valstybės) buvimas savaime lemia tam tikrų išteklių, be kurių jos objek-
tyviai negalėtų būti, poreikį: tokie yra, pavyzdžiui, gynybiniai ir administraci-
niai ištekliai, viešojo infrastruktūra ir, suprantama, bendri finansiniai ištekliai.
Jei nebūtų mokesčių ir juos perskirstančios viešųjų finansų sistemos, visa tai
(nuo viešosios tvarkos užtikrinimo, viešojo administravimo, viešosios infra-
struktūros statybos iki socialinės paramos, valstybinių medicinos ir švietimo
paslaugų), turėtų būti koku nors būdu natūrinėmis prievolėmis paskirstoma
tiesiogiai bendruomenės nariams ar atitinkamos teritorijos, kurioje ši politinė
bendruomenė veikia, gyventojams. Bet modernioje valstybėje tokia santvarka
neįmanoma, todėl būtent per mokesčius šios bendrosios pareigos monetari-
zuojamos ir jų išlaikymo našta atitinkamai paskirstoma visuomenės nariams.
Šitai, užtikrinant solidarumą, socialinę darną ir viešuosius interesus, per-
skirstoma tam tikra dalis nacionalinių pajamų, sukurtų naudojantis bendrai
finansuojama politine, teisine, ekonomine ir socialine infrastruktūra³²⁹.

Gali atrodyti, kad įstatymų leidėjo teisė apmokestinti yra viena iš ma-
žiausiai kontroliuojamų jo galių. Apmokestinimas remiasi idėja, kad įstatymų
leidėjui suteikti konstituciniai įgaliojimai ignoruoti privačios nuosavybės teis-
ses. Tai matyti ir iš EŽTK Pirmojo protokolo 1 straipsnio, kuriame nustatyta:

„Kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo turi teisę netrukdomas naudotis savo nuosavybe. Iš nieko negali būti atimta jo nuosavybė, išskyrus tuos atvejus, kai tai yra būtina visuomenės interesams ir tik įstatymo nustatytais sąlygomis bei vadovaujantis bendraisiais tarptautinės teisės principais.

Tačiau ankstesnės nuostatos jokių būdu neriboja valstybės teisės taikyti tokius įstatymus, kokie, jos manymu, jai reikalingi, kad ji galėtų kontroliuoti nuosavybės naudojimą atsižvelgdama į bendrąjį interesą arba kad garantuotų mokesčių, kitų rinkliavų ar baudų mokėjimą.“

Vienas iš pagrindinių atstovaujamosios demokratijos principų – nėra apmokestinimo be atstovavimo: reikalaujama, kad mokesčių mokėtojai per savo tinkamai įgaliotus atstovus dalyvautų įstatymais nustatant visiems pri-
valomus mokesčius. Šitai legalizuojama (bet ne savaime legitimuojama) ir

³²⁸ UZUBALIS, G. *Mokesčių teisės paskirtis ir funkcijos (apmokestinimo teorijų kritinė analizė)*.
Daktaro disertacija. Vilnius, 2012, p. 171.

³²⁹ MENÉNDEZ, A. J. *Justifying taxes: Some elements for a general theory of democratic tax law*.
Dordrecht, 2001, p. 117–139.

ekspropriacija be kompensacijos. Vis dėlto, kaip pažymi Hansas Gribnau³³⁰, teisinėje valstybėje mokesčių nustatymas nėra tik vyriausybės politikos klausimas, priklausantis absoliučiai įstatymų leidėjo diskrecijai. Remdamasis Aharonu Baraku, šis autorius pabrėžia, kad demokratija nėra tik teisės taisyklės ir įstatymų leidėjo viršenybė – ji grindžiama įstatymų leidėjo viršenybe, bet ir principų, vertybių bei žmogaus teisių viršenybe. Todėl vertinimas, ar fundamentali pareiga mokėti mokesčius nepažeidžia asmens teisių ar demokratinės santvarkos principų (ir ekonomikos kilimo, ir jos nuosmukio sąlygomis), nebūtų prasmingas ir logiškas, jei kartu nebūtų aiškinamasi, kaip tuos principus atitinka būdai ir priemonės, kuriais ši pareiga yra materializuojama ir įgyvendinama.

Esminę dalį – paprastai daugiau nei 60–70 proc., o kartais daug daugiau – valstybės veiklai sukaupiamų išteklių sudaro mokestinės pajamos, ypač gamtos ištekliais negalinčiose pasigirti valstybėse, taigi ir Lietuvoje. Palyginti su šiomis pajamomis, retas nemokestinis pajamų šaltinis (pajamos už paslaugas, valstybės įmonių dividendai, palūkanos už valstybės suteiktas paskolas, turto realizavimo (privatizavimo) pajamos, į valstybės išdą pervedama Lietuvos banko pelno dalis ir kt.), vertinant atskirai, viršija 1–2 proc., o paėmus visus kartu dažniausiai nesiekia 10 proc. Lietuvos valstybės biudžeto pajamų. Lietuvoje atskirai išskirtinos galbūt tik ES finansinės paramos lėšos, kurios pastaraisiais metais sudarė 15 proc. (2008 m.), 28,6 proc. (2009 m.), 26,9 proc. (2010 m.), 26,1 proc. (2011 m.), 26,1 proc. (2012 m.), 24,7 proc. (2013 m.) ir 28,5 proc. (2014 m.) valstybės metinių pajamų³³¹. Akivaizdu, kad šios lėšos labai svarbios valstybės pajamų struktūroje ir smarkiai veikia valstybės galimybes vykdyti jai priskirtas funkcijas. Aiškiai matyti, kad per ekonomikos krizę šių pajamų lyginamoji dalis ir vaidmuo išaugo itin stipriai. Tačiau šios pajamos nėra tapačios kitoms valstybės biudžeto pajamoms, kuriomis disponuoti valstybė gali beveik be apribojimų (įskaitant ir galimybę keisti lėšų panaudojimo kryptis *a priori* nustatančius teisės aktus, pavyzdžiui, akcizų dalies skyrimą keliams ar nekilnojamojo turto ir žemės mokesčių savivaldybių biudžetams). ES finansinės paramos lėšos gali būti naudojamos tik laikantis tarptautinius šalies įsipareigojimus įtvirtinančių ES teisės aktų reikalavimų, jų naudojimas negali būti laisvai koreguojamas vienašaliais valstybės sprendimais. Be to, šių lėšų panaudojimas paprastai siejamas su kofinansavimo sąlyga, sukuriantia papildomą valstybės nuosavų lėšų poreikį, taip pat su infrastruktūros ir kapitalo investicijomis, terminuotais (pavyzdžiui, švietimo, socialiniais, mokslinių tyrimų) projektais, o ne nuolatinių, tradicinių valstybės funkcijų finansavimu: išlaidomis sveikatos apsaugai,

³³⁰ GRIBNAU, H. Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands, Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A case study. *Utrecht Law Review*, 2013, Vol. 9, p. 52–53.

³³¹ Valstybės biudžeto vykdymo duomenys. Finansų ministerija. Prieiga per internetą: http://www.finmin.lt/web/finmin//auktualus_duomenys/biudžeto_pajamos/valstybes_biudžetas [žiūrėta 2015 m. sausio 5 d.].

socialinėms išmokoms, gynybai ar viešojo administravimo institucijų sistemai išlaikyti.

Skirtumas tarp biudžeto pajamų ir asignavimų (t. y. biudžete numatytų lėšų išlaidoms ir investicijoms tais metais), kai asignavimai viršija pajamas, yra biudžeto deficitas, o, pajamoms viršijant asignavimus, susidaro biudžeto perteklius. Perteklius sudaro prielaidas valstybei kaupti papildomus finansinius rezervus, mažinti susikaupusią valstybės skolą (grąžinant ją anksčiau nustatyto termino, mažinant skolinimosi poreikį ankstesnėms skoloms refinansuoti ir pan.), o biudžeto deficitas reiškia poreikį arba naudoti sukauptus finansinius rezervus, arba ieškoti papildomų finansavimo šaltinių – dažniausiai tiesiog skolinantis. Nuo nepriklausomybės atkūrimo Lietuva nėra turėjusi perteklinio biudžeto. Matyt, todėl ir Biudžeto sandaros įstatyme jis (*inter alia*, jo panaudojimo prioritetai) nėra plačiau aptariamas, o valdžios sektoriaus perteklius minimas tik kaip siekiamybė. Biudžeto deficitas tiek finansiniuose planuose (atitinkamuose valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų rodiklių patvirtinimo įstatymuose), tiek ir juos vykdant yra įprastas. Jis tiesiogiai lemia valstybės poreikį skolintis, todėl svarbi valstybės finansų sistemos ir viešųjų finansų apyvartos teisinio reguliavimo dalis yra ir valstybės skolos santykių teisinis reguliavimas.

Valstybės skolos įstatyme³³² valstybės skola apibrėžiama kaip turinčių teisę skolintis valdžios sektoriaus subjektų (centrinės ir vietos valdžios, valstybės socialinės apsaugos fondų) prisiimtų, bet neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinant Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašant paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma. Konstitucijos 128 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad sprendimus dėl valstybinės paskolos ir valstybės kitų esminių turtinių įsipareigojimų priima Seimas Vyriausybės siūlymu. Valstybės skolos įstatymo 3 straipsnyje numatyta, kad sprendimą dėl valstybės skolinių įsipareigojimų pokyčio limitų Vyriausybės siūlymu Seimas priima tvirtindamas atitinkamų metų valstybės biudžetą. Iš Valstybės skolos įstatymo 4 straipsnio, aiškinant jį kartu su minėtu 3 straipsniu, taip pat su atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo nuostatomis, nustatančiomis skolinimosi limitus ir specialiai suteikiamas teises, matyti, kad įgaliojimai (teisės) neperžengiant įstatymuose nustatytų ribų priimti sprendimus skolintis valstybės vardu ir atitinkama atsakomybė yra nustatyti Vyriausybei. Ji tai gali daryti siekdama: finansuoti valstybės biudžeto deficitą ir subalansuoti valstybės pinigų srautus; finansuoti valstybės biudžete numatytas valstybės investicijas; teikti perskolinamas paskolas, naudojamas valstybės investicijų projektams finansuoti ir Lietuvos indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatyme numatytų indėlių ir / arba įsipareigojimų investuotojams draudimo išmokų mokėjimui finansuoti; dengti valstybės skolą, taip pat sukaupti

³³² Žin., 1996, nr. 86-2045; 2010, nr. 145-7419.

finansinius išteklius, naudojamus valstybės skolai dengti; dengti valstybės socialinės apsaugos fondų skolinius įsipareigojimus ir subalansuoti šių fondų pinigų srautus; vykdyti valstybės prisiimtus garantinius įsipareigojimus pagal suteiktas valstybės garantijas; taip pat kitais atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytais tikslais bei specialiai atskirais įstatymais nustatytais tikslais. Skolintis valstybė gali tiek iš vidaus (Lietuvoje pagrindinius asmeninius ir ekonominius interesus turinčių), tiek iš užsienio (minėtus interesus užsienio valstybėse turinčių) kreditorių. Pagal tai ir valstybės skola skirstoma į vidaus ir užsienio skolą. Skolinimasis galimas tiek sudarant tiesiogines paskolų ar kredito linijų sutartis (su tarptautinėmis finansų institucijomis, užsienio šalių vyriausybėmis, bankais, valstybės ar savivaldybių įmonėmis, kitais potencialiais skolintojais), tiek išleidžiant vyriausybės skolos vertybinius popierius (obligacijas, izdo vekselius, taupymo lakštus). Greta skolinimosi, kaip galima finansų inžinerijos priemonė lėšoms, kurios skirtos viešąjį interesą turinčioms išlaidoms finansuoti, pritraukti, Valstybės skolos įstatyme numatytas valstybės garantijų teikimas. Vyriausybės (o tos, kuriomis garantuojamos 40 mln. Lt, t. y. 11 584 800 eurų³³³, – Seimo) sprendimu gali būti teikiamos garantijos dėl paskolų, naudojamų valstybės investicijų projektams finansuoti, paskolų, naudojamų Finansinio tvarumo įstatyme nustatytiems tikslams įgyvendinti, valstybės remiamų mokslo ir studijų paskolų, Lietuvos juridinio asmens ar Lietuvoje įsteigto Europos ekonominės erdvės valstybės narės įmonės filialo imamų paskolų, kai tokios paskolos imamos refinansuoti perskolinamą paskolą arba valstybės garantuojamą paskolą, taip pat garantijos tarptautinėms finansų institucijoms pagal Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis ar šių sutarčių pagrindu su tarptautine finansų institucija pasirašytus susitarimus. Vyriausybės įsteigtoms garantijų institucijoms numatyta teisė teikti valstybės garantijas dėl iš Lietuvos ir užsienio valstybių kredito įstaigų imamų paskolų, naudojamų investicijoms finansuoti, iš Lietuvos ir užsienio valstybių kredito įstaigų imamų paskolų, naudojamų apyvartinėms lėšoms papildyti, naujos (nenaudotos) gamybinės įrangos ir / arba naujų (nenaudotų) įrenginių kainos ar jos dalies sumokėjimo pagal naujos (nenaudotos) gamybinės įrangos ir / arba naujų (nenaudotų) įrenginių finansinės nuomos (lizingo) sutartis, sudarytas su finansinės nuomos (lizingo) bendrovėmis. Suteikta valstybės garantija savaime nedidina valstybės skolos (ji valstybės skoliniu įsipareigojimu virsta tik subjektui, už kurį garantuojama, nebegalint vykdyti garantuoto savo įsipareigojimo ir jį kaip garantui perimant vykdyti valstybei), tačiau kartu leidžia ūkio subjektams teisės aktuose nustatytais sąlygomis ir tvarka pasinaudoti valstybės kreditingumu, jos finansine reputacija pritraukiant reikalingus piniginius išteklius ar sumažinant už juos mokamą kainą (palūkanas).

Valstybės skolinimasis ir sukaupta skola viešajame diskurse (dažnai ir akademinėje literatūroje) paprastai įvardijama kaip finansinės naštos

³³³ Žin., 2010, nr. 145-7419. Nurodoma suma eurais, gauta oficialiu lito ir euro kursu konvertavus Valstybės skolos įstatymo 6 straipsnyje litais nustatytą sumą.

perkėlimas būsimums kartoms, būsimų pajamų išleidimas šiandien, besiskolinančios kartos, kuri sau prisiima tik skolos aptarnavimo (t. y. palūkanų mokėjimo) našta, o pati skola „perkeliama vaikams“. Tai, ypač jei skolintos lėšos skirtos ne ilgalaikėms, produktyvioms investicijoms, o einamosioms valstybės išlaidoms (socialinėms išmokoms, atlyginimams, prekėms ir paslaugoms ir kt.) apmokėti, dažnai vertinama gana prieštaringai, labiau neigiamai. Be to, valstybės galimybės grąžinti šias skolas dažnai siejama su būtinybe didinti mokesčius ateityje³³⁴. Vis dėlto vertinimas šiuo atveju vienintelis: vien tai, kad teisinė prievolė tenka būsimums kartoms, nereiškia, kad joms tenka ir ekonominė našta. Šiuo atveju atsakymas labai priklauso nuo visuomenės narių ir pačios valstybės ekonominio elgesio prielaidų: kur (vidaus ar užsienio rinkose) skolinamasi; kaip skolintos lėšos naudojamos; kokią grąžą būsimums kartoms gali duoti šios už skolintas lėšas vykdomos investicijos; kokią įtaką valstybės skolinimasis daro privačioms investicijoms ir kt. Pasirinkimas išlaidas finansuoti einamosiomis mokestinėmis pajamomis ar skolinantis gali būti daromas vadovaujantis skirtingais požiūriais: požiūriu, kad už gaunamą naudą turi susimokėti tie, kurie ją gauna; požiūriu, kad dėl technologinės pažangos ir ekonomikos augimo būsimos kartos būsiančios santykinai turtingesnės; požiūriu, kad skola vis tiek turėsianti būti padengta mokestinėmis pajamomis, todėl šiuo atveju pasirinkimas yra dėl to, kaip mokesčius išdėstyti per tam tikrą laiką ir kokį poveikį ekonomikos efektyvumui vienoks ar kitoks išdėstymas gali turėti; funkcinį finansų požiūriu, kad mokesčiai ir biudžeto deficitas yra priemonės išlaikyti paklausą tinkamu lygmeniu, o pasirinkimas priklauso nuo tokių rodiklių kaip nedarbas ir infliacija; galiausiai, moraliniais ir politiniais svarstymais, kad skolinimasis iš prigimties nėra moralus ir atsakingas dalykas, o subalansuotas biudžetas skatina valdžią atlikti kruopštesnę kaštų ir naudos analizę, riboja viešojo sektoriaus plėtrą pasiekus jo optimalų dydį³³⁵. Kita vertus, čia galima priminti ne kartą kartotą (jau minėtos) Penkioliktosios („krizės“) Vyriausybės (antrosios) finansų ministrės I. Šimonytės mintį, kad pasirinkimo, skolinantis ar apmokestinti, tam tikromis aplinkybėmis tiesiog nesama³³⁶.

Lėšos (tiek nuosavos, tiek skolintos), cirkuliuojančios valstybės finansų sistemoje per valstybės išdą (apskaitomos kaip atitinkamų metų valstybės

³³⁴ PVZ., GRIZIBAUSKIENĖ, E. *Prasiskolinusi ir praskolinata Lietuva*. Prieiga per internetą: <http://ekonomika.balsas.lt/naujiena/prasiskolinusi-ir-praskolinata-lietuva-653.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; TRACEVIČIŪTĖ, R. *Skolų našta slėgs vis sunkiau*. Prieiga per internetą: <http://lzinios.lt/lzinios/Lietuvoje/skolu-nasta-slegs-vis-sunkiau/136722> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; GYLYS, P. *Kai biudžeto deficito vanagai užtemdo viešąsias gėrybes*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/pgylys-kai-budzeto-deficito-vanagai-uztemdo-viesasias-gerybes.d?id=38645789> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

³³⁵ ROSEN, H. S. *Public finance*. New York, 2005, p. 461–471.

³³⁶ ŠIMONYTĖ, I. *Iš Seime vykusios diskusijos apie finansinę konsolidaciją ir valstybės skolinimosi suvaldymą*. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=110377&p_k=1 [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; Ib. *Apie „nedaskolintą“ Lietuvą*. Prieiga per internetą: <http://simonyte.popo.lt/2013/09/03/apie-nedaskolinta-lietuva> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

biudžeto pajamos ir išlaidos) ar specialiuosius valstybinius pinigų fondus, vadinamos viešaisiais finansais. Greta viešajam sektoriui priskiriamų pačios valstybės (jos valdymo institucijų), savivaldybių, biudžetinių įstaigų (valstybės viešojo administravimo, teisingumo vykdymo institucijų), Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas³³⁷ prie viešojo sektoriaus (taigi prie viešaisiais finansais disponuojančių subjektų) priskiria ir valstybės, savivaldybių bei biudžetinių įstaigų kontroliuojamas sveikatos priežiūros, švietimo, mokslinių tyrimų, socialinėje srityje veikiančias viešąsias įstaigas, taip pat viešojo sektoriaus subjektų kontroliuojamas kitas viešąsias įstaigas, administruojančias iš valstybės biudžeto (įskaitant ES paramą, kitą tarptautinę paramą) finansuojamus projektus ir programas, viešąją įstaigą Lietuvos nacionalinį radiją ir televiziją. Žvelgiant plačiau, atsižvelgiant į Konstitucijos 125 straipsnio 1 dalies³³⁸ ir Lietuvos banko įstatymo 1 straipsnio 2 dalies³³⁹ nuostatas, viešiesiems finansams reikėtų priskirti ir Lietuvos banko kapitalą, kuris, tiesa, vadovaujantis to paties įstatymo nuostatomis dėl specifinės šios institucijos paskirties ir statuso, yra tiek ekonomiškai, tiek teisiškai gana izoliuotas nuo likusios viešųjų finansų dalies. Ekonominiu požiūriu viešosiomis, taigi bendriems valstybės ir visuomenės interesams ir jos naudai tarnauti turinčiomis, lėšomis galima laikyti ir valstybės bei savivaldybių įmonių, taip pat valstybės ir savivaldybių kontroliuojamų bendrovių lėšas.

Privačių subjektų finansinė veikla paprastai nėra priskiriama prie valstybės finansų sistemos. Ji patenka veikiau į privatinės, o ne į finansų teisės reguliavimo sritį. Vis dėlto negalima nuvertinti privačių subjektų ir privačios finansinės veiklos vaidmens valstybei, tos įtakos, kurią ši privati veikla daro valstybės vykdomai finansinei veiklai, viešųjų finansų apyvartai ir valstybės finansų sistemos funkcionalumui. Pirma, valstybė (centrinės ir vietos valdžios viešojo administravimo institucijos, valstybės pinigų fondai, jos kontroliuojamos įmonės, įstaigos, organizacijos), įgyvendindama savo funkcijas ir valdydama viešuosius finansus, plačiai naudojami finansines paslaugas teikiančių privačių subjektų (pavyzdžiui, bankų, draudimo bendrovių) paslaugomis, o dažnai ir pati su jais konkuruoja atitinkamų paslaugų rinkoje per savo kontroliuojamus subjektus. Dėl to viešųjų finansų valdymo mechanizmas neišvengiamai integruojasi su privačiu finansų sektoriumi. Antra, administracinėmis priemonėmis reguliuodama privačią finansinę veiklą taip, kad ji, kaip numatyta Konstitucijos 46 straipsnyje, tarnautų bendrai tautos gerovei, taigi kad būtų valdomos dėl finansinės veiklos specifikos galinčios kilti ir visą valstybę ar daugelį visuomenės narių galinčios paveikti sisteminės

³³⁷ Žin., 2007, nr. 77-3046.

³³⁸ „Lietuvos Respublikoje centrinis bankas yra Lietuvos bankas, kuris nuosavybės teise priklauso Lietuvos valstybei.“

³³⁹ „Lietuvos valstybės nuosavybę Lietuvos banke išreiškia Lietuvos banko kapitalas. Lietuvos banko turtas jam priklauso nuosavybės teise. Lietuvos bankas savo turtą valdo, naudoja ir juo disponuoja pagal Europos Sąjungos teisės aktus ir šį įstatymą“. TAR, nr. 2014-00716, 2014 m. sausio 30 d.

rizikos, valstybė prisiima ir tam tikrą (pirmiausia finansinę) atsakomybę už galimus padarinius. Siekdama apsaugoti viešąjį interesą finansų srityje, valstybė ne tik administraciškai reguliuoja šią sritį, *inter alia*, paslaugų teikimą, taigi ir nustato reikalavimus (įskaitant finansinius normatyvus) rinkos dalyviams, bet ir vykdo mikroprudencinę bei makroprudencinę priežiūrą ir kuria instrumentus, kurie, kilus krizei, turėtų sumažinti neigiamus finansinius padarinius ar galėtų padėti suvaldyti rinkos netobulumą, pavyzdžiui: indėlių draudimo fondus ar sistemas, būsto paskolų draudimo institucijas, bankų gelbėjimo finansinius mechanizmus ar fondus ir kt. Trečia, valstybė pati dalyvauja finansų rinkose: platina jose savo vertybinius popierius, kitaip skolinasi, draudžiasi nuo valiutų ir palūkanų rizikos, investuoja laikinai laisvas lėšas ir rezervus (taip ne tik gauna reikalingų lėšų ir valdo finansų srautus, bet ir reguliuoja ekonominius procesus), net perduoda dalį funkcijų, paprastai tenkančių valstybei, pavyzdžiui, senatvės pensijų kaupimas, privačioms finansų institucijoms. Todėl, analizuojant valstybės finansų sistemą, jos teisinį reguliavimą ir funkcionavimą, nederėtų visiškai atsiriboti nuo privataus finansų sektoriaus problematikos.

1.2. Tyrimo objekto apibrėžtis

Viešųjų finansų sistema (ir apskritai finansų sistema – tiek teisiniu, tiek ekonominiu požiūriu), gyvo valstybės organizmo „kraujotaka“, bene pirmoji pajunta ir identifikuoja artėjančius ekonomikos krizės išsūkius. Būtent finansų sistema dažniausiai yra tas valstybės sąrangos elementas, kuris – per valstybės funkcijoms finansuoti prieinamų finansinių išteklių sumažėjimą, pinigų srautų sutrikimus, išryškėjusius nacionalinių pajamų perskirstymo, mokesstinės naštos padalijimo mechanizmų neefektyvumą, finansų rinkų priežiūros ir rizikos prevencijos reguliavimo ar realizavimo netobulumą ir kt. – ekonomikos krizę perkelia ir į kitas valstybės viešojo ir asmenų privataus gyvenimo sritis: tenka peržiūrėti valstybės išlaidas, teikiamų viešųjų paslaugų apimtį ir kokybę, valstybės tarnyboje ir valstybės kontroliuojamose įstaigose, įmonėse, organizacijose dirbančių asmenų atlyginimus, socialines išmokas ir kt.; ima vėluoti valstybės atsiskaitymai su privačiu sektoriumi už prekes ir paslaugas, dėl valstybės, kuri yra vienas didžiausių „vartotojų“, perkamosios galios sumažėjimo krinta bendra prekių ir paslaugų paklausa; peržiūrimi valstybės pajamų šaltiniai, mokesčių sistema, pajamų iš valstybės turto struktūra, ieškoma skolinimosi galimybių; dėl reguliavimo spragų, kitų ydų ar įgyvendinimo trūkumų (susijusių su šioje srityje veikiančių asmenų kompetencija, patirtimi, atsakomybe, vadinamuoju žmogiškuoju veiksniu apskritai) išryškėja finansų rinkos trūkumai, kai privačių subjektų (dažniausiai tai bankai) veikla gali pradėti kelti grėsmę viešiesiems interesams, be to, tokio masto grėsmę, kad kyla vadinamoji moralinės rizikos problema, reiškianti, kad gaunantys

pelną privatūs subjektai neprisiima visos su šiuo pelnu susijusios finansinės rizikos, tačiau yra per dideli ir per daug svarbūs finansų sistemai, kad jiems būtų leista žlugti (angl. *too big to fail*), dėl to jų problemoms spręsti neišvengiamai tenka pasitelkti viešuosius finansus, taip dar labiau apribojant valstybės galimybes užtikrinti pakankamą kitų gyvenimo sričių finansavimą.

Atsižvelgiant į pagrindinį viso tyrimo tikslą – išanalizuoti ir įvertinti krizės poveikį Lietuvos teisinei sistemai – šioje dalyje toliau dėmesys sutelkiamas į Lietuvoje galiojusį viešųjų finansų srities teisinį reguliavimą, tiesiogiai paliestą 2008–2014 m. su valstybės finansų sistemos pagrindais ir jos funkcionavimu susijusių sprendimų, kuriais reaguota į ekonomikos krizės Lietuvoje (jos pobūdžio ir masto) priežastis ir bandyta kontroliuoti krizę, valdyti jau atsiradusius padarinius ir apriboti jų plėtrą. Reaguojant į kylančią ar kilusią krizę viešųjų finansų srityje dažnai daug svarbesni už teisinius yra ekonominiai ir finansiniai sprendimai. Būtent jie sudaro teisinių sprendimų prielaidas, pagrindus, diktuoja jų turinį. Būtent ekonominės priežastys, motyvai, prognozės, prielaidos ir faktinės aplinkybės daugiausia lemia, kokiomis priemonėmis, toliau virstančiomis atitinkamais teisėkūros ir teisės taikymo sprendimais, reaguojama į krizę. Teisinės analizės dalykas – pirmiausia teisėkūros ir teisės taikymo sprendimai, teisinės analizės metodais ir kriterijais galimas įvertinti jų turinys. Todėl ekonominiai ir finansiniai šių sprendimų motyvai, tikslai, prielaidos (pavyzdžiui, makroekonominiai rodikliai, ekonominių ir finansinių prognozių realumas, modeliavimo patikimumas ir galimų sprendimų alternatyvų vertinimas jų pagrindu), taip pat jų nulemti neteisiniai pasirinkimai, tokie kaip bendrasis finansavimo atitinkamoms sritims poreikis, skolinimosi mastas, būdai, šaltiniai, konkretūs mokesčių tarifų dydžiai) šiuo atveju priimami labiau kaip duotybė, o jų teisinė analizė atliktina tik tiek ir tik tada, kai šie pasirinkimai ar jų įgyvendinimo būdai (teisėkūros ar teisės taikymo formos ir procesai) yra aiškiai nesuderinami su teisiniu reguliavimu arba akivaizdžiai prieštarauja pamatiniams teisės principams, demokratinės visuomenės teisiniams standartams.

Dėl tyrimo pobūdžio ir apimties šios dalies autoriai nekelia sau tikslo čia išanalizuoti ir įvertinti visus su valstybės finansų sistema susijusius 2008–2014 m. Lietuvoje priimtus teisėkūros ir teisės taikymo sprendimus. Dėmesys suteliamas į tuos iš jų, kurie, autorių vertinimu, yra svarbiausi Lietuvos finansų sistemos ir viešųjų finansų valdymo teisiniam reguliavimui ir reikšmingiausi demokratinės visuomenės teisinių standartų (teisės viešpatavimo, žmogaus teisių apsaugos) požiūriu. Analizė atliekama trimis kryptimis, kurias atitinka trys tolesni šios dalies skyriai. Pirma, apibūdinamas ir vertinamas Konstitucijoje, Seimo statute, Biudžeto sandaros įstatyme³⁴⁰, kituose teisės aktuose reglamentuotas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo rengimo ir priėmimo procesas, su tuo susiję Seimo ir Vyriausybės įgaliojimai (teisės, pareigos, jiems nustatyti

³⁴⁰ Žin., 1990, nr. 24-596; 2004, nr. 4-47 (su vėlesnėmis pataisomis).

konstituciniai imperatyvai) Antra, apibūdinami ir vertinami per krizę padaryti mokesčių ir kitų į valstybės socialinius fondus (Valstybinio socialinio draudimo fondą ir Privalomojo sveikatos draudimo fondą) mokamų įmokų reglamentavimo ir administravimo pakeitimai. Trečia, analogiškai analizuojami bankų ir finansų įstaiigų sektoriaus veiklos reglamentavimas, priežiūra, su šiuo sektoriumi susijusi viešojo intereso rizikos prevencija ir neigiamų padarinių valdymo mechanizmai. Ypač pabrėžtina, kad ši analizė orientuota pirmiausia į dėl ekonomikos krizės priimtus, t. y. jos inspiruotus, sprendimus, kuriais buvo padaryta intervencija į teisinį reguliavimą, ir anaiptol neišsamią išsamią analizuoti įvairių kitų 2008–2014 m. sprendimų, nors ir sukėlusią didelį atgarsį visuomenėje ir padariusią didelę įtaką valstybės finansų ir teisės sistemai, pavyzdžiui, sprendimų, susijusių su bankų priežiūra (iš kurių, be abejo, pirmiausia paminėtini banko „Snoras“ nacionalizavimo ir bankroto bei Ūkio banko bankroto procesai, kurių viena iš svarbiausių priežasčių reikėtų laikyti galbūt nusikalstamus kontroliuojančių asmenų veiksmus³⁴¹), sprendimų, susijusių su finansų sektoriaus priežiūros mechanizmo pertvarka (iš jų paminėtinas Vertybinių popierių komisijos ir Draudimo priežiūros komisijos vykdytų funkcijų sujungimas Lietuvos banke greta bankinės veiklos priežiūros), taip pat ES inicijuotų ir po prisijungimo prie euro zonos Lietuvoje perimtų bankų priežiūros teisinio reguliavimo pokyčių. Šiuos dalykus čia dera analizuoti ir vertinti tik tiek, kiek atitinkamų sprendimų turinį galėjo padiktuoti ekonomikos krizė ir kiek šie sprendimai galėjo daryti įtaką teisės viršenybei paisyti ir žmogaus teisių apsaugai. Išties neabejotina, kad ekonomikos krizė galėjo paspartinti tam tikrus procesus (pavyzdžiui, tai, kad išaiškėjo, jog galbūt nusikalstamais veiksmais bankams buvo padaryta žala) arba pakoreguoti atitinkamų sprendimų priėmimo ar įgyvendinimo laiką, tačiau daugeliu atvejų tokios įtakos kokybinis ar kiekybinis įvertinimas yra pirmiausia ekonominio, o ne teisinio tyrimo objektas.

1.3. Problemos mokslinio išnagrinėjimo lygis. Tyrimo šaltiniai

Ekonominių ir politinių krizės Lietuvoje priežasčių ir padarinių, įskaitant finansų sistemos ir viešųjų finansų teisinio reguliavimo ir valdymo trūkumų, kurie didino ir daugino ekonomikos krizės padarinius ar neprisidėjo juos

³⁴¹ Ikitiesminis tyrimas dėl banko „Snoras“ galimai apgaulingo apskaitos tvarkymo, dokumentų klastojimo, piktnaudžiavimo, turto iššvaistymo ir pinigų plovimo. Lietuvos Respublikos prokuratūra. Prieiga per internetą: <http://www.prokuraturos.lt/Pirmaspuslapis/Rezonansas/C4%97sbylos/BankasSnoras/tabid/511/Default.aspx> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; ČERNIAUSKAS, Š. *Prokuroras: tiriamos Ūkio banko paskolos, artimųjų idarbinimas už dideles algas*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/archive/prokuroras-tiriamos-ukio-banko-paskolos-artimuju-idarbinimas-uz-dideles-algas.d?id=60654483> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

suvaldant, analizavimo ir vertinimo galima rasti tiek mokslinėse publikacijose, tiek viešojoje erdvėje (mokslininkų ekonomistų, finansų analitikų politikų publikacijose ir pasisakymuose). J. Čičinsko, B. Gruževskio ir A. Bartkaus, S. Jakeliūno, R. Kuodžio, N. Mačiulio, G. Nausėdos, S. Šiaudinio, I. Šimonytės, R. Vainienės ir kt. straipsniuose, komentaruose, pranešimuose nagrinėti su biudžeto formavimu, pasirinkimu tarp išlaidų mažinimo ir pajamų (mokesčių) didinimo bei skolinimusi susiję klausimai, taip pat valstybinio socialinio draudimo ir privalomojo sveikatos draudimo finansų problematika, iki krizės taikyto bankų veiklos priežiūros mechanizmo ir praktikos spragos ir jų įtaka šalies finansų sistemai bei valstybės galimybėms tinkamai vykdyti savo funkcijas, mokesčių ir socialinių įmokų sistemos pokyčiai³⁴². Teisinės analizės, kuri įvertintų krizės inspiruotus Lietuvos finansų sistemos, mokesčių ir socialinių įmokų, finansų sektoriaus teisinio reguliavimo pokyčius ar juolab jų reikšmę žmogaus teisių apsaugai ir teisinės valstybės principams, kol kas iš esmės nesama. Paminėtini tik rašant šią dalį panaudotas jos autorių straipsnis „*Vacatio legis* mokesčių teisėje“³⁴³, kuriame analizuojama mokesčių įstatymų kaita Lietuvoje per krizę, T. Birmontienės straipsnis „Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai“³⁴⁴, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto mokslininkų straipsnių rinkinyje „Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai“³⁴⁵ paskelbti M. Luko, A. Medelienės (šios dalies autorių) ir A. Paulausko straipsnis „Narystės Europos Sąjungoje įtaka Lietuvos nacionalinei mokesčių sistemai“, taip pat B. Sudavičiaus ir V. Vasiliausko straipsnis „Narystės Europos Sąjungoje įtaka Lietuvos Respublikos biudžeto planavimui“.

³⁴² Pvz., ČIČINSKAS, J. ir DULKYS, A. Finansų krizė ir nauji sprendimai Europos Sąjungoje: mažos valstybės atvejis. *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2012–2013*; 2013, t. 11; GRUŽEVSKIS, B. ir BARTKUS, A. *Op. cit.* (nuorodą žr. Įžangoje); JAKELIŪNAS, S. *Lietuvos krizės anatomija*. Prieiga per internetą: <http://jakeliunas.lt/krizes-anatomija> [žiūrėta 2015 m. sausio 11 d.]; KUODIS, R. *Valdžios „Titanikui“ – emigracijos ir nedarbo ledkalnis*. Prieiga per internetą: <http://top.scbmedia.eu/iq-zurnalas/r-kuodis-valdzios-titanikui-emigracijos-ir-nedarbo-ledkalnis/?psl=0> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; MAČIULIS N.: *per krizę daugiau lietuvių ne emigravo, o tik registravo savo emigraciją*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/emigrants/nmaciulis-per-krize-daugiau-lietuviu-ne-emigravo-o-tik-registravo-savo-emigracija.d?id=48850416> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; LAUČIUS, V., R. *Kuodis: provincialumas gelbsti Lietuvą nuo finansų krizės*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/rkuodis-provincialumas-gelbsti-lietuva-nuo-finansu-krizes.d?id=18998661> [žiūrėta 2014 m. gruodžio 30 d.]; ŠIAUDINIS, S. What drove the 6-month VILIBOR during the late-2000's economic crisis? *Pinių studijos*, 2010, nr. 2; ŠIMONYTĖ, I. *Asmeninis tinklaraštis*. Prieiga per internetą: <http://simonyte.popo.lt> [žiūrėta 2015 m. sausio 11 d.]; VAINIENĖ, R. Sveikatos reforma nuo mokesčių galo. *Mano sveikata*. Prieiga per internetą: <http://www.manosveikata.lt/lt/aktualijos/naujienos/vainiene-sveikatos-reforma-nuo-mokesciu-galo> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

³⁴³ LUKAS, M. ir MEDELIENĖ, A. *Vacatio legis* mokesčių teisėje. *Teisė*, 2015, t. 94.

³⁴⁴ BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai (nuorodą žr. Įžangoje).

³⁴⁵ ŠVEDAS, G. (vyt. moksl. red.). *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai*. Vilnius, 2014.

Vertinant valstybės finansų sistemai, viešiesiems finansams, mokesčiams, finansinei veiklai skirtus teisėkūros sprendimus ir teisinį reguliavimą apskritai teisės viešpatavimo ir žmogaus teisių apsaugos aspektu, pirmiausia analizuojami galioję biudžeto procesą, valstybės pinigų fondus, mokesčius bei socialines įmokas, finansų sistemos ir bankų priežiūrą reglamentavę įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, ypač daug dėmesio skiriant 2008–2014 m. dėl krizės inicijuotiems jų pakeitimams, viešai prieinami teisėkūros (teisės aktų projektų rengimo ir svarstymo) dokumentai, relevantinė Konstitucinio Teismo jurisprudencija (iš kurios reikia atskirai paminėti 2012 m. birželio 29 d., 2013 vasario 15 d., 2013 m. gegužės 16 d., 2013 m. liepos 5 d., 2014 m. gruodžio 19 d. nutarimus³⁴⁶, taip pat ankstesnę finansų srčiai aktualią konstitucinę doktriną formuluojantys nutarimai), kažkiek ir EŽTT jurisprudencija, skirta nuosavybės apsaugai, valstybės veiksmų laisvei socialinėje ir mokesčių politikos srityje, proporcingumo ir nediskriminavimo reikalavimams, minėtos (ir kitos) lietuvių autorių (teisininkų ir ekonomistų) publikacijos. Atskleidžiant Lietuvos teisinio reguliavimo kaitos viešųjų finansų srityje kontekstą remiamasi ir tarptautinių institucijų dokumentais, užsienio mokslininkų ir analitikų³⁴⁷ publikacijomis, vykdant tyrimą atliktos visuomenės ir tam tikrų tikslinių grupių apklausos rezultatais. Be kita ko, remiamasi ir šios dalies autorių, tiesioginių kai kurių iš nagrinėjamų 2008–2014 m. teisėkūros ir teisės taikymo procesų dalyvių, patirtimi.

2. Biudžeto procesas ir valstybės pinigų fondai

Biudžeto procesas Lietuvoje, apskritai paėmus, vyksta Konstitucijoje nustatyta tvarka, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo doktrinoje (*inter alia*, 1999 m. liepos 9 d.³⁴⁸, 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. liepos 11 d., 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimuose³⁴⁹) išgrynintus konstitucinius postulatus, vadovaujantis Biudžeto sandaros, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymų³⁵⁰, Seimo statuto nuostatomis, Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka³⁵¹, kitais teisės aktais. Jis nuolat tobulina-

³⁴⁶ Žin., 2012, nr. 78-4063; Žin., 2013, nr. 19-938; Žin., 2013, nr. 52-2604; Žin., 2013, nr. 73-3679; TAR, nr. 2014-20117, 2014 m. gruodžio 19 d.

³⁴⁷ GLINAVOS, I. Regulation and the role of law in economic crisis. *European business law review*, 2010, vol. 21, issue 4; GRIBNAU, H. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje); HEMMELGARN, T.; NICODEME, G. The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy. CESifo working paper no. 2932, European Communities, 2010.

³⁴⁸ Žin., 1999, nr. 61-2015.

³⁴⁹ Nuorodas žr. atitinkamai I, II ir I dalyse.

³⁵⁰ Nauja redakcija: Žin., 2001, nr. 94-3307 (su vėlesnėmis pataisomis).

³⁵¹ Nauja redakcija: Žin., 2004, nr. 96-3531 (su vėlesnėmis pataisomis).

mas, taigi evoliucionuoja. Pavyzdžiui, pastaraisiais metais buvo tobulinami vidutinės trukmės biudžeto planavimo ir programinio finansavimo modelio taikymo principai, derinamos su ES lėšų panaudojimu susijusios nuostatos ir kt. Tačiau 2008 m. biudžeto teisinį reglamentavimą buvo galima apibūdinti kaip jau iš esmės nusistovėjusį, gana brandų ir stabilų. Net ta valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto rengimo ir jo priėmimo aplinkybė, kad Seimo rinkimų metais jo rengimas ir priėmimo procesas susipina su rudenį tuo pat metu vykstančiais Seimo rinkimais ir Vyriausybės pasikeitimu, ypatingų neaiškumų ir teisinio neapibrėžtumo iki tol nebuvo sukėlusį³⁵²: pavyzdžiui, 2005 m. valstybės biudžetas, tvirtintas taip pat „rinkiminių“ 2004 m. pabaigoje, buvo patvirtintas santykinai anksti, dar 2000–2004 m. kadencijos Seimo 2004 m. lapkričio 9 d. Iki 2008 m., kurie yra šio tyrimo atskaitos taškas, Lietuvos ekonomika buvo patyrusi didelių sukrėtimų. Paskutinis ir iki tol bene rimčiausias – 1998–1999 m. Rusijos finansų krizė; tačiau su konstituciniu politiniu ciklu ji iš esmės „prasilenkė“. Tačiau 2008 m. pabaigoje Lietuvą užklupusi ekonomikos krizė, kuri buvo tiesiogiai įvardyta ne vien Penkioliktosios Vyriausybės veiklos programoje, bet ir formaliai vis dar galiojančiame (programinio, vadinasi, politinio, pobūdžio) 2009 m. spalio 14 d. Vyriausybės nutarime nr. 1295 „Dėl ekonomikos sunkmečio“³⁵³, sutapo su 2004–2008 m. Seimo kadencijos pabaiga ir Vyriausybės pasikeitimu. Situacijos nė kiek nesupaprastino (veikiausiai ją dar labiau komplikavo) tai, kad rinkimų rezultatai smarkiai perskirstė Seime vyraujančias politines jėgas, todėl 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo priėmimas tapo iššūkiu ne tik šalies politinei, bet ir teisinei sistemai.

Seimo rinkimai 2008 m. Lietuvoje vyko spalio 12 d. Kadenciją baigiančio 2004–2008 m. Seimo daugumos (nors per kadenciją ir aptirpusios) pagrindu sudaryta Keturioliktoji Vyriausybė 2009 m. valstybės biudžeto įstatymo projektui pritarė 2008 m. spalio 14 d. posėdyje³⁵⁴, o Seime šis projektas buvo įregistruotas 2008 m. spalio 17 d.³⁵⁵, t. y. paskutinę pagal Konstitucijos 130 straipsnį³⁵⁶ galimą dieną. Vyriausybės pranešimas apie valstybės biudžeto projektą Seime buvo išklaustas, šio projekto svarstymas Seimo statute nustatyta tvarka buvo pradėtas tik 2008 m. spalio 28 d., nors Seimo statuto 172 straipsnio 4 dalis numatė (ir šiuo metu numato), kad Vyriausybės pranešimas apie biudžeto projektą išklausomas artimiausiam Seimo posėdyje.

³⁵² Tačiau tokia galimybė visada išlieka. Plačiau žr.: KŪRIS, E. Konstitucija, teisėkūra ir konstitucinė kontrolė: Retrospekciniai ir metodologiniai svarstymai, p. 70 (nuorodas žr. Įžangoje).

³⁵³ *Žin.*, 2009, nr. 125-5380.

³⁵⁴ *Žin.*, 2008, nr. 121-4592.

³⁵⁵ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=328906 [žiūrėta 2015 m. sausio 11 d].

³⁵⁶ „Valstybės biudžeto projektą sudaro Vyriausybė ir pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos“.

Toks „artimiausias“ Seimo posėdis įvyko 2008 m. spalio 20 d. Pirmą kartą 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas kadenciją baigiančio Seimo buvo apsvarstytas 2008 m. lapkričio 13 d., t. y. paskutiniame eiliniame 2004–2008 m. kadencijos Seimo posėdyje³⁵⁷. Kaip numato Seimo statuto 177 straipsnis, 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas buvo gražintas Vyriausybei taisyti pagal gautus pasiūlymus ir pastabas. Tam, kaip numatė tuo metu galiojusios redakcijos Seimo statuto 177 straipsnio 1 dalis, turėjo būti skirta ne daugiau kaip penkiolika dienų. Išrinktas 2008–2012 m. kadencijos Seimas į pirmąjį posėdį susirinko 2008 m. lapkričio 17 d., o nauja Vyriausybė gavo įgaliojimus veikti po to, kai 2008 m. gruodžio 9 d. Seimas pritarė Penkioliktosios Vyriausybės programai³⁵⁸. Būtent nuo tos dienos, Prezidentei pasirašius atitinkamą dekretą³⁵⁹, įgaliojimų neteko tuo metu nuo 2008 m. lapkričio 17 d. jau tik laikinai pareigas ėjusi Keturioliktoji Vyriausybė. Taigi būtent jai tuo metu teko Seimo statute numatyta pareiga pataisyti ir antrajam svarstymui Seime pateikti patikslintą 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą. Bet tai padarė jau Penkioliktoji Vyriausybė.

Penkioliktoji Vyriausybė patikslintą 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą Seimui pateikė 2008 m. gruodžio 15 d. Tiesa, lyginant abiejų projektų turinį, antrasis iš jų vargu ar buvo pagal pirmojo svarstymo Seime metu pateiktas pastabas ir pasiūlymus pataisytas ar patikslintas pirmasis projektas, veikiau visiškai naujas projektas, parengtas atsižvelgiant į ekonomines realijas. Gruodžio 16 d. buvo padarytos Biudžeto sandaros įstatymo³⁶⁰ ir Seimo statuto pataisos³⁶¹, *inter alia*, laikinai (faktiškai tik 2009 m. valstybės biudžeto patvirtinimo procedūrai) iki gruodžio 23 d. nukėlusios vėliausią antrojo biudžeto projekto svarstymo datą (Seimo statuto 177 straipsnis³⁶²), o galutinį biudžeto patvirtinimo terminą nustūmusios iki kalendorinių metų pabaigos (Biudžeto sandaros įstatymo 20 straipsnis). Kadangi antrasis 2009 m. valstybės biudžeto įstatymo projekto svarstymas įvyko tą pačią 2008 m. gruodžio 16 d. (vakariniame

³⁵⁷ 2008 m. lapkričio 14 d. dar buvo surengtas vienas neeilinis posėdis.

³⁵⁸ *Žin.*, 2008, nr. 146-5870.

³⁵⁹ *Žin.*, 2008, nr. 143-5694.

³⁶⁰ *Žin.*, 2008, nr. 146-5867.

³⁶¹ *Žin.*, 2008, nr. 146-5868.

³⁶² Ankstesnė šio straipsnio 1 d. redakcija: „Ne vėliau kaip per 15 dienų nuo valstybės biudžeto projekto pirmojo svarstymo skiriamas antrasis svarstymas, jo metu Vyriausybė pateikia pagal gautus pasiūlymus ir pastabas pataisytą projektą.“ Naujoji laikinoji redakcija: „Ne vėliau kaip gruodžio 23 dieną skiriamas valstybės biudžeto projekto antrasis svarstymas. Jo metu Vyriausybė pateikia pagal gautus pasiūlymus ir pastabas pataisytą projektą.“ Ši naujoji nuostata buvo oficialiai paskelbta ir įsigaliojo 2008 m. gruodžio 21 d.; buvo nustatyta, kad ji „galioja iki 2009 m. vasario 28 d.“, o „[n]uo 2009 m. kovo 1 d. galioja iki šio statuto įsigaliojimo galiojusios Seimo statuto <...> 177 straipsnio 1 dalies redakcijos.“

posėdyje), minėta Seimo statuto pataisa, paskelbta „Valstybės žiniuose“ ir įsigaliojusi tik 2008 m. gruodžio 21 d., faktiškai tapo tik formaliu jau įvykusio fakto retroaktyviu įteisinimu. 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas buvo išleistas 2008 m. gruodžio 22 d., o įsigaliojo 2008 m. gruodžio 30 d. Kartu su šiuo įstatymu buvo išleista dešimtys kitų su juo susijusių ir jo turiniui (planuojamoms pajamoms ir reikiamiems asignavimams) didelę įtaką dariusių įstatymų, kurie per itin trumpą kelių savaitių laiką buvo parengti, apsvarstyti, priimti, įsigaliojo ir buvo pradėti taikyti. Dėl kai kurių iš jų (kaip jau rašyta ankstesnėse dalyse) Seime buvo posėdžiaujama net naktimis.

Jau vien iš šios trumpai aprašytos chronologijos matyti, kad 2009 m. valstybės biudžeto svarstymo procesas sunkiai suderinamas su daugeliu imperatyvų, kuriuos įstatymų leidėjui, įstatymų leidybos iniciatyvos subjektams ir vykdomajai valdžiai suponuoja konstitucinis teisinės valstybės principas: teisinių santykių subjektų teise žinoti, ko iš jų reikalauja teisė; teisinio reguliavimo aiškumu, viešumu ir prieinamumu, gal net suprantamumu; teisinio reguliavimo stabilumu, leidžiančiu iš anksto orientuoti teisinių santykių subjektų elgesį; įstatymų negaliojimu atgal; privalomumu laikytis iš anksto nustatytos Konstituciją atitinkančios teisės aktų priėmimo tvarkos, kuri, prasidėjus procesui, negali būti keičiama. 2008 m. pabaigoje vykęs 2009 m. biudžeto tvirtinimo ir su juo susijusių teisės aktų priėmimo procesas įprastomis aplinkybėmis vargu ar galėtų būti laikomas atitinkančiu įprastus (šiaip jau gal net minimalius) teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir saugumo, įgytų teisių apsaugos principus, *vacatio legis*, subjektų teisės susipažinti su numatomais pakeitimais ir prie jų prisitaikyti reikalavimus, ką jau kalbėti apie Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos, nustatančios valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto rengimo pagrindus ir svarbiausias procedūras. Vis dėlto būtina įvertinti ir tokias aplinkybes (čia išvardijamos anaipol ne visos, kurios tuo metu turėjo reikšmės): jau 2008 m. vasaros pabaigoje tapo akivaizdu, kad 2008 m. biudžeto pajamų planas nevykdomas³⁶³. Valstybės kontrolė 2008 m. lapkričio 13 d. išvadoje itin kritiškai įvertino pernelyg optimistines pajamų prognozes, nors jos buvo gerokai sumažintos palyginti su 2008 m., taip pat jomis remiantis darytas ekonomikos raidos prielaidas³⁶⁴. Palyginus pirminį 2009 m. valstybės biudžeto patvirtinimo įstatymo projektą ir Seimo patvirtintą 2009 m. biudžetą matyti, kad, iš naujo įvertinus šalies ekonomikos būklę ir atsižvelgus, be kita ko, į per „naktinę mokesčių reformą“ pakeistus mokesčių įstatymus, nuo 15 mln. iki 30 mln. padidintą dividendų iš

³⁶³ STANIULYTĖ, T. *Manipulivimu biudžeto duobės nepaslėpsi*. Prieiga per internetą: <http://archyvas.vz.lt/news.php?strid=1002&id=1852880> [žiūrėta 2014 m. gruodžio 20 d.].

³⁶⁴ Valstybės kontrolės 2008 m. lapkričio 13 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto“. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=330917 [žiūrėta 2014 m. gruodžio 20 d.].

valstybės kontroliuojamų bendrovių planą, taip pat padvigubintą (nuo 90 iki 180 mln. Lt) Lietuvos banko į valstybės biudžetą pervedamą pelną, planuojamos valstybės biudžeto pajamos vis tiek sumažėjo daugiau kaip 85 mln. Lt, atitinkamai asignavimai sumažinti daugiau kaip 1,2 mlrd. Lt. Dėl to planuojamų pajamų ir asignavimų skirtumas (deficitas) nuo pirminių daugiau kaip 2,6 mlrd. Lt sumažėjo iki kiek mažiau kaip 1,5 mlrd. Lt), o planuojamas valdžios sektoriaus deficitas, turėjęs siekti 2,7 proc., iš tikrųjų per 2009 m. pasiekė net 9,4 proc. (nepritaikius pajamas ir išlaidas konsoliduojančių priemonių, t. y. pajamų didinimo ir valstybės išlaidų mažinimo, jis galėjo viršyti net 16 proc.³⁶⁵). Taigi aiškėja, kad vienokie ar kitokie neordinariniai sprendimai ir veiksmai buvo reikalingi, o laiko jiems nei kadenciją pradėjęs Seimas, nei juo labiau tik gruodžio 9 d. įgaliojimus gavusi Vyriausybė turėjo tikrai nedaug.

Žinant minėtas neeilines aplinkybes ir 2009 m. pabaigos (ypač viešiesiems finansams skirtų) įstatymų leidybos visuomenėje sukeltą ažiotažą, nenustabu, kad 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo ir kai kurių kitų su juo susijusių ir kartu (t. y. 2008 m. gruodį) išleistų teisės aktų atitiktis Konstitucijai (*inter alia*, pagal jų priėmimo tvarką) buvo ginčijama Konstituciniame Teisme. Teismas tą konstitucinės justicijos bylą išnagrino po ketverių metų ir ginčytų įstatymų (jų nuostatų) prieštaravimo Konstitucijai nenustatė, o dėl kai kurių įstatymų ir poįstatyminių aktų atitikties Konstitucijai bylos dalis buvo nutraukta. Toje byloje priimtame Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarime konstatuota:

„Vyriausybė, rengdama valstybės biudžeto projektą, ir Seimas jį svarstydamas bei tvirtindamas, yra saistomi galiojančių įstatymų, turinčių įtakos planuojamų valstybės pajamų ir išlaidų dydžiui, ir kartu turi pareigą prognozuoti valstybės ekonomikos raidos tendencijas, įvertinti visuomenės ir valstybės poreikius bei galimybes, [todėl] gali kilti būtinybė minėtus įstatymus atitinkamai pakeisti. Pažymėtina, kad jeigu tokių įstatymų pakeitimais būtų nustatomos pareigos ar apribojimai asmenims, turėtų būti pailsoma konstitucinio reikalavimo numatyti tinkamą *vacatio legis*, t. y. turėtų būti paliekama pakankamai laiko iki tų pakeitimų įsigaliojimo (taikymo pradžios), kad suinteresuoti asmenys galėtų jiems tinkamai pasirengti. Šiame kontekste paminėtina, kad darant valstybės biudžeto pajamoms lemiamą įtaką turinčių mokesčių įstatymų pakeitimus (nustatant naujus mokesčius, juos didinant ir pan.) tai ypač svarbu, nes tinkama[s] *vacatio legis* mokesčių teisės srityje yra svarbi garantija, kad asmenys (pirmiausia mokesčių mokėtojai) galėtų ne tik iš anksto susipažinti su naujais mokesčių įstatymų reikalavimais, bet ir prie jų priderinti savo turtinius interesus bei ekonominės veiklos perspektyvas.“

³⁶⁵ Lietuvos banko valdybos pirmininko V. Vasiliausko 2013 m. gruodžio 19 d. pranešimas ES Tarybai „New European governance setting, fiscal adjustment and experience of Lithuania“; ES Tarybos 2013 m. birželio 21 d. pranešimą 11230/13PRESSE 271 „Taryba baigia taikyti perviršinio deficito procedūras Italijai, Latvijai, Lietuvai, Vengrijai ir Rumunijai“. Prieiga per internetą: europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-271_lt.doc [žiūrėta 2014 m. gruodžio 21 d.].

Taigi tinkamo *vacatio legis* imperatyvas, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo, atsakingo valdymo principai reikalauja, kad biudžeto projektas būtų rengiamas iš anksto, jog esant būtinybei, nustatyta tvarka galėtų būti padarytos reikiamos pataisos. Nukrypti nuo šio reikalavimo galima tik ypatingomis aplinkybėmis, pateisinant svarbiu viešuoju interesu. Vienas iš tokių interesų, kurie gali pateisinti būtinus ir, manytina, proporcingus nukrypimus nuo iš Konstitucijos kylančių imperatyvų (net, pasak Konstitucinio Teismo, teisinės valstybės ir atsakingo valdymo principų!), taip pat reikalavimų valstybės biudžeto ir su juo susijusių įstatymų priėmimo eiliškumui ir tinkamai nustatyti *vacatio legis*, yra garantuoti viešųjų finansų stabilumą, neleisti dėl sunkios ekonominės, finansinės padėties susidaryti pernelyg dideliame biudžeto deficitui. Nutarime pabrėžiama, kad reagavimas į esminius valstybės ekonominės, finansinės padėties pakitimus, kai dėl ekonomikos krizės šalyje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis, taip pat kyla iš Konstitucijos, ir konstatuojama, kad Vyriausybė turi pareigą pagrįsti valstybės biudžeto projekte nurodytas pajamas bei asignavimus visuomenės ir valstybės reikmių bei galimybių įvertinimu; visuomenei turi būti nurodomi kriterijai, kuriais grindžiamas valstybės ekonominės ir finansinės situacijos įvertinimas, lemiantis biudžeto pajamų ir išlaidų planavimą bei poreikį atitinkamai keisti joms įtakos turinčius įstatymus, ypač tuos, kurie nustato pareigas ar apribojimus. Kartu pabrėžiama, kad nukrypimas nuo minėtų reikalavimų gali būti pateisinamas tik tada, kai itin sunki ekonominė, finansinė padėtis valstybėje susiklosto staiga ir nėra laiko jai iš anksto pasirengti. Todėl jei valstybėje susiklosto tokia sunki ekonominė ir finansinė padėtis, kuri yra ilgalaikė, trunka ne vienerius metus, minėti nukrypimai pagal Konstituciją negali būti toleruojami, jų negalima pateisinti būtinybe priimti skubius sprendimus, kad būtų suvaldyti ekonomikos krizės padariniai. Taigi minėta vien išimtiniais atvejais taikytina išlyga negali būti taikoma labai dažnai, juo labiau kasmet, kai tvirtinamas valstybės biudžetas.

Nėra pagrindo abejoti tuo, kad 2008 m. gruodį priimant 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą nebuvo visa apimtimi laikytasi iš Konstitucijos kylančių ir galiojusių įstatymų nustatytų principų ir procedūrų, todėl galėjo nukentėti asmenų teisės ir teisėti interesai, galėjo būti neužtikrintas teisinis saugumas ir tikrumas. Kaip matyti iš EŽTT jurisprudencijos³⁶⁶, tokia įstatymų leidyba gali neatitikti teisiniam reguliavimui keliamų aiškumo ir nuspėjamumo reikalavimų; tačiau kiekvienu atveju svarbu atsižvelgti į konkrečias aplinkybes. Šiuo atveju, kaip matyti iš Konstitucinio Teismo argumentų, viešasis interesas ir vertybės, kurias saugant buvo priimti atitinkami sprendimai, buvo itin svarbūs. Manytina, kad, nepriėmus atitinkamų legislatyvinų sprendimų, žala valstybės ir atskirų valstybinės bendruomenės narių interesams galėjusi būti gerokai didesnė, nei ta, kuri buvo padaryta tuos sprendimus priėmus.

³⁶⁶ Žr., pvz., *Credit Bank ir kiti prieš Bulgariją* (dec.), nr. 40064/98, 2002 m. balandžio 30 d.

Analizuodamas galimą 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (ir kitų toje byloje ginčytų teisės aktų) turinio neatitiktį konstituciniams imperatyvams, Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad valstybės biudžetas turįs būti realus – į jį įtrauktos pajamos ir išlaidos turi būti grindžiamos visuomenės ir valstybės poreikių ir galimybių įvertinimu. Vyriausybė, rengdama valstybės biudžeto projektą, ir Seimas, svarstydamas šį projektą ir tvirtindamas valstybės biudžetą, privalo atsižvelgti į Konstitucijoje numatytas valstybės funkcijas, ekonominę ir socialinę padėtį, visuomenės ir pačios valstybės poreikius ir galimybes, turimus ir realiai prieinamus finansinius išteklius bei įsipareigojimus. Konstitucinis atsakingo valdymo principas įpareigoja valstybės ekonomikos ir finansų politiką formuojančias ir vykdančias valstybės institucijas (pirmiausia Seimą ir Vyriausybę) imtis visų įmanomų priemonių valstybės ekonomikos raidos tendencijoms prognozuoti bei pasirengti galimoms itin sunkioms ekonominėms, finansinėms situacijoms. Kartu pabrėžiama, kad tai, ar valstybės biudžete numatyta pakankamai lėšų tam tikroms reikmėms finansuoti, yra socialinio ir ekonominio tikslingumo, valstybės ir visuomenės poreikių vertinimo, jų derinimo su turimomis galimybėmis klausimai (žr. jau ne kartą minėtus Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. liepos 11 d., 2013 m. vasario 15 d. nutarimus, 2010 m. balandžio 20 d. sprendimą). Konstitucinis Teismas yra ne kartą pažymėjęs, kad jis šių klausimų nesprensdžia, taigi jie nėra vertinami teisės kriterijais (2006 m. gegužės 31 d., 2006 m. gruodžio 21 d.³⁶⁷, 2013 m. vasario 15 d. nutarimai). Išskirtini tik tie išties ypatingi, išimtiniai atvejai, kai iš biudžeto įstatyme nustatyto reguliavimo iškart matyti, kad tam tikroms valstybės funkcijoms (konstituciškai būtiniems tikslams) lėšų numatoma akivaizdžiai per mažai arba visai nenumatoma, jokių alternatyvių konstituciškai galimų finansavimo šaltinių nėra, ir tai akivaizdžiai prieštarauja tautos gerovei, valstybės ir visuomenės interesams, paneigia žmogaus teises ar kitas Konstitucijos ginamas vertybes.

2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo turinį vertinant iš šios dienos perspektyvos, ypač jau žinomų ekonominių aplinkybių ir vėliau jų nulemtų teisėkūros sprendimų (pirmiausia susijusių su jau patvirtinto 2009 m. valstybės biudžeto vėlesniu tikslinimu³⁶⁸) kontekste, vargu ar būtų pagrindo juo nustatytą teisinį reguliavimą vertinti kaip patekusį į minėtą išimtį, t. y. kaip numaćiusį akivaizdžiai per mažai ar apskritai nenumaćiusį lėšų būtinosioms valstybės funkcijoms, arba turėtus išteklius (asignavimus) paskirsćiusį taip, kad tai *ex ante* akivaizdžiai pažeidė visuotinai pripažintus demokratinės visuomenės teisinius standartus, konstitucinį pagarbos žmogaus teisėms imperatyvą, suardė sąžiningą visos bendruomenės intereso ir pamatinių asmens teisių pusiausvyrą. Autorių nuomone, tai pasakytina ir apie daugelį kitų toje konstitucinės justicijos

³⁶⁷ Žin., 2006, nr. 141-5430.

³⁶⁸ Žin., 2009, nr. 58-2247; 2009, nr. 93-3987.

byloje ginčytų teisės aktų, taip pat apie tuos, kurių atitikties Konstitucijai tyrimas Konstitucinio Teismo buvo nutrauktas, pavyzdžiui, apie Seimo 2008 m. gruodžio 19 d. nutarimą nr. XI-78 „Dėl 2009, 2010 ir 2011 metų nacionalinio biudžeto numatomų rodiklių“³⁶⁹. Veikiausiai tas pats pasakytina ir apie kai kuriuos kitus (bet turbūt ne visus) vėliau išleistus teisės aktus, kuriais buvo įgyvendinamas Seimo patvirtintas 2009 m. biudžetas, pavyzdžiui, apie Vyriausybės 2009 m. sausio 21 d. nutarimą nr. 32 „Dėl 2009 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“³⁷⁰. Biudžeto formavimo procedūriniai aspektai, iki bylos išnagrinėjimo Konstituciniame Teisme kėlę ištisų rimtų abejonių, liko problemiški, nes kiekvieną kartą, kai valstybė susidurtų su dideliais ekonominiais, finansiniais sunkumais ir Vyriausybė ir / arba Seimas tokiomis sąlygomis, ypač ceitnoto sąlygomis, nerastų geresnio sprendimo kaip tik nukrypti nuo tam tikrų teisės aktų procedūrinių reikalavimų, atitinkamo biudžeto teisėtumas galėtų būti atvirai kvestionuojamas bent tol, kol jo *ex post facto* nepatikrintų jurisdikcinė institucija – Konstitucinis Teismas. Šiuo atžvilgiu atitinkamų Biudžeto sandaros įstatymo, Seimo statuto, kitų biudžeto procesą reglamentuojančių teisės aktų patikslinimas (atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo doktriną) būtų į naudą. Vis dėlto per dvejus metus, praėjusius nuo Konstitucinio Teismo 2013 d. vasario 15 d. nutarimo priėmimo, taip ir nebuvo padaryta tokių šių įstatymų pakeitimų, kurie leistų Vyriausybei ir Seimui, laikantis iš anksto *expressis verbis* nustatytos procedūros, priimti būtinus teisėkūros ir teisės taikymo sprendimus, kai jau prasidėjus biudžeto svarstymo ir tvirtinimo procesui valstybėje susiklosto ypatinga situacija ar kitos neordinarinės aplinkybės. Tai juo labiau aktualu, nes tai, kad kas ketveri metai naujos Seimo daugumos ir naujos Vyriausybės sudarymas laiko atžvilgiu sutampa su biudžeto pateikimu, svarstymu ir tvirtinimu, pagal Konstituciją tikrai nelaikytina jokia ypatinga situacija. Net nebandant spekuliuoti galimu 2008 m. pabaigos situacijos pasikartojimu kada nors ateityje aišku, kad rudenį vykstantys Seimo rinkimai ir naujos Vyriausybės sudarymas, žvelgiant Konstitucijos akimis, yra ne kas kita kaip natūralus politinis procesas (nors galbūt šiek tiek stokojantis racionalumo³⁷¹). Todėl visada (nebent būtų padarytos atitinkamos pačios Konstitucijos pataisos) yra tikimybė, kad naujai išrinktas Seimas sieks svarstyti ir tvirtinti, o naujai sudaryta Vyriausybė (ypač jei ji bus sudaryta ne buvusios politinės daugumos pagrindu) – vykdyti savo pačių, o ne kadenciją baigusią politinių jėgų parengtą valstybės pajamų ir asignavimų kitiems kalendariniams metams planą. Tai pateisinama ir politiškai, ir teisiškai.

Kaip minėta, planuotas 2,7 proc. valdžios sektoriaus deficitas 2009 m. pabaigoje virto 9,4 proc. deficitu. Dėl to 2009 m. valstybės biudžeto ir

³⁶⁹ *Žin.*, 2008, nr. 149-6047.

³⁷⁰ *Žin.*, 2009, nr. 10-374.

³⁷¹ KŪRIS, E. Konstitucija, teisėkūra ir konstitucinė kontrolė: Retrospekciniai ir metodologiniai svarstymai, p. 70 (nuorodą žr. Įžangoje).

savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas turėjo būti tikslinamas. Tai daryta net du kartus – 2009 m. gegužę ir liepą (šįkart kur kas labiau paisant teisės aktuose apibrėžtos biudžeto sudarymo, priėmimo ir tvirtinimo procedūros³⁷²). Kaskart pajamų planas buvo mažinamas maždaug 2 mlrd. Lt, o asignavimai atitinkamai buvo sumažinti šiek tiek mažiau nei 100 mln. Lt gegužę ir šiek tiek mažiau nei 200 mln. Lt liepą. Šis skirtumas didino biudžeto deficitą bei Vyriausybei Seimo kaskart nustatomus skolinimosi limitus. Vien tai leidžia daryti (tiesa, labai bendrą) prielaidą, kad valstybė dėjo kryptingas pastangas (jų tinkamumo ir kokybės čia nesiimama vertinti) tomis sunkiomis, vis blogėjančiomis ekonominėmis sąlygomis laikytis prisiimtų įsipareigojimų, užtikrinti atitinkamą valstybės funkcijų finansavimo lygį, tačiau neperžengti labai susiaurėjusių galimybių ribų.

Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą kiekvienais metais, kol vis dar taikomi dėl ekonomikos krizės nustatyti atlyginimų ir pensijų sumažinimai, iš naujo įvertinti realią valstybėje susiklosčiusią ekonominę, finansinę padėtį ir spręsti, ar ji vis dar yra itin sunki, *inter alia*, ar pajamų į valstybės biudžetą surinkimas vis dar yra taip sutrikęs, kad dėl to valstybė negali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų ir todėl kitiems biudžetiniams metams turi būti ir toliau nustatomas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį būtų mokami sumažinti atlyginimai, pensijos (Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas). Atsižvelgiant į tai 2011–2015 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai buvo papildomi preambulėmis, kuriose būdavo nurodomos (apibūdinamos) svarbiausios ekonominės ir teisinės aplinkybės, lemiančios valstybės finansinių galimybių vertinimą, principinius Vyriausybės ir Seimo pasirinkimus dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto struktūros. Vis dėlto reikia pažymėti, kad nuo 2013 m. pabaigos (kai buvo patvirtintas 2014 m. biudžetas) šios motyvacijos konkretumo ir apibrėžtumo mažėja, atitinkamų aplinkybių apibūdinimas pamažu tampa abstrakčiomis politinėmis deklaracijomis. Pažymėtina ir tai, kad kitas – Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarime Vyriausybei ir Seimui nustatytas (jau minėtas) įpareigojimas – visuomenei nurodyti konkrečius kriterijus, kuriais grindžiamas valstybės ekonominės bei finansinės situacijos įvertinimas, lemiantis biudžeto pajamų ir išlaidų planavimą bei poreikį atitinkamai keisti joms įtakos turinčius įstatymus, ypač tuos, kurie asmenims nustato pareigas ar apribojimus, Vyriausybės ir Seimo iki šiol liko faktiškai nepastebėtas; iniciatyvų jį įgyvendinti iš esmės nebuvo, nors praktika „kartu su biudžetu“ keisti mokesčių įstatymus „sėkmingai“ tęsiama. Toks neiniciatyvumas (be kita ko, ir tai, kad įstatymuose taip ir neatsirado eksplisitinų išimtinių nuostatų dėl nustatyto bendro šešių mėnesių *vacatio legis* mokesčių įstatymų pataisų įsigaliojimui nesilaikymo tam tikromis ypatingomis

³⁷² Konstitucijos 132 straipsnio 2 dalis „Biudžetinais metais Seimas gali pakeisti biudžetą. Jis keičiamas pagal tą pačią tvarką, pagal kurią sudaromas, priimamas ir patvirtinamas. Prireikus Seimas gali patvirtinti papildomą biudžetą.“

aplinkybėmis³⁷³) provokuoja naujas konstitucinės justicijos bylas, kuriose būtų sprendžiama dėl tokių (jau įsigaliojusių ir taikomų) įstatymų pataisų konstitucingumo.

Svarbus veiksnys rengiant 2008–2014 m. Lietuvos valstybės biudžetų projektus buvo 2008 m. sausio 1 d. (taigi dar prieš Lietuvą užklumpant Didžiąjį recesiją) įsigaliojęs Fiskalinės drausmės įstatymas³⁷⁴, nustatęs fiskalinės drausmės taisykles, turinčias užtikrinti ilgalaikį valdžios sektoriaus finansų tvarumą ir stabilią ūkio plėtrą, užtikrinant atitinkamų ES teisės aktų³⁷⁵ tinkamą įgyvendinimą Lietuvoje. Išleidus šį įstatymą kai kurie ekspertai ir politikai nuogąstavo, esą jis nėra „išbaigtas“, jame nustatytos taisyklės nėra tinkamos įstatymo tikslams pasiekti³⁷⁶, be to, būdamos įtvirtintos tik įstatyme, šios taisyklės galėjo būti gana lengvai pakeičiamos. Vis dėlto net siaučiant krizei, kai (tai visai suprantama) esama itin stiprių politinių motyvų pakeisti valdžios veikimo laisvę ribojančias taisykles, esminių šio įstatymo pataisų nebuvo padaryta³⁷⁷. Beje, kitaip nei 2008 m. pabaigoje, kai kitų kalendorių metų biudžeto pirminį projektą Valstybės kontrolė vienareikšmiškai pripažino neatitinkančiu fiskalinės drausmės taisyklių³⁷⁸ ir jis galiausiai nebuvo pa-

³⁷³ Plačiau žr. 3 skyrių.

³⁷⁴ *Žin.*, 2007, nr. 120-4881.

³⁷⁵ 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamento (EB) nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo (OL 2004 m. specialusis leidimas, 1 t., 10 sk.) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2005 m. birželio 27 d. Tarybos reglamentu (EB) nr. 1055/2005 (OL 2005 L 174); 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo (OL 2004 m. specialusis leidimas, 1 t., 10 sk.) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2005 m. birželio 27 d. Tarybos reglamentu (EB) nr. 1056/2005 (OL 2005 L 174).

³⁷⁶ Ekspertizė. Dėl Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymo projekto XP-2394. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Prieiga per internetą: <http://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigu-politika/ekspertize-del-lietuvos-respublikos-fiskalines-drausmes-istatymo-projekto-xp-2394/lrinka> [žiūrėta 2014 m. gruodžio 30 d.]; LAUČIUS, V., R. *Kuodis: provincialumas gelbsti Lietuvą nuo finansų krizės*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/rkuodis-provincialumas-gelbsti-lietuva-nuo-finansu-krizes.d?id=18998661> [žiūrėta 2014 m. gruodžio 30 d.]; *Gitanas Nausėda: valstybės finansai tarp rožinių svajū ir rūsčios realybės*. Prieiga per internetą: <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2008-04-21-gitanas-nauseda-valstybes-finansai-tarp-roziniu-svajuu-ir-ruscios-realybes/3873> [žiūrėta 2014 m. gruodžio 30 d.]; I. *Šimonytė: „Fiskalinei drausmei reikia įstatymo, kurį nebūtų taip lengva pakeisti“* [www.lrytas.lt/-13311973881329485240-i-%C5%A1imonyt%C4%97-fiskalinei-drausmei-reikia-%C4%AFstatymo-kur%C4%AF-neb%C5%ABt%C5%B3-taip-lengva-pakeisti.htm] <http://www.lrytas.lt/-13311973881329485240-i-%C5%A1imonyt%C4%97-fiskalinei-drausmei-reikia-%C4%AFstatymo-kur%C4%AF-neb%C5%ABt%C5%B3-taip-lengva-pakeisti.htm>.

³⁷⁷ Bene pirmas akivaizdus bandymas koreguojant taikomas taisykles priimtus politinius sprendimus dirbtinai „įsprausti“ į fiskalinės drausmės rėmus – 2015 m. valstybės biudžetą patvirtinantis įstatymas (TAR, 2014 m. gruodžio 23 d., nr. 20611); plačiau žr. 2014 m. lapkričio 14 d. Valstybės kontrolės išvadą nr. Y-4 „Dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto“. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=487831 [žiūrėta 2014 m. sausio 10 d.].

³⁷⁸ Valstybės kontrolės 2008 m. lapkričio 13 d. išvada nr. VA-24 „Dėl 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto“. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=330917 [žiūrėta 2014 m. sausio 10 d.].

tvirtintas, rengiant visus 2010–2014 m. biudžetus (su tam tikromis išlygomis dėl 2013 m. biudžeto) iš esmės buvo laikomasi Fiskalinės drausmės įstatyme nustatytų taisyklių, kuriomis įstatymų leidėjas suvaržė ne vien biudžeto projektą rengiančią Vyriausybę, bet ir save patį.

Vienas iš reikšmingiausių žingsnių konsoliduojant viešuosius finansus per krizę, atliktų pirmiausia siekiant užtikrinti Valstybinio socialinio draudimo fondo finansų stabilumą, jo funkcionalumą, buvo gyventojų ir už juos mokamų valstybinio socialinio draudimo įmokų dalies, pervedamos privačioms pensijų kaupimo bendrovėms (fondams), sumažinimas. Pensijų sistemos reformos įstatymas³⁷⁹ gyventojams, draudžiamiesiems valstybiniu socialiniu draudimu, nustatė galimybę nuo 2004 m. sausio 1 d. dalį mokamos valstybinio socialinio draudimo įmokos (kaupiamąsias pensijų įmokas) kaupiti pasirinktose pensijų kaupimo bendrovėse (atitinkamai mažinant valstybinio socialinio draudimo senatvės pensijai skiriamą įmokos dalį) ir teisę iš jose sukauptų lėšų įstatymų nustatytais sąlygomis gauti pensijų išmokas. Numatyta privačiuose fonduose kaupiama valstybinio socialinio draudimo įmokos dalis 2004 m. buvo 2,5 proc., 2005 m. – 3,5 proc., 2006 m. – 4,5 proc., nuo 2007 m. turėjo būti 5,5 proc. Tai darė nemenką įtaką Valstybinio socialinio draudimo fondo finansiniams srautams: einamosioms išmokoms galimų skirti pajamų mažėjo iškart, jau pervedant kaupiamąsias įmokas, o su jomis susiję išsipareigojimai mokėti atitinkamai sumažintas privačiai kaupiančiųjų valstybinio socialinio draudimo senatvės pensijas turėjo mažėti tik ateityje. Gerokai mažėjančios fondo pajamos ir nemažėjantys (ar gerokai mažiau mažėjantys) išsipareigojimai mokėti senatvės pensijas ir kitas socialines išmokas kilus krizei galėjo labai neigiamai atsiliepti fondo galimybėms vykdyti įvairius socialiai itin jautrius išsipareigojimus, ką jau kalbėti apie pensijų sistemos reformos įgyvendinimą ankstesne apimtimi. Todėl kaupiamųjų įmokų dydį nustatanti Pensijų sistemos reformos įstatymo 4 straipsnio 1 dalis 2009–2011 m. buvo net kelis kartus keičiama ir pildoma: iš pradžių buvo numatyta nuo 2009 m. sausio 1 d. pervedamą valstybinio socialinio draudimo įmokos dalį sumažinti iki 3 proc., o nuo 2009 m. liepos 1 d. – iki 2 proc.³⁸⁰. Vėliau, 2011 m. gruodį³⁸¹, buvo nustatyta, kad 2012 m. pervedama įmokos dalis mažinama iki 1,5 proc., o 2013 m. didinama iki 2,5 proc. Galiausiai 2012 m. lapkritį³⁸² nustatyta, kad nuo 2014 m. į privačius pensijų kaupimo fondus pervedama 2 proc. valstybinės socialinio draudimo įmokos dalis³⁸³.

Tokių į privačius pensijų kaupimo fondus pervedamų įmokų sumažinimų suderinimas su visuotinai pripažintais žmogaus teisių apsaugos standartais,

³⁷⁹ *Žin.*, 2002, nr. 123-5511 (su vėlesnėmis pataisomis).

³⁸⁰ *Žin.*, 2009, nr. 6-160; 2009, nr. 54-2136.

³⁸¹ *Žin.*, 2011, nr. 160-7574.

³⁸² *Žin.*, 2012, nr. 136-6969.

³⁸³ Be to, aptariamo įstatymo pataisomis apėmė specialias nuostatas naujai į socialinio draudimo sistemą įtrauktiems ir pereinamuoju laikotarpiu sumažintu tarifu įmokas mokantiems savarankiškai dirbantiems (individualią veiklą vykdančioms) asmenims. *Žin.*, nr. 25-971.

taigi ir konstitucingumas, sukėlė daug abejonių. Pavyzdžiui, ginčyta, ar toks reglamentavimas nepažeidžia tiek pensijų kaupimo sistemos dalyvių, tiek pensijų kaupimo paslaugas teikiančių bendrovių nuosavybės neliečiamumo, kurią garantuoja Konstitucijos 23 straipsnis (taip pat EŽTK Pirmojo protokolo 1 straipsnis), juolab kad ir Konstitucinis Teismas, ir EŽTT savo jurisprudencijoje teisę į pensiją ne kartą yra sieję su teise į nuosavybę³⁸⁴. Kilo abejonių ir dėl atitinkamų nuostatų atitikties Konstitucijos 52 straipsniui, pagal kurią valstybė turi pareigą piliečiams laiduoti teisę gauti senatvės pensijas. Tarp konstitucinių nuostatų, kurias galbūt pažeidė Pensijų sistemos reformos įstatymo pataisos, buvo minimi ir iš teisinės valstybės principo kylantys teisėtų lūkesčių apsaugos, proporcingumo, solidarumo imperatyvai, taip pat diskriminaciją draudžiantis Konstitucijos 23 straipsnis, nes pervedamų įmokų sumažinimas palietė tik kaupimo sistemoje dalyvauti pasirinkusius asmenis, taigi buvo abejojama, ar jie nėra diskriminuojami išmokas iš Valstybinio socialinio draudimo fondo gaunančiųjų atžvilgiu.

Konstitucinis Teismas šią problemą sprendė dviejose konstitucinės justicijos bylose. Nutarimai (jau įvairiais aspektais cituoti) buvo priimti 2012 m. birželio 29 d. ir 2014 m. gruodžio 19 d.³⁸⁵ Konstatuota, kad įstatymų leidėjas, paisydamas Konstitucijos, turi plačią diskreciją pasirinkti pensijų sistemos struktūrą. Tai iš esmės atitinka ir EŽTT jurisprudencijoje įtvirtintą nuožiūros laisvės doktriną. Taigi įstatymų leidėjas gali nustatyti įvairius senatvės pensijų sistemos modelius, taip pat ir tokį, kuris grindžiamas būsimoms senatvės pensijoms skirtų lėšų daliniu kaupimu specialiuose pensijų fonduose. Tačiau pasirinkęs tokį modelį įstatymų leidėjas privalo paisyti ir Konstitucijos 46 straipsnio nuostatų, įpareigojančių valstybę remti visuomenei naudingas ūkines pastangas ir iniciatyvą, reguliuoti ūkinę (šiuo atveju pensijų kaupimo bendrovių) veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Konstitucinis solidarumo principas suponuoja tam tikrų įsipareigojimų vykdymo naštos paskirstymą visuomenės nariams, bet jis turi būti proporcingas ir nepaneigti valstybės socialinės orientacijos bei iš Konstitucijos kylančių įpareigojimų valstybei. Kilus ekonomikos krizei ir valstybės ekonominei ir finansinei padėčiai pakitus taip, kad nebesurenkama senatvės pensijoms mokėti būtinų lėšų, galima – laikantis konstitucinių teisingumo, protingumo, proporcingumo, lygiateisiškumo imperatyvų ir nepaneigiant pačios kaupiamosios pensijos esmės – laikinai sumažinti iš šių lėšų dalį, pervedamą į specialius pensijų

³⁸⁴ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. liepos 4 d., 2010 m. birželio 29 d. nutarimus. Atitinkamai: *Žin.*, 2002, nr. 113-5057; 2003, nr. 68-3094. Taip pat žr. jau cituotą Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimą; EŽTT sprendimus *Rasmussen prieš Lenkiją*, nr. 38886/05, 2009 m. balandžio 28 d.; *Carson ir kiti prieš Jungtinę Karalystę* [GC], nr. 42184/05, 2010 m. kovo 10 d.; *Khoniakina prieš Gruziją*, nr. 17767/08, 2012 m. birželio 19 d. EŽTT sprendimus *Rasmussen prieš Lenkiją*, 2009 m. balandžio 28 d., nr. 38886/05, *Carson ir kiti prieš Jungtinę Karalystę* [GC], 2010 m. kovo 10 d., nr. 42184/05, *Khoniakina prieš Gruziją*, 2012 m. birželio 19 d., nr. 17767/08.

³⁸⁵ *Žin.*, 2012, nr. 78-4063; TAR, 2014, nr. 20117.

fondus, nes šitaip saugomas svarbesnis viešasis interesas. Dėl ginčyto teisinio reguliavimo atitikties Konstitucijai nuosavybės neliečiamumo aspektu Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad asmenys, kuriems buvo paskirta ir mokama Konstitucijoje ar įstatyme nustatyta pensija, turi teisę reikalauti, jog jiems tokio dydžio išmokos būtų mokamos ir toliau, tačiau konstitucinė teisės į pensiją kaip atitinkamo dydžio periodinę piniginę išmoką samprata netapatintina su nuosavybės teisės samprata civilinėje teisėje. Taip nubrėžiama taikoskyra tarp pensijų fonduose kaupiamos senatvės pensijoms skirtų lėšų, kurių dydis nėra priklausomas nuo paties asmens pajamų, ir pagal Konstitucijos 23 straipsnį ginamos pačios kaupiamosios pensijos (fonde asmens jau faktiškai sukauptų lėšų – gautinų išmokų), kurios dydis priklauso ir nuo pensijų fondus administruojančių ūkio subjektų ūkinės veiklos (investavimo) rezultatų. Be to, sumažinus pensijų kaupimo fondams pervedamą valstybinio socialinio draudimo įmokos dalį, atitinkamai padidėja valstybinei socialinio draudimo senatvės pensijai skiriama jos dalis. Tokie argumentai (žinoma, išdėstyti kur kas plačiau) nulėmė, kad pensijų kaupimo bendrovėms pervedamų įmokų sumažinimas nebuvo (mūsų manymu, pagrįstai) pripažintas pažeidžiančiu Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintą nuosavybės neliečiamumą.

Tačiau ne mažiau svarbūs ir iš Konstitucijos kylantys teisingumo, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo, teisinio saugumo imperatyvai bei draudimas neproporcingu sumažinimu paneigti kaupiamosios pensijos esmę. Į specialius pensijų fondus pervedamų lėšų dydis yra viena iš prielaidų juos valdantiems ūkio subjektams pasiekti gerų ūkinės veiklos (gautų lėšų investavimo) rezultatų. Jei pats būtinumas sumažinti įmokas ir gali būti konstituciškai pateisinamas, vis tiek ją kaupę pensijų kaupimo sistemoje dalyvaujantys asmenys neturi patirti nepagrįstai didelių praradimų. Todėl, pasak Konstitucinio Teismo, kaupiamųjų pensijų įmokų dydį sumažinus iki 2 proc., turėjo būti nustatytas ir sumažintų kaupiamųjų pensijų įmokų kompensavimas, nes asmenys (ypač iki sumažinimo jau kaupę įmokas taikant 5,5 proc. dydį) turėję teisę pagrįstai tikėtis, kad atitinkamos jų teisės bus išlaikytos ir įgyvendinamos nustatytą laiką. Jei praradimai neišvengiami, privalu, įvertinus valstybės finansines, ekonomines galimybes, nustatyti jų kompensavimo būdus. Šiame kontekste paminėtina, kad 2010 m. birželio 30 d. (taigi dar iki Konstituciniam Teismui išsprendžiant aptariamą bylą) padaryta Pensijų sistemos reformos įstatymo pataisa nustatė, jog Vyriausybė, konstatavus valstybėje susidariusios ypatingos padėties pabaigą, Seimui pateikia įstatymų projektus dėl kaupiamosios pensijų įmokos tarifo didinimo. Konstitucinis Teismas 2012 m. birželio 29 d. nutarime šią nuostatą išaiškino kaip įstatymų leidėjo išipareigojimą visiems pensijų kaupimo sistemos dalyviams padidinti kaupiamųjų pensijų įmokų dydį, taigi kaip prielaidą kompensuoti sumažintas įmokas. Tai buvo įvertinta kaip tinkamas teisėtų lūkesčių apsaugos užtikrinimas pensijų kaupimo sistemos dalyviais iki 2009 m. liepos 1 d. tapusiems asmenims, kurių atžvilgiu įmokų sumažinimas nuo 5,5 proc. iki 2 proc. buvo, pasak Teismo, esminis. Paminėtina, kad dar pateikiant Pensijų sistemos

reformos įstatymo projektą jo aiškinamajame rašte³⁸⁶ konstatuota, jog

„[m]ažesnė nei 5 proc. įmoka negarantuotų tinkamos investicinės grąžos pakopos dalyviams ir turėtų tik nedidelį poveikį reformuojant esamą pensijų sistemą, be to, jos nemaža dalis būtų nukreipta pensijų fondų administracinėms išlaidoms padengti“.

Vis dėlto minėto įsipareigojimo, veikiausiai išgelbėjusio įmokų dydžių mažinimą nuo pripažinimo antikonstituciniu dėl neatitikties teisėtų lūkesčių apsaugos ar proporcingumo imperatyvams, buvo atsisakyta. Jau 2012 m. gruodžio 20 d., praėjus vos pusmečiui po minimo Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 29 d. nutarimo priėmimo, minėtas įpareigojimas Vyriausybei, konstatavus valstybėje susidariusios ypatingos padėties pabaigą, Seimui pateikti įstatymų projektus dėl kaupiamosios pensijų įmokos tarifo didinimo buvo atšauktas³⁸⁷ motyvuojant tuo, kad esą keičiama visa pensijų kaupimo sistemos finansavimo tvarka. Ši nauja tvarka ką tik, prieš mėnesį, iš tiesų buvusi nustatyta³⁸⁸. Visiems pensijų kaupimo sistemos dalyviams buvo nustatytos vienodos sąlygos. Tačiau buvo pamiršta, o gal ir ignoruota, kad žala asmenims, tapusiems šios sistemos dalyviais iki 2009 m. liepos 1 d., jau yra Konstitucinio Teismo konstatuotas faktas, o pareiga teisingai, atsižvelgus į valstybės ekonomines ir finansines galimybes, pasirinktu būdu kompensuoti tą žalą – konstitucinis imperatyvas. Dėl to vargu ar galima teigti, kad visi dėl per krizę sumažintų kaupiamųjų įmokų kilę klausimai jau yra galutinai išspręsti³⁸⁹.

3. Mokesčiai ir įmokos

3.1. Bendras apibūdinimas

Mokesčių sistemos modelis, tam tikrų mokesčių nustatymas, jų dydis ir turinys, apskaičiavimo ir mokėjimo tvarka – daugiausia valstybių vidaus reikalas, išskyrus tam tikras su ES teise susijusias išimtis: netiesioginiai mokesčiai (pridėtinės vertės mokestis (PVM), akcizai) ir muitai yra perduoti išimtinai

³⁸⁶ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc_l?p_id=155167 [žiūrėta 2014 m. gruodžio 30 d.].

³⁸⁷ *Žin.*, 2012, nr. 154-7922.

³⁸⁸ *Žin.*, 2012, nr. 136-6969.

³⁸⁹ Ypač dar ir todėl, kad Konstitucinio Teismo 2014 m. gruodžio 19 d. nutarime *expressis verbis* pažymima, jog pačios pertvarkytos pensijų kaupimo sistemos (t. y. 2012 m. lapkričio 14 d. išleistas Pensijų sistemos reformos įstatymo 1, 2, 3, 4, 7 ir 8 straipsnių pakeitimo įstatymas, nenumatęs jokių kompensavimo mechanizmų ar įpareigojimų) nebuves šios konstitucinės justicijos bylos tyrimo dalykas. Nepasakyta, bet – pasakyta; užuomina daugiau nei aiški.

ES kompetencijai, o ES valstybės narės dėl jų pačios sprendžia tik pirminių ES sutarčių, atitinkamų direktyvų ir reglamentų nustatyta apimtimi; tiesioginiai mokesčiai (pelno, pajamų, turto) yra palikti ES valstybių narių kompetencijai, o ES lygmens teisės aktai šioje srityje priimami (vienbalsiai) tik griežtai laikantis subsidarumo principo³⁹⁰. Kiekviena valstybė savo mokesčių sistema skatina tam tikrą mokestinį elgesį arba priešinasi tam tikroms nepageidaujamos tendencijoms viešųjų finansų srityje, remia tam tikras socialines grupes, veiklos rūšis ir kt. Bet nereikia pamiršti, kad mokestines pajamas, kurias gauti yra suinteresuota kiekviena valstybė, moka mokesčių mokėtojai, o jie yra laisvi pasirinkti ne tik veiklos formą, bet dažnai ir veikimo jurisdikciją. Šiame tyrime mokesčių sistema nagrinėjama jos raidos, nulėmusios krizės, oficialiai „paskelbtos“ 2008 m. pabaigoje ir kol kas oficialiai „neatsauktos“, kontekste. Matyt, nebus klaida net užbėgant tolesniam dėstymui už akių teigti, kad didžiausią poveikį mokesčių sistemai padarė „naktinė mokesčių reforma“, kai 2008 m. gruodžio pabaigoje kartu su 2009 m. valstybės biudžetu (lyginant su jo pirminiu projektu, pakoreguotu iš esmės) buvo padaryta šūsnis įvairių mokesčių įstatymų pakeitimų. Tokių permainų užuominas Penkioliktoji Vyriausybė suformulavo savo programoje, kurios sudedamąją dalimi (kaip minėta ankstesnėse dalyse) buvo ir Krizės įveikimo planas. Dar prieš imantis analizuoti konkrečius mokesčių įstatymų pakeitimus ir vertinti jų įtaką žmogaus teisėms galima pasakyti, kad „naktinė mokesčių reforma“ neabejotinai sujaukė visą mokesčių sistemą. Tai ir Lietuvoje investuojančių bendrovių organizacijų nuomonė³⁹¹. Žaibiškai įvykdžius tą reformą ir verslininkai, ir kiti žmonės tiesiog pasiklydo reguliavimo labirintuose, ieškodami atsakymų, nuo ko ir kiek mokesčių jiems reikia mokėti. Reformos klaidų taisymas užtruko dvejus metus.

Investuotojams, tiek nacionaliniams, tiek užsienio, labai svarbus mokestinės naštos prognozuojamumas ir stabilumas. Bet kokie mokesčių įstatymų pakeitimai turi būti daromi itin atsargiai, tik aiškiai nustačius ir sistemiskai išanalizavus esamos mokesčių sistemos trūkumus, tik įvertinus mokestinės naštos apimtį ir galimų pakeitimų įtaką verslo aplinkai. Pakeitimais turi būti kuriama stabili, konkurencinga ir patraukli verslo aplinka tiek Lietuvoje jau veikiantiems, tiek čia investuoti ketinantiems verslininkams. Vidaus ir užsienio investicijų skatinimas – svarbi valstybės politikos dalis, nes investavimo sėkmė lemia ne vien verslo sektoriaus plėtrą, gyventojų užimtumą bei vartojimą, bet ir didesnes mokestines pajamas, taigi visų valstybės funkcijų vykdymą. Tai akivaizdūs dalykai, trauzmai.

Ar nuo 2003–2004 m. taikytos stabilios apmokestinimo tvarkos išderinimas davė naudos valstybės biudžetui? Sprendžiant iš vėlesnių atitaisymų

³⁹⁰ LUKAS, M. *et al.* Narystės Europos Sąjungoje įtaka Lietuvos nacionalinei mokesčių sistemai. ŠVEDAS, G. (vyr. moksl. red.). *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

³⁹¹ *Investors' Forum požiūris: Siekiant Lietuvos mokesčių sistemos stabilumo ir konkurencingumo: 7 nuodėmės (ko nedaryti) ir 10 išsakyimų (ką daryti)*. Prieiga per internetą: http://www.investorsforum.lt/files/LT_leidiny_A4_final.pdf [žiūrėta 2014 m. gruodžio 30 d.].

ir tuo metu galbūt gautas papildomas pajamas palyginus su netektomis potencialiomis investicijomis, prarastu verslo pasitikėjimu ir reputacija, matyt, ne³⁹². Tačiau tai, kuo aptariama mokesčių reforma ar kiti nuo 2008 m. pabaišos padaryti esmingi mokesčių įstatymų pakeitimai buvo naudingi ar žalingi Lietuvos ekonomikai ar investicijoms skatinti, čia, atsižvelgiant į šio teisinio tyrimo objektą ir pobūdį, iš esmės nebus nagrinėjama. Vis dėlto pasakytina, kad Lietuvos mokesčių teisėje dar pasigendama sisteminio požiūrio į mokesčių teisinio reglamentavimo ekonominį ir psichologinį poveikį visuomenei, ignoruojama konstruktyvaus konsultavimosi su ja svarba. Tai lemia, kad teisės aktuose įtvirtinamos ir tokios nuostatos, kurios mokesčių mokėtojams yra sunkiai suvokiamos ir silpnina jų „mokestinę“ motyvaciją. Tai, galiausiai, mažina pasitikėjimą teisėkūra ir valstybės institucijomis, o susigražinti prarastą pasitikėjimą kartais būna be galo sunku. Čia paminėtina, kad Konstitucinis Teismas, net aprobavęs ginčytų mokesčių įstatymų pataisų priėmimą kartu su valstybės biudžeto tvirtinimu, kartu pabrėžė, kad visuomenei turi būti pateikiamos aiškios priežastys ir motyvai, kodėl atitinkamiems teisės aktams įsigaliooti buvo būtina išimties tvarka nesilaikyti nustatyto šešių mėnesių *vacatio legis*.

Mokesčių įstatymų stabilumas, nuspėjamumas, tęstinumas, galimybė mokesčių mokėtojams iš anksto planuoti veiklą, iš anksto žinoti būsimas prievolės valstybei – itin jautrūs dalykai. Mokesčių teisiniai santykiai – tęstiniai teisiniai santykiai, mokesčiai mokami nuo to, ką asmuo nuveikė praityje ir ko pakeisti dažnai nebegali. Todėl mokesčių reglamentavimo pokyčiai turi ne tik nepaneigti asmenų jau įgytų teisių, bet ir žvelgti į perspektyvą, taigi nepaneigti jų pagrįstų teisėtų lūkesčių. O jei skubūs pakeitimai yra būtini ir neišvengiami, kaip būna užklupus ekonomikos krizei, ne tik teisiniai imperatyvai, bet ir ekonominiai valstybės ir visuomenės interesai reikalauja užtikrinti, kad galinti atsirasti žala būtų minimali.

Vienas iš svarbiausių, bet dažnai dėl politinių ar kitų interesų nuvertinamų mokesčių teisės principų, galinčių labai prisidėti prie mokesčių pakeitimo galinčios kilti žalos sumažinimo, yra tinkamo *vacatio legis* užtikrinimas. *Vacatio legis* yra techninį-procedūrinį terminą žyminti sąvoka: tai laiko tarpas nuo išleisto įstatymo ar kito teisės akto viešo paskelbimo iki jo įsigaliojimo ir / arba taikymo pradžios. Kita vertus, tinkamo *vacatio legis* pasirinkimas leidžiant įstatymus yra viena iš būtinų prielaidų užtikrinti ne tik teisės aktų legalumą, bet ir legitimumą. Jis svarbus užtikrinant asmenų teisėtų lūkesčių apsaugą, įstatymų negaliojimą atgal (lot. *lex retro non agit*), apskritai teisės viršenybę. Lenkijos Respublikos Konstitucinis Tribunolas pasitikėjimą valstybe ir jos teise susiejo su valstybės lojalumu teisės adresatams: įstatymai turi būti kuriami ir taikomi taip, kad „nespėtų spąstų“ piliečiams; piliečiams turi būti sudarytos sąlygos veikti pasitikint, kad jų veiksmai nesukels teisiųjų padarinių, kurie negalėjo būti numatyti atitinkamų sprendimų priėmimo

³⁹² *Ibid.*

ir veiksmų atlikimo metu, ir kad jei jie veiks laikydamiesi tų sprendimų ar veiksmų metu galiojusių teisės aktų, ir toliau bus pripažįstami ateityje galiosiančios teisės³⁹³. Naujos taisyklės turi ne „nustebinti“ asmenis, kuriems jos skirtos, o sudaryti prielaidas ir suteikti jiems laiko prisitaikyti prie pasikeitimų, persvarstyti tolesnius veiksmus³⁹⁴. Tai gana universali pozicija lyginamojoje konstitucinėje jurisprudencijoje. Jos laikosi ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas³⁹⁵, nuolat pabrėžiantis pasitikėjimo valstybe ir jos teise svarbą ir teisėkūros subjektų konstitucinę priedermę tą pasitikėjimą palaikyti ir skatinti. Kita vertus, vertinant vien formaliai, Lietuvoje įstatymų ir kitų teisės aktų įsigaliojimas tinkamo *vacatio legis* aspektu yra problemiškas, nes eksplikitinės Konstitucijos 70 straipsnio³⁹⁶ nuostatos suformuluotos taip, tarsi būtų toleruotinas ir minimalus *vacatio legis*, kai, pavyzdžiui, įstatymo priėmimas ir pasirašymas vos aplenkia jo oficialų paskelbimą, o įstatymas ne vien įsigalioja, bet ir pradamas taikyti iškart jį paskelbus.

Vacatio legis galima laikyti vienu iš kertinių teisinio tikrumo principo aspektų greta *lex retro non agit*, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisės aktų aiškumo, išsamumo ir galiojimo tik viešai paskelbus. Tik šių elementų visuma gali užtikrinti teisinės sistemos stabilumą, teisės adresatų pasitikėjimą ja, teisės legitimumą. Mokesčių reglamentavimo kontekste tinkamas *vacatio legis* gali būti būtinas tam, kad įstatymų leidėjo intervencija į susiklosčiusius ekonominius santykius būtų sklandi ir neskatintų teisės adresatų imtis apsimestinių, vien pakeistą mokesčių santykių reguliavimą „tenkinančių“ veiksmų.

Statutinės teisės lygmeniu norminiu *vacatio legis* pagrindu Lietuvoje laikytinas dar Keturioliktosios Vyriausybės 2007 m. inicijuoto³⁹⁷, tačiau tik Penkioliktosios („krizės“) Vyriausybės kadencijos pabaigoje, 2012 m., Seimo išleisto Teisėkūros pagrindų įstatymo³⁹⁸ 20 straipsnis. Pagal jo 1 dalį

³⁹³ 2005 m. vasario 15 d. sprendimas byloje K 48/04. Prieiga per internetą: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_48_04_p_GB.pdf [žiūrėta 2014 m. rugsėjo 20 d.]. Beje, šis nutarimas buvo priimtas su mokesčiais susijusioje byloje.

³⁹⁴ ROBERTSON, D. *The Judge as political theorist: Contemporary constitutional review*. Princeton, 2010, p. 104.

³⁹⁵ Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarime konstatuota, kad „teisinio reguliavimo pakeitimai turėtų būti daromi taip, kad asmenims, kurių teisei padėčiai jie turi įtakos, būtų užtikrinta reali galimybė prisitaikyti prie naujos teisinės situacijos. Todėl, siekiant sudaryti sąlygas asmenims ne tik susipažinti su nauju teisiniu reguliavimu anksčiau nei jis pradės galioti, bet ir tinkamai pasirengti numatomiems pakeitimams, gali būti būtina nustatyti vėlesnę jo įsigaliojimo datą (taikymo pradžią)“, o būtent, jog „asmenų, kuriems taikytinas naujas teisinis reguliavimas, teisinė padėtis perinamosiomis nuostatomis turėtų būti sureguliuota taip, kad jiems būtų suteikta pakankamai laiko užbaigti pradėtus veiksmus, kurių jie ėmėsi ankstesnio teisinio reguliavimo pagrindu, tikėdamiesi, kad jis bus stabilus, ir įgyvendinti pagal ankstesnį teisinį reguliavimą įgytas teises“.

³⁹⁶ „Seimo priimti įstatymai įsigalioja po to, kai juos pasirašo ir oficialiai paskelbia Lietuvos Respublikos Prezidentas, jeigu pačiais įstatymais nenustatoma vėlesnė įsigaliojimo diena.“ (1 dalis); „Kitus Seimo priimtus aktus ir Seimo statutą pasirašo Seimo Pirmininkas. Šie aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo, jeigu pačiais aktais nenustatoma kita įsigaliojimo tvarka.“ (2 dalis).

³⁹⁷ *Žin.*, 2007, nr. 97-3920 (pateikimas Seimui); 2010, nr. 59-2888 (atšaukimas).

³⁹⁸ Plačiau žr. II dalį.

norminiai teisės aktai įsigalioja kitą dieną po oficialaus jų paskelbimo Teisės aktų registre, jeigu pačiame teisės akte nenumatyta vėlesnė įsigaliojimo data, o 3 dalyje nustatytos specialiai mokesčių teisės aktams skirtos taisyklės:

„Lietuvos Respublikos mokesčių įstatymai, nustatantys naujus mokesčius, naujus mokesčio tarifus, mokesčio lengvatas, sankcijas už mokesčių įstatymų pažeidimus arba iš esmės pakeičiantys apmokestinimo tam tikru mokesčiu tvarką ar apmokestinimo teisinio reglamentavimo bei taikymo principus, įsigalioja ne anksčiau kaip po šešių mėnesių nuo oficialaus paskelbimo dienos. Ši nuostata netaikoma su atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu susijusiems Lietuvos Respublikos mokesčių įstatymų pakeitimo (papildymo) įstatymams ir teisės aktams, kuriais Lietuvos nacionalinė teisė derinama su ES teise.“

Šitaip iš esmės buvo pakartotos dar nuo 2004 m. gegužės 1 d. galiojančios Mokesčių administravimo įstatymo³⁹⁹ 3 straipsnio 3 ir 4 dalies nuostatos. Tiesa, pastarojo įstatymo 3 dalyje suformuluota ne taip kategoriškai:

„Lietuvos Respublikos Seimas turi užtikrinti, kad Lietuvos Respublikos mokesčių įstatymai, nustatantys naują mokestį, naują mokesčio tarifą, mokesčio lengvatą, sankcijas už mokesčių įstatymų pažeidimus arba iš esmės pakeičiantys apmokestinimo tam tikru mokesčiu tvarką ar apmokestinimo teisinio reglamentavimo bei taikymo principus, įsigaliojūt ne anksčiau kaip po šešių mėnesių nuo jų paskelbimo dienos.“

Tas „turi užtikrinti“ sudaro įspūdį, kad nustatytas *vacatio legis* reikalavimas yra tarsi ne toks imperatyvus; kita vertus, tai, jog to paties straipsnio kitoje dalyje nustatyta šios nuostatos taikymo išimtis („[š]io straipsnio 3 dalis netaikoma su atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu susijusiems Lietuvos Respublikos mokesčių įstatymų pakeitimams bei teisės aktams, kurie derinami su Europos Sąjungos teisės aktų nuostatomis.“) tą lyg ir maskuojamą imperatyvumą patvirtina.

Taigi, pripažįstama, kad reikšmingų, t. y. ne vien techninių, mokesčių įstatymų pakeitimų vieta teisinio reguliavimo sistemoje yra ypatinga; dėl jų poveikio visai visuomenei ir kiekvienam jos nariui, jo teisėms ir pareigoms, nustatytas itin ilgas – net šešių mėnesių – įsigaliojimo atidėjimo terminas. Šitaip tarp valstybės (visuomenės) intereso ir individualaus mokesčių mokėtojo teisių ir interesų galinti kilti priešybė išsprendžiama pastarojo naudai. Bet nustatytos ir dvi išimtys iš tarptautinių įsipareigojimų vykdymo pareigos kylanti išimtis ES teisę perkeliantiems (įgyvendinantiems) ir / arba su atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų rodiklių patvirtinimo įstatymu susijusiems⁴⁰⁰ mokesčių įstatymų pakeitimams; šiems išimtiniais

³⁹⁹ Žin., 2004, nr. 63-2243 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁴⁰⁰ „Susijusiems“ orientuoja į teisinio reguliavimo tikslus ir turinį; tokių ryšių visada reikia pagrįsti; akivaizdu, kad „susijusiems“ tikrai netraktuotina kaip „tuo pat metu svarstomiems“ arba „tuo pat metu priimamiems“, ar pan.

atvejams gali būti taikomas bendrasis vienos dienos *vacatio legis*. Išimtimis pusiausvyra gražinama gerokai atgal valstybės ir viešojo intereso (kaip jį supranta politinė valdžia) pusėn ir sudaromos prielaidos Vyriausybei ir Seimui gana greitai, be atidėliojimų reformuoti tokį viešųjų išteklių akumuliacinio ir finansavimo mechanizmą.

Lietuviškasis įstatymų *vacatio legis* kildinamas iš Konstitucijos 70 straipsnio 1 dalies, pagal kurią Seimo priimti įstatymai įsigalioja po to, kai juos pasirašo ir oficialiai paskelbia Respublikos Prezidentas, jeigu pačiais įstatymais nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data, ir konstitucinio teisinės valstybės principo. Aiškindamas įstatymų leidėjo prievolę nustatyti pakankamą *vacatio legis*, Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad jo trukmė kiekvienu konkrečiu atveju turi būti vertinama aplinkybių visuma (teisės akto paskirtis ir vieta teisės sistemoje, reguliuojamų visuomeninių santykių pobūdis, subjektų, kuriems jis adresuotas, ratas ir jų galimybės prie pokyčių prisitaikyti, priežastys, dėl kurių teisės aktas turėtų įsigalioti kuo skubiau, ir kt.). Pripažįstama, kad reikšmingas viešasis interesas, siekis apsaugoti konstitucines vertybes, nusveriantys asmens interesą turėti daugiau laiko prisitaikyti prie naujo teisinio reglamentavimo, gali lemti skubų įstatymo įsigaliojimą net be jokio *vacatio legis*, tačiau toks naujas pareigas ir apribojimus nustatančių įstatymų įsigaliojimas turinti būti ypatingomis objektyviomis aplinkybėmis grindžiama ir pateisinama išimtis, o ne plačiai taikoma taisyklė⁴⁰¹. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad esmingai keičiant galiojančių teisinių reguliavimą, kai tai daro neigiamą įtaką asmenų teisei padėčiai, būtinas ne vien pakankamas *vacatio legis*, bet ir pereinamasis laikotarpis, duodantis asmenims pakankamai laiko užbaigti ankstesnio teisinio reguliavimo pagrindu pradėtus veiksmus ir įgyvendinti anksčiau įgytas savo teises.

Svarbi ne tiek naujai priimamų ar keičiamų mokesčių įstatymų formalaus įsigaliojimo, bet ir realaus taikymo pradžia. Mokesčių įstatymai yra susiję su tęstiniais ekonominiais santykiais ir aplinkybėmis: turto turėjimu; jo vertės pokyčiais; ateityje gražą turinčiomis duoti investicijomis; pajamas generuojančia veikla; darbu, už kurį atsiskaitoma iš anksto nustatyto laikotarpio pabaigoje; vienkartiniais, bet ilgalaikius ekonominius padarinius turinčiais sprendimais (gautais ar suteiktais kreditais, taupymu, investavimu, turto įsigijimu išsimokėtinai ir kt.) ir pan. Todėl mokesčių įstatymų taikymas ir mokestiniai santykiai paprastai skaidomi į laiko atkarpas – mokestinius laikotarpius (kurie nėra vienodi įvairiems mokesčiams). Daugelio naujai priimamų mokesčių srities norminių teisės aktų realios teisinės galios pradžia dažnai žymima ne jų formalaus įsigaliojimo, o taikymo pradžios terminu, nurodant mokestinį laikotarpį, už kurį mokesčiai apskaičiuojami taikant jau naujojo teisinio reguliavimo nuostatas. Susiklosčius tokiai padėčiai susiduriama su realia *de jure* ir *de facto* retroaktyvumo rizika.

⁴⁰¹ BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinės teisės šaltinių doktrinos raidos bruožai. Iš ŠAPOKA, G. (ats. red.). *Teisės raida: retrospektyva ir perspektyva: Liber amicorum Mindaugui Maksimaičiui*. Vilnius, 2013, p. 436–437.

Retroaktyvi (retrospektyvi) teisės akto galia gali būti formali, kai akte tiesiogiai nurodoma, kad tam tikros (ar visos) jo nuostatos taikytinos ir laikotarpiui iki jo įsigaliojimo, arba materialiai, kai naujai nustatytos taisyklės, nenumačius pereinamojo laikotarpio, taikomos iškart ir pakeičia iki pakeitimo vykdytos veiklos ar įvykusio įvykio teisinius padarinius ar daro jiems įtaką⁴⁰². Pirmuoju atveju pabrėžiamos pereinamojo laikotarpio nuostatos, turinčios laiduoti kiek įmanoma nuoseklų ir asmenų teises ir teisėtus interesus užtikrinantį perėjimą nuo buvusio teisinio reguliavimo prie naujojo, o *vacatio legis* problema kyla veikiau kaip antraeilė; antruoju atveju susiduriama su faktiniu naujojo teisinio reguliavimo galiojimu ir taikymu atgal.

Vienas iš dažnai naudojamų argumentų, kuriuo grindžiamas mokesčių įstatymų taikymo nuo jau prasidėjusio mokestinio laikotarpio pradžios ir teisinamas mokesčių įstatymams privalomas šešių mėnesių *vacatio legis* sutrumpinimas, yra tas, kad naujasis teisinis reguliavimas esą lengvina mokesčių mokėtojo padėtį (sumažina mokesčio dydį, pailgina jo sumokėjimo terminą, išplečia lengvatas ir kt.). Čia primintinas Konstitucinio Teismo 1994 m. balandžio 21 d. nutarimas⁴⁰³:

„Įstatymų leidyboje atgal galiojančių įstatymo normų priėmimas yra išimtis. Tai įvyksta, kai apie įstatymo galiojimą atgal yra nurodyta pačiame įstatyme arba kai priimami įstatymai, panaikinantys veikos baudžiamumą ar administracinę atsakomybę arba švelninantys bausmę ar administracinę nuobaudą. Kitose teisės srityse retroaktyvus (atgal galiojančio) įstatymo priėmimas gali neigiamai atsiliiepti asmenų teisėms. Retroaktyvus įstatymas įsibrauna į anksčiau galiojusio įstatymo reguliavimo sritį ir pakeičia ankstesnio įstatymo nustatytas asmenų teises ir pareigas. Dėl to atsiranda teisinių padarinių, kurie gali būti palankūs vienai šaliai, bet nepalankūs kitai. Taigi klaidinga būtų manyti, kad asmens padėtį gerinantis įstatymas (išskyrus baudžiamąją ir administracinę atsakomybę) visada galioja atgal, nes privatinėje teisėje, pagerinus vienos teisinio santykio šalies padėtį, kitos šalies padėtis gali pablogėti.“

Ši *lex retro non agit* taisyklės pirmenybė prieš jos išimtį *lex benignior retro agit* aktuali ne vien privatinei, bet ir mokesčių teisei: mokesčių santykių reguliavimas yra tiesiogiai susijęs su verslo konkurencine aplinka, todėl net, pavyzdžiui, įstatymų pakeitimai, kuriais formaliai „tik“ nustatomos naujos mokesčių lengvatos vienai mokesčių mokėtojų grupei, niekaip nekeičiant kitoms taikomų taisyklių, gali pakeisti susiklosčiusią konkurencinę pusiausvyrą ir šitaip netiesiogiai pabloginti kitų mokesčių mokėtojų padėtį. Dėl to anaip-tol nėra „savaiame suprantamas“ požiūris, esą *lex retro non agit* ar pakankamo *vacatio legis* principai nėra tokie jau imperatyvūs iš esmės visiems mokesčių dydį sumažinantiesiems ar jų mokėjimo sąlygas palengvinantiems įstatymams. Atvirkščiai, kiekvieno mokesčių teisės akto pakeitimo poveikis turi būti vertinamas ne vien tiesioginių adresatų, bet ir kitų mokesčių mokėtojų įtakos bendrai verslo aplinkai atžvilgiu.

⁴⁰² GRIBNAU, H. *Op. cit.*, p. 71 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁴⁰³ *Žin.*, 1994, nr. 31-562.

Pažymėtina ir tai, kad Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas mokestinių įstatymų atitiktį Konstitucijai, nedaro esminio skirtumo tarp įstatymo įsigaliojimo ir jo taikymo pradžios momentų. Taip yra, matyt, iš dalies dėl ne vien šio teismo, bet ir visos Lietuvos teisėkūros tradicijos (čia nesiaiškinama, ji autentiška, perimta ar paveldėta) teisės aktų įsigaliojimą traktuoti kaip galimybę juos taikyti, bet ir dėl to, kad Konstitucijos 70 straipsnyje minimas tik įstatymų ir kitų teisės aktų įsigaliojimas, bet ne taikymas⁴⁰⁴. Tačiau toks skirtumas nedarymas (net jei jie kelia tam tikrų teisės teorijos problemų) bent jau mokesčių įstatymų atžvilgiu yra teigiamas dalykas, nes konstitucinėje jurisprudencijoje *lex retro non agit* ir pakankamo *vacatio legis* kriterijai turi potencijos būti vienodai reikliai taikomi ir įstatymų įsigaliojimo, ir jo taikymo pradžios momentams⁴⁰⁵.

3.2. Mokesčių įstatymų pakeitimai ir *vacatio legis*

Pasaulinei krizei 2008 m. pasiekus Lietuvą, Vyriausybė, siekdama subalansuoti viešųjų finansų srautus ir suvaldyti biudžeto deficito dydį, inicijavo, o Seimas padarė daug skubių, reikšmingų, įvairių asmenų teises, pareigas ir teisėtus interesus labai paveikusių įstatymų pataisų. Be to, buvo keičiami ir poįstatyminiai aktai. Nuo 2008 m. gruodžio iki 2009 m. gruodžio pabaigos buvo padaryta daugiau kaip dvidešimt vien svarbiausių mokesčių (pelno mokesčio, pridėtinės vertės mokesčio, gyventojų pajamų mokesčio, akcizų) įstatymų pakeitimų. Sričiai, kuri dėl tiesioginio ryšio su privačia nuosavybe, verslo iniciatyva ir ilgalaikiais mokesčius mokančiųjų planais, ne tik yra ypač jautri staigiems pokyčiams, bet ir staigiems pokyčiams joje yra jautrios daugelis kitų gyvenimo sričių, toks pakeitimų skaičius per vienerius metus tikrai įspūdingas. Jau vien tai kelia jų atitikties teisinio tikrumo ir stabilumo imperatyvams klausimą.

Net aštuonis kartus buvo keistas Pelno mokesčio įstatymas (vienas pakeitimas buvo padarytas dar iki jam įsigaliojant). Buvo nuo 15 proc. iki 20 proc. padidintas, paskui vėl sumažintas pagrindinis mokesčio tarifas, atitinkamai buvo pakeista dividendų apmokestinimo tvarka, užsienio įmonėms mokamų kitų išmokų apmokestinimo prie pajamų šaltinio tvarka, buvo nustatyta mokesčio lengvata investiciniams projektams, pakeistas per nuolatines buveines užsienyje gautų pajamų apmokestinimas, Pelno mokesčio įstatymas derintas

⁴⁰⁴ Bet pgl. Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimą. *Žin.*, 2002, nr. 93-4000.

⁴⁰⁵ Net nutarime, kuriame nebuvo pripažinta, kad *expressis verbis* nustatyto *vacatio legis* nepaisymas suponuoja atitinkamos nuostatos neatitiktį konstituciniam teisinės valstybės principui, konstatuota, jog „turėtų būti paisoma konstitucinio reikalavimo numatyti tinkamą *vacatio legis*, t. y. turėtų būti paliekama pakankamai laiko iki tų pakeitimų įsigaliojimo (taikymo pradžios), kad suinteresuoti asmenys galėtų jiems tinkamai pasirengti“. Žr. Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimą (nuorodą žr. Įžangoje).

su atitinkamais Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimais ir kt. Pats šių pakeitimų turinys ir apimtis ne visiškai koreliuoja su Pelno mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymų skaičiumi: vienais iš jų buvo padaryta daugiau ir reikšmingesnių pakeitimų, kitais – atlikta veikiau redakcinė, apmokestinimo tvarkos esmingai nepaveikusi korekcija; vienais pakeitimais mokestinė našta buvo padidinta, kitais – sumažinta, o kai kuriuose įstatymo pakeitimo įstatymuose derinta viena ir kita. Tačiau visiems jiems bendra tai, kad būtinasis šešių mėnesių *vacatio legis* buvo ne privaloma taisyklė, o tik reta išimtis: pirmieji keturi įstatymai⁴⁰⁶ buvo išleisti ir įsigaliojo kartu su 2009 m. biudžetą patvirtinusių įstatymu; 2009 m. kovą išleistas įstatymas⁴⁰⁷ buvo taikomas retroaktyviai, dar dviejų įstatymų įsigaliojimui, taikymui⁴⁰⁸ iki šešių mėnesių trūko mėnesio ir keturių dienų, o paskutiniai du⁴⁰⁹ buvo išleisti 2009 m. gruodį kartu su 2010 m. biudžeto patvirtinimo įstatymu; ir tik vieno iš jų⁴¹⁰ atveju buvo išlaikytas minėtas šešių mėnesių terminas: mokesčių mokėtojams tikrai palankią nuostatą dėl mokestinių nuostolių perdavimo tarp grupės įmonių buvo numatyta taikyti tik 2010 m. apskaičiuotiems mokestiniam nuostoliams, t. y. tik nuo 2011 metų.

Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas, skaičiuojant jo pakeitimo įstatymus, 2009 m. buvo pakeistas septynis kartus, dar vieną kartą buvo pakeistas vienas iš pakeitimo įstatymų. Iš viso Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme buvo pakeisti 23 straipsniai (įskaitant ir jį naujai papildžiusius 13¹ ir 18¹ straipsnius). Turint galvoje, kad Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas šiuo metu susideda iš 41 straipsnio, galima pagrįstai suabejoti, ar jis apskritai neturėjo būti išdėstytas nauja redakcija⁴¹¹. Taip, be abejo, būtų palengvinta teisės adresatams susipažinti su naujuoju teisiniu reguliavimu, jis pats, nuosekliai konsoliduotas viename teisės akte, būtų išvengęs techninių netikslumų, o jo skirtingo interpretavimo rizika būtų buvusi sumažinta.

Keičiant Gyventojų pajamų mokesčio įstatymą, pirmiausia buvo peržiūrėtos ir atšauktos dar neįsigaliojusios jo pataisos, kurios akivaizdžiai nebetiko dėl kilusios krizės pasikeitusiai ekonominei ir finansinei realybei ir turėjo būti suderintos (tiek turinio, tiek teisinės technikos atžvilgiu) su naujai daromomis antikrizinėmis įstatymo pataisomis. Iš daugelio techninių ir patikslinančių, pastebėtas teisinio reguliavimo spragas ir kitas ydas turinčių pašalinti pakeitimų svarbiausiais galima įvardyti: gyventojų pajamų mokesčio tarifų peržiūrą (įskaitant savarankiškų privalomojo sveikatos draudimo įmokų techninį atskyrimą nuo gyventojų pajamų mokesčio); mokesčio lengvatų peržiūrą

⁴⁰⁶ Žin., 2008, nr. 149-6000; 2008, nr. 149-6001; 2008, nr. 149-6002; 2008, nr. 149-6030).

⁴⁰⁷ Žin., 2009, nr. 25-976.

⁴⁰⁸ Žin., 2009, nr. 93-3979; 2009, nr. 93-3980.

⁴⁰⁹ Žin., 2009, nr. 153-6880; 2009, nr. 153-6881.

⁴¹⁰ Žin., 2009, nr. 153-6880.

⁴¹¹ Žr. tuo metu galiojusio Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 11 straipsnio 2 dalį (Žin., 1996, nr. 68-1362).

(*inter alia*, laipsnišką lengvatos žemės ūkio veiklos pajamoms eliminavimą, mokesčių atskaitymo lengvatų įsigijusiems būstą, asmeninį kompiuterį, mokėjusiems už studijas susiaurinimą ir kt.); neapmokestinamojo pajamų dydžio taikymo tvarkos pakeitimus; individualios veiklos apmokestinamųjų pajamų apskaičiavimo tvarkos pokyčius. Kone visi šie pakeitimai padaryti vieninteliu 2008 m. gruodžio 23 d. Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13¹, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 18¹ straipsniu įstatymu⁴¹²; vėlesnės pataisos beveik vien tik tikslino šiuo pirmuoju pakeitimo įstatymu padarytus pakeitimus, taisė pastebėtas klaidas ir netikslumus. Savo įsigaliojimo tvarka Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimai mažai skyrėsi nuo Pelno mokesčio įstatymo pakeitimų. Einamųjų metų pabaigoje išleistas ir su kitų kalendorinių metų valstybės biudžetą patvirtinančiu įstatymu susietas pataisas buvo pradėta taikyti nuo tų kitų kalendorinių metų pradžios, faktiškai ne vėliau kaip viena dvi savaitės po pakeitimo įstatymo priėmimo. Iš esmės nesisyrė ir *vacatio legis* funkciją iš dalies atlikusi pereinamojo laikotarpio tvarka: atitinkamos nuostatos buvo gana ribotai taikomos labiausiai socialiai pažeidžiamoms grupėms ir jų pajamoms bei mokėjimams (žemės ūkio veiklos pajamoms, pajamoms pagal verslo liudijimus, mokesčio lengvatomis būsto kreditų palūkanoms, išlaidoms kompiuteriui įsigyti, įmokoms už studijas, išmokoms pagal gyvybės draudimo sutartis), o šešių mėnesių ar net ilgesnis taikymo atidėjimo laikotarpis visa apimtimi buvo pritaikytas tik nustatant kaupimo apskaitos principą apskaičiuojant individualios veiklos pajamas. Dvi 2009 m. vasario 19 d. padarytos Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimo pataisos⁴¹³ įsigaliojo retroaktyviai – jų įsigaliojimo data buvo nustatyta 2009 m. sausio 1 d. Tačiau jas abi tyręs Konstitucinis Teismas 2013 m. vasario 15 d. nutarimu pripažino neprieštaraujančias Konstitucijai pagal priėmimo ir įsigaliojimo tvarką.

Akcizų įstatymas nuo 2008 m. gruodžio iki 2009 m. gruodžio pabaigos buvo koreguojamas tris kartus. Visi pakeitimai buvo tiesiogiai susiję su akcizų dydžiais: buvo keičiami mokesčio tarifai, taip pat buvo panaikinta dalis iki tol taikytų lengvatų. Kai kurie legislatyviniai sprendimai buvo priimti įgyvendinant dar Lietuvos stojant į ES prisiimtus išsipareigojimus laipsniškai (pa)dinti taikomus akcizus iki ES direktyvomis nustatytų minimalių tarifų (degalams, cigaretėms). Tačiau akcizai degalams buvo padidinti daugiau ir viršijo tuo metu nustatytą būtinąjį minimumą. Taip pat buvo padidinti akcizo tarifai alkoholiui, panaikintos mažosios alaus darykloms ir biokurui taikytos akcizo lengvatos. Visi tie pakeitimai, kaip tam laikui buvo įprasta, buvo padaryti kaip susiję su atitinkamu valstybės biudžeto įstatymu. Tik vieno pakeitimo įstatymo⁴¹⁴ įsigaliojimas ir taikymas, iš anksto nustačius laipsnišką akcizo cigaretėms didėjimą ateityje, visiškai išlaikė būtiną *vacatio legis*.

⁴¹² Žin., 2008, nr. 149-6033.

⁴¹³ Žin., 2009, nr. 25-977; 2009, nr. 25-977.

⁴¹⁴ Žin., 2008, nr. 149-6005.

Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas per tą patį laiką buvo pakeistas šešiais pakeitimo įstatymais. Jais buvo atšauktas nuo 2009 m. turėjęs būti taikomas lengvatinis (sumažintas) PVM tarifas vaisiams ir daržovėms, dukart padidintas pagrindinis mokesčio tarifas, buvo gerokai susiaurinta lengvatinio mokesčio tarifo taikymo apimtis, kartu nustačius laikinus (vėliau vis pratęsimus) jo taikymo atvejus (knygoms ir neperiodiniams informaciniais leidiniams, šilumos energijai, kompensuojamiems vaistams). Kai kuriomis pataisomis buvo įgyvendintos naujų PVM skirtų ES direktyvų⁴¹⁵ nuostatos. Jas į nacionalinį įstatymą perkeliančiame pakeitimo įstatyme⁴¹⁶ jokių su krize sietinų pataisų nebuvo įtraukta, todėl prie krizės „inspiruotų“ per tuos trylika mėnesių priimtų Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymų galima priskirti penkis. Pirmuoju iš jų buvo atšauktas anksčiau išleistas, bet įsigaliojęs PVM įstatymo pakeitimo įstatymas⁴¹⁷, todėl jo atžvilgiu *vacatio legis* reikalavimo taikymas turbūt būtų problemiškas. Tačiau visų kitų pakeitimo įstatymų paskelbimą ir įsigaliojimą nuo priėmimo skyrė ne privalomi šeši mėnesiai, bet ne daugiau kaip penkios savaitės.

Kai kurioms PVM įstatymo pataisoms (daugiausia keičiančioms taikomus tarifus) nustatytas tam tikras pereinamasis laikotarpis. Jis buvo nustatytas PVM už akcizais apmokestinamas prekes, taip pat pajamoms pagal išankstines sutartis (pavyzdžiui, dėl prenumeratos, apgyvendinimo paslaugų, renginių) ir kt.) ir pratęsė jau galiojusių laikinųjų nuostatų taikymą, tačiau buvo nustatomas atitinkamą biudžetų rodiklių įstatymą lydinčiuose Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymuose. Pavyzdžiui, du pakeitimo įstatymai⁴¹⁸ buvo priimti kartu su 2009 m. valstybės biudžetą patvirtinančiu įstatymu, dar du⁴¹⁹, įsigalioję 2009 m. rugsėjo 1 d., – kartu su 2009 m. liepą priimtu tų metų valstybės biudžeto įstatymo pakeitimo įstatymu. Teoriškai gal ir galima mėginti spekuliuoti, ar mokesčių įstatymams privalomo *vacatio legis* išimtis taikytina ir su valstybės biudžetą patvirtinančio įstatymo pakeitimo įstatymais susijusiems atitinkamų mokesčių įstatymų pakeitimams⁴²⁰, tačiau vienareikšmiškai konstatuoti *vacatio legis* reikalavimo pažeidimą vargu ar esama tvirto pagrindo. Konstitucinio Teismo jurisprudencija rodo, kad itin daug priklauso nuo konkretaus laikotarpio faktinės situacijos vertinimo, būtent ar (ir kiek) skubi įstatymų leidėjo intervencija į mokesčių įstatymus buvo būtina tomis konkrečiomis aplinkybėmis, kokių tikslų ja buvo siekiama,

⁴¹⁵ T. y. 2008 m. vasario 20 d. Tarybos direktyvos 2008/8/EB (OL 2008 L 44); 2008 m. vasario 12 d. Tarybos direktyvos 2008/9/EB (OL 2008 L 44); 2008 m. gruodžio 16 d. Tarybos direktyvos 2008/117/EB (OL 2009 L 14).

⁴¹⁶ *Žin.*, 2009, nr. 151-6772.

⁴¹⁷ *Žin.*, 2008, nr. 149-6004.

⁴¹⁸ *Žin.*, 2008, nr. 149-6004, nr. 149-6034.

⁴¹⁹ *Žin.*, 2009, nr. 93-3978, nr. 93-3988.

⁴²⁰ Tačiau oponentų argumentas gal ir ne be pagrindo: pakeitimo įstatymu keičiamas pagrindinis įstatymas, todėl su pakeitimo įstatymu susiję mokesčių pakeitimai yra tiesiogiai susiję ir su pagrindiniu įstatymu.

ar ji atitiko proporcingumo reikalavimą ir ar nebuvo akivaizdžiai geresnių, mažiau asmenų teises suvaržančių alternatyvų.

Siekiant didesnio tikslumo, reikėtų vertinti ne mokesčių įstatymų pakeitimo įstatymų apskritai, bet kiekvienos nuostatos priėmimo, paskelbimo, įsigaliojimo ir taikymo pradžios chronologiją. Tačiau pakeitimų skaičius ir apimtis yra tokie dideli, kad reikėtų daug platesnio tyrimo. Kita vertus, autorių vertinimu, ir čia išdėstyta teisėkūros apžvalga gana aiškiai rodo ir mokesčių įstatymų pataisas inicijavusios vykdomosios valdžios, ir įstatymų leidėjo požiūrį į tokį konstitucinių asmens teisių apsaugos elementą kaip *vacatio legis*. Aiškiai vyrauja *vacatio legis* tik kaip politinio pažado, geranoriško įstatymų leidėjo pasižadėjimo ar išimtinai techninio, tik formaliai privalomo imperatyvo, kurio laikymasis priklauso nuo įstatymų leidėjo diskrecijos, samprata. Tinkamo *vacatio legis* reikalavimas įstatymų leidybos procese menkai siejamas su giluminėmis šio principo ištakomis. Tai ypač patvirtina ta aplinkybė, kad bendrasis *vacatio legis* buvo netaikomas ne tik tiems pakeitimams, kurių poveikis mokesstinėms pajamoms buvo didelis (pavyzdžiui, keičiantiems mokesčių tarifus) ir kurių, kaip antikrizinių veiksnių visumos dalies, būtinumas, matyt, kelia mažiausiai abejonių, bet ir beveik visiems kitiems pakeitimams, kurie nepadarė didelio poveikio viešiesiems finansams ir šiuo atžvilgiu nevertintini kaip gyvybiškai svarbūs ar neišvengiami, tačiau buvo svarbūs jų adresatams, kuriems jie ne tik turėjo svarbių materialių padarinių, bet ir sukūrė papildomų administracinių pareigų (pirmiausia pareigą tinkamai prisitaikyti prie staigių pokyčių). Tai ypač pasakytina apie tokias mokesčių įstatymų pataisas, kuriomis buvo keičiama natūra gautų gyventojų pajamų apmokestinimo tvarka, pakeistas pajamų iš turto (akcijų, būsto, kito nekilnojamojo turto) vertės padidėjimo apmokestinimas, koreguojama nerezidentams taikoma apmokestinimo tvarka arba kuriomis privalomojo sveikatos draudimo įmokos buvo (iš pradžių veikiau tik „techniškai“) atskirtos nuo gyventojų pajamų mokesčio).

Jau ne kartą minėtame 2013 m. vasario 15 d. nutarime Konstitucinis Teismas įvertino gana didelę dalį iš šių nuostatų (priimtų iki 2009 m. balandžio pabaigos, kurias savo prašyme ginčijo pareiškėjas – Seimo narių grupė, pateikusi didžiausios apimties per visą Konstitucinio Teismo gyvavimą prašymą – ilgesnį nei kuris nors kada nors priimtas Konstitucinio Teismo nutarimas, iš kurių ilgiausi siekia beveik pusantro šimto puslapių). Nė vienas iš tirtų (pakeitimo) įstatymų – net tie, kurie buvo taikomi retroaktyviai, kitaip tariant, buvo išleisti *ex post facto* – nebuvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai pagal joje nustatytą priėmimo ir įsigaliojimo (arba tik įsigaliojimo) tvarką (o tie, kurių atitiktis Konstitucijai buvo tirta pagal turinį – pagal turinį). Vis dėlto, atsižvelgiant į tame nutarime išplėtotą oficialią konstitucinę *vacatio legis* doktriną ir taikytus analizės kriterijus, būtų sudėtinga vienareikšmiškai vertinti vėlesnių mokesčių įstatymų pakeitimo įstatymų priėmimo ir įsigaliojimo konstitucingumą. Apie tai jau buvo šiek tiek užsiminta. Tokiose konstitucinės justicijos bylose galėtų kilti įvairių sudėtingų

bendresnių klausimų, į kuriuos Konstitucinio Teismo jurisprudencija kol kas nepateikia atsakymų – bent jau konstitucinės justicijos bylose dėl mokesčių teisės aktų (nors, apskritai paėmus, joje esama ir gana aiškių gairių, orientuojančių į iki pripažinimo antikonstituciniais taikytų materialius padarinius sukuriančių teisės aktų (ar jų nuostatų) pripažinimo prieštaraujančiais Konstitucijai teisinius padarinius). Pavyzdžiui, kokie turėtų būti atitinkamo mokesčio įstatymo pripažinimo antikonstituciniu pagal įsigaliojimo tvarką teisiniai padariniai? Ar jis taptų „absoliučiai“ negaliojančiu, taigi, jei įstatymų leidėjas vis tiek norėtų, kad tos taisyklės būtų įtvirtintos, jis turėtų tokį pat įstatymą išleisti dar kartą, bet jau laikydamasis mokesčių įstatymams įsigaliojimo nustatyto *vacatio legis* reikalavimo? O gal toks pripažinimas būtų teisiškai reikšmingas tik įsigaliojimo aspektu, t. y. išleistas teisės aktas liktų galioti, bet jo adresatams teisės ir pareigos atsirastų (matyt, retroaktyviai) tik nuo tada, kai baigtųsi nustatytas būtinas *vacatio legis*, žinoma, jei oficialiai paskelbiant atitinkamą Konstitucinio Teismo nutarimą jis dar nebūtų pasibaigęs? Kita vertus, atsižvelgiant į precedentus kitose – su mokesčiais nesusijusiose – konstitucinės justicijos bylose, galima svarstyti ir tai, ar apskritai kiltų kokie nors ne formalūs teisiniai, bet materialūs padariniai. Įvertinus tai, kad konstitucinės justicijos byla dažnai pradedama nagrinėti kur kas vėliau nei baigiasi mokestinis laikotarpis, dėl kurio kilo ginčas (dažnai net ilgiau nei du ar trys tokie laikotarpiai), kurį laiką taikomos statutinės teisės nuostatos (nors jų konstitucingumas ir būtų ginčijamas), pakeitusios mokesčių santykių reguliavimą net nukrypus nuo *vacatio legis* reikalavimo, mokesčių sistemai suteiktų tam tikro – tegu ir negalutinio – stabilumo. Kita vertus, stabilumo suteiktų ir statutinės teisės nuostatos, reglamentuojančios padarinius, atsirandančius tada, kai *post factum* nustatoma, kad buvo nesilaikyta *vacatio legis* reikalavimo (svarstant, kokio turinio galėtų būti tos nuostatos, galima pasakyti, kad, pavyzdžiui, mokesčių už keletą praėjusių mokestinių laikotarpių perskaičiavimas toli gražu nebūtų pasaulyje neregėtas dalykas).

Minėta, kad Konstitucinis Teismas 2013 m. vasario 15 d. nutarime aprobavo įstatymuose nustatyto bendrojo mokesčių įstatymams įsigaliojimo / taikyti privalomo šešių mėnesių *vacatio legis* išlygos taikymą tam tikromis išties neordinarinėmis (visą šalį apėmusios ekonomikos, finansų krizės) aplinkybėmis. Kartu (aiškindamas, *inter alia*, Mokesčių administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 dalyje įtvirtintą ir Teisėkūros pagrindų įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje pakartotą, bet tame Konstitucinio Teismo nutarime nepaminėtą) *vacatio legis* išimtį su valstybės biudžetu priimamiems įstatymams, Teismas konstatavo, kad „šis teisinis reguliavimas turėtų būti taikomas tik išimtiniais atvejais“, o

„Mokesčių administravimo įstatym[*e*] <...> numatyta <...> išimtis negali būti vertinama kaip leidžianti priimant kiekvienų metų valstybės biudžeto įstatymą nesilaikyti <...> nustatyto mokesčių įstatymų įsigaliojimo termino“.

Vertinant tą doktriną kaip visumą, yra pagrindo teigti, kad nustatytas šešių mėnesių terminas Konstituciniam Teismui atrodė esąs pakankamas (manytina, kad pagrįstai), taigi netiesiogiai buvo aprobuotas ir jis. Žinoma, pats *vacatio legis* principas yra kildinamas iš Konstitucijos, oficialiosios konstitucinės doktrinos jis yra pakylėtas iki konstitucinio principo lygmens. Tačiau ir bendrojo *vacatio legis* trukmė (šeši mėnesiai), ir jo išlyga yra įtvirtintos tik ordinarinėje, statutinėje teisėje, kurią gali keisti įstatymų leidėjas, o ji šis *vacatio legis* kaip tik ir varžo. Vis dėlto, kaip ne kartą yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, Seimą saisto jo paties priimti įstatymai (kol nepakeis-ti), be to, jų pakeitimai privalo atitikti Konstitucijos imperatyvus, juolab kad tie imperatyvai gana aiškiai atskleisti oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje. Nežinia (ir neverta spėlioti), koks hipotetinis trumpesnis terminas taip pat būtų galėjęs būti Konstitucinio Teismo netiesiogiai aprobuotas; tai būtų gry-nai spekuliatyvus svarstymas. Tačiau jei įstatymų leidėjas nuspręstų itin radi-kaliai pakeisti šiuo metu statutinėje teisėje nustatytą bendrąjį mokesčių įsta-tymams įsigalioji / taikyti privalomą šešių mėnesių *vacatio legis*, pavyzdžiui, sutrumpinti jį iki kokio nors akivaizdžiai nereikšmingo laiko tarpo (tačiau statutinėje teisėje formaliai palikdamas *vacatio legis* institutą), tikėtina, kad tokia nuostata pati galėtų tapti efektyvios konstitucinės kontrolės objektu. Lygiai taip pat galėtų (matyt, ir turėtų) būti ginčijamas tokio hipotetinio įsta-tymo pakeitimo, kuriuo Konstitucinio Teismo aprobuota bendrojo *vacatio legis* netaikymo klauzulė būtų išplėsta dideliame faktinių ir / arba teisinių si-tuacijų spektrui, konstitucingumas .

Mokestinių teisinių santykių skaidymas laikotarpiams lyg ir leidžia many-ti, kad, nesibaigus mokestiniam laikotarpiui, nėra pasibaigę ir teisiniai santy-kiai, kuriems ir yra taikomos visą mokestinį laikotarpį apimančios mokesčių įstatymų nuostatos, taigi įstatymo taikymo retroaktyvumo problema neky-la. Tam tikrų tokių požiūrį sustiprinančių argumentų galima rasti ir ankstesnėje Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Pavyzdžiui, 2007 m. lapkričio 29 d. nutarime pripažinta, kad toje byloje ginčyta Juridinių asmenų pelno mokesčio įstatymo pataisa⁴²¹ neprieštaravo Konstitucijos 7 straipsnio 2 daliai, konstitu-ciniams teisingumo ir teisinės valstybės principams, nes buvo skirta juridinių asmenų pelno mokesčio santykiams, kurie, Teismo vertinimu, dar nebuvo pa-sibaigę, reguliuoti, todėl „neįsiterpė į jau pasibaigusius teisinius santykius“ ir nepažeidė konstitucinio principo *lex retro non agit*, nepaneigė mokesčių mo-kėtojų teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo, nebuvo neteisinga. Ta pataisa buvo padaryta 2000 m. liepos 11 d., buvo oficialiai paskelbta ir įsigaliojo 2000 m. liepos 31 d.; ji nustatė, kad tam tikros įstatymo nuostatos taikomos „apskai-čiuojant 2000-ųjų ir vėlesnių metų apmokestinamąjį pelną“. Tokia pozicija labai palanki „vėluojančiam“ įstatymų leidėjui. Tačiau Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarime, priimtame byloje, kurioje nagrinėjama teisi-nė situacija buvo gana panaši, jau argumentuojama kitaip:

⁴²¹ Žin., 2000, nr. 64-1912.

„Pelno mokesčio įstatymo 12, 40¹ straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymo 3 straipsnyje „Įstatymo taikymas“ nustatyta, kad „šio įstatymo 1 straipsnio nuostata taikoma apskaičiuojant 2009 metų ir vėlesnių metų mokestinių laikotarpių pelno mokesť.“ Šis įstatymas „Valstybės žiniuose“ oficialiai paskelbtas 2009 m. kovo 5 d. Vadinasi, šio įstatymo 3 straipsnyje nustačius, kad teisinis reguliavimas, kuriuo neapmokestinamosioms pajamoms priskirta nauja pajamų rūšis, taikytinas apskaičiuojant 2009 m. mokestinio laikotarpio pelno mokesť, įsiterpta į jau prasidėjusio laikotarpio teisinius santykius, susijusius su pelno mokesčio apskaičiavimu, t. y. nustatyta šio įstatymo 1 straipsnio nuostatos grįžtamoji galia.“

Analogiški argumentai išsakyti ir dėl toje byloje tirtų dar dviejų 2009 m. kovo 5 d. paskelbtų, bet visam 2009 m. mokestiniam laikotarpiui taikytų Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymų⁴²². Atrodytų, toks argumentavimas sufleruoja atitinkamo teisinio reguliavimo prieštaravimą iš Konstitucijos kylančiam *lex retro non agit* principui. Vis dėlto Konstitucinis Teismas konstatavo, kad tais pakeitimais buvo nustatytas mokesčių mokėtojams palankesnis teisinis reguliavimas ir nebuvo pakenkta kitiems teisinių santykių dalyviams, nepažeistas teisėtų lūkesčių apsaugos reikalavimas, todėl tuos teisės aktus pripažino neprieštaraujančiais Konstitucijai pagal įsigaliojimo ir taikymo tvarką. Žinoma, tiriant tokio teisinio reguliavimo atitiktį Konstitucijai galima ir reikia kelti (jau aptartą) klausimą dėl susiklosčiusios konkurencinės pusiausvyros pakeitimo taikant *lex benignior retro agit* išlygą, tačiau, manytina, Konstitucinis Teismas šį klausimą sprendė ir išsprendė palankiai įstatymų leidėjui, konstatavęs (tiesa, nepateikęs jokio platesnio paaiškinimo), kad kitiems teisinių santykių dalyviams „nebuvo pakenkta“. Buvo ar nebuvo iš tikrųjų pakenkta – tai fakto klausimas.

Tokia evoliucionavusi Konstitucinio Teismo *jurisprudentio posteriori* bent iš pažiūros vertintina kaip nuosekli ir atitinkanti asmenų teisėtų lūkesčių apsaugos principą bei standartus. Tačiau tai anaipol nereiškia, kad reikia pasiduoti pagundai kritikuoti ar neigti Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 29 d. nutarimą (ir argumentus, ir rezoliuciją); jis vertintinas to meto teisinės ir faktinės situacijos (iki tol galiojusio teisinio reglamentavimo, tarptautinių sutarčių, tarptautinės praktikos) kontekste, atsižvelgiant į tai, kad ginčijama įstatymo pataisa buvo pagrįstai siekiama, be kita ko, pašalinti prielaidas piktinaudžiauti ankstesnio teisinio reguliavimo spragomis. Bet platesnis to teisinio reguliavimo aptarimas peržengtų šio tyrimo objekto ir chronologines ribas.

⁴²² Žin., 2009, nr. 25-977; Žin., 2009, nr. 25-978.

3.3. Tam tikrų mokesčių ir įmokų reglamentavimo pokyčiai

3.3.1. Pridėtinės vertės mokestis

Iki krizės Lietuvoje buvo nustatytas 18 proc. PVM tarifas (dar nuo 1994 m., kai buvo išleistas pirmasis Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas⁴²³) ir du lengvatiniai 5 proc. ir 9 proc. PVM tarifai daugiau nei dešimčiai prekių ir paslaugų grupių; daugumai jų, pavyzdžiui, šviežiai ir atšaldyti mėšai, gyvai, šviežiai ir atšaldyti žuviai, viešbučių paslaugoms, keleivių vežimui reguliariais maršrutais ir kt., buvo nustatytas 5 proc. tarifas; 9 proc. tarifas buvo nustatytas tik gyvenamųjų namų statybos, renovacijos ir apšiltinimo paslaugoms.

Patvirtinus Penkioliktosios Vyriausybės veiklos programą su jos sudedamąja dalimi – Krizės įveikimo planu, buvo nuspręsta PVM tarifą padidinti iki 19 proc. (12 punktas), o lengvatinių tarifų apskritai atsisakyti, išskyrus šildymo lengvatą, kurios planuota atsisakyti nuo 2009 m. rudens šildymo sezono [pradžios], sukuriant „efektyvų kompensavimo mechanizmą mažas ir vidutines pajamas gaunantiems asmenims“ (15 punktas). 2008 m. gruodį buvo išleisti du Pridėtinės vertės įstatymo pakeitimo įstatymai⁴²⁴, kuriuose įtvirtintos pataisos nuosekliai įgyvendino Vyriausybės programoje nurodytas antikrizines priemones ir panaikino daugumą PVM lengvatų, neišskiriant nė dar nepradėtos taikyti lengvatos vaisiams ir daržovėms, tačiau paliko PVM lengvatas šildymui (atskirais įstatymo pakeitimais jos galiojimas tęsiamas iki šiol⁴²⁵), knygoms ir kitokiems spausdintiems leidiniams, taip pat kompensuojamiems vaistams. Standartinis PVM tarifas nuo 2009 m. rugsėjo 1 d. buvo padidintas dar kartą – iki 21 proc.⁴²⁶, toks jis buvo ir 2015 m. sausio 1 d.

Nuo 2008 m. gruodžio iki 2014 m. gruodžio pabaigos Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas buvo keistas šešiolika kartų. Du 2008 m. padaryti pakeitimai buvo susiję su 2009 m. valstybės biudžetu, po keturis buvo padaryta 2009 ir 2014 m., po du – 2010 ir 2012 m., po vieną – 2011 ir 2013 m. Keturi pakeitimai⁴²⁷ buvo susiję vien su ES direktyvų nuostatų perkėlimu į Lietuvos statutinę teisę, vienas buvo skirtas euro įvedimui⁴²⁸, net šeši lengvatiniams PVM tarifams. Kaip minėta, dauguma PVM lengvatų buvo panaikinta nuo 2009 m. sausio 1 d., tačiau lengvatinio PVM tarifo gyvenamosioms patalpos šildyti skirtai šilumos energijai galiojimas, iš pradžių nustatytas iki 2009 m.

⁴²³ *Žin.*, 1994, nr. 3-40.

⁴²⁴ *Žin.*, 2008, nr. 149-6004; *Žin.*, 2008, nr. 149-6034.

⁴²⁵ *Žin.*, 2009, nr. 93-3988; 2013, nr. 101-4978; *TAR*, 2014 m. gruodžio 15 d., nr. 2014-19664.

⁴²⁶ *Žin.*, 2009, nr. 93-3978.

⁴²⁷ *Žin.*, 2009, nr. 151-6772; 2010, nr. 148-7562; 2011, nr. 161-7616; *TAR*, 2014 m. lapkričio 20 d., nr. 2014-17215.

⁴²⁸ *TAR*, 2014 m. spalio 3 d., nr. 2014-13630.

rugpjūčio 31 d., buvo pratęstas iki 2010 m. rugpjūčio 31 d.⁴²⁹, vėliau – iki 2011 m. rugpjūčio 31 d.⁴³⁰, 2012 m. gruodžio 31 d.⁴³¹, 2013 m. gruodžio 31 d.⁴³², 2014 m. gruodžio 31 d.⁴³³ Ir, galiausiai, – iki 2015 m. liepos 1 d.⁴³⁴. „Naktinę mokesčių reformą“ išgyveno ir lengvatinis 5 proc. PVM tarifas vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms, kompensuojamoms valstybės; iš pradžių jis buvo paliktas galioti iki 2009 m. birželio 30 d., o vėliau galiojimas buvo pratęstas iki 2010 m. gruodžio 31 d.⁴³⁵, 2011 m. gruodžio 31 d., 2012 m. gruodžio 31 d., 2013 m. gruodžio 31 d.⁴³⁶ (nustatant tokį pat tarifą dar ir neįgaliųjų techninės pagalbos priemonėms ir jų remontui⁴³⁷), galiausiai – neterminuotai⁴³⁸. Kiek kitaip reikalai klostėsi turizmo sektoriuje. Iki krizės viešbučio tipo ir specialaus apgyvendinimo paslaugoms taikytas lengvatinis 5 proc. PVM tarifas buvo panaikintas nuo 2009 m. sausio 1 d., tačiau 2011 m. joms vėl pradėtas taikytas 9 proc. PVM tarifas⁴³⁹, kuris apgyvendinimo paslaugoms nuo 2015 m. sausio 1 d. taikomas neterminuotai⁴⁴⁰. Panaši situacija susiklostė ir dėl lengvatinio 9 proc. PVM tarifo knygoms ir neperiodiniams informaciniais leidiniams: jį dar 2010 m. nuspręsta padaryti neterminuotai⁴⁴¹, o nuo 2013 m. sausio 1 d. buvo grąžintas 9 proc. tarifas laikraščiams, žurnalams ir kitiems periodiniams leidiniams, taip pat keleivių vežimo reguliariais maršrutais paslaugoms⁴⁴².

Ko gero, mažiausia diskusijų Vyriausybėje ir Seime kilo dėl PVM tarifų pakeitimo, bet kritikos šiam sprendimui netrūko. Kita vertus, dauguma vykdamas tyrimą atliktos apklausos respondentų atsakė būtent šiuos pakeitimus laiką reikšmingiausiais⁴⁴³. Didindamas PVM tarifą, įstatymų leidėjas aiškiai suvokė galimus neigiamus padarinius, kurių turėtų atsirasti dėl to padidini- mo, pavyzdžiui, kad didės kainos, tačiau buvo manoma, jog dėl ekonomikos lėtėjimo ir lėtėjančio darbo užmokesčio bei vartojimo augimo tik dalis tarifo padidėjimo naštos bus perkelta vartotojams, nes konkurencija dėl pirkėjų

⁴²⁹ Žin., 2009, nr. 93-3988.

⁴³⁰ Žin., 2010, nr. 86-4541.

⁴³¹ Žin., 2011, nr. 161-7616.

⁴³² Žin., 2012, nr. 153-7828.

⁴³³ Žin., 2013, nr. 101-4978.

⁴³⁴ TAR, 2014 m. gruodžio 15 d., nr. 2014-19664.

⁴³⁵ Žin., 2009, nr. 77-3173.

⁴³⁶ Žin., 2012, nr. 153-7828.

⁴³⁷ Žin., 2012, nr. 79-4090.

⁴³⁸ Žin., 2013, nr. 101-4978.

⁴³⁹ Žin., 2010, nr. 148-7562.

⁴⁴⁰ Žin., 2013, nr. 101-4978.

⁴⁴¹ Žin., 2010, nr. 148-7562.

⁴⁴² Žin., 2012, nr. 79-4090.

⁴⁴³ A/TAP 378, 383, 389, 392.

ši procesą turėtų slopinti⁴⁴⁴. Šio sprendimo padarinių vertinimas viešojoje erdvėje buvo nevienodas. Vieni manė, kad PVM tarifo padidinimas itin neigiamai atsiliepė Lietuvos ekonomikai, nes PVM surinkta daug mažiau nei planuota; kitų nuomone, tos šalys, kurios krizės akivaizdoje mažino bendrąjį PVM tarifą ar įvedė naujų lengvatų, siekė paskatinti vidaus vartojimą, tačiau Lietuva pasirinkti šio ekonomikos skatinimo būdo negalėjo, nes skatinti ekonomiką ir kartu mažinti mokesčius gali tik tos šalys, kurios turi sukauptų rezervų, o „[mes] rezervų niekada neturėjome, visada išleisdavome daugiau, negu turėdavome“. Be to, pasiskolinti už „protingą kainą“ tuo metu taip pat nebuvo galimybės, tad vargu ar Lietuva galėjo mažinti PVM tarifą⁴⁴⁵. Beje, Lietuva toli gražu nebuvo vienintelė ES valstybė narė, per krizę biudžeto netekimus bandžiusi lopyti didesniu PVM tarifu. PVM tarifas buvo didinamas nuo 1 iki 5 proc. punkto. Kai kurios šalys (kaip ir Lietuva) didino tarifą po kelis kartus, kitos (kaip ir Lietuva) naikino PVM lengvatas. Net Suomija, neturėjusi didelių sunkumų dėl biudžeto deficito, padidino PVM tarifą 1 proc. punktu. O Airija, viena iš šalių, kurių biudžeto deficitas kėlė daugiausia problemų, PVM tarifo nekeitė. Graikija ir Portugalija, kitos dvi šalys, pačios nebesusitvarkiusios su savo skolomis, jį didino. Jungtinė Karalystė prasidėjus krizei net laikinai sumažino PVM tarifą, bet vėliau padidino labiau nei buvo nustatytas iki krizės. Trylikoje iš ES valstybių narių PVM tarifas ir dabar yra didesnis nei 2008 m.⁴⁴⁶

Šis tyrimas nėra orientuotas į ekonominę analizę. Jame į PVM tarifo ir jo lengvatų keitimą žvelgiama per teisinio reguliavimo atitikties demokratinės visuomenės teisiniams standartams prizmę. Pagrindinio PVM tarifo padidinimas sukėlė teisinių ginčų. Jau ne kartą cituotame Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarime konstatuota, kad

„teisinio reguliavimo pakeitimai turėtų būti daromi taip, kad asmenims, kurių teisei padėčiai jie turi įtakos, būtų užtikrinta reali galimybė prisitaikyti prie naujos teisinės situacijos. Todėl, siekiant sudaryti sąlygas asmenims ne tik susipažinti su nauju teisiniu reguliavimu anksčiau nei jis pradės galioti, bet ir tinkamai pasirengti numatomiems pakeitimams, gali būti būtina nustatyti vėlesnę jo įsigaliojimo datą (taikymo pradžią)“.

Nutarime taip pat konstatuota, kad

„asmenų, kuriems taikytinas naujas teisinis reguliavimas, teisinė padėtis pereinamosiomis nuostatomis turėtų būti sureguliuota taip, kad jiems būtų suteikta pakankamai laiko užbaigti pradėtus veiksmus, kurių jie ėmėsi ankstesnio teisinio

⁴⁴⁴ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333092 [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

⁴⁴⁵ *Lietuvos valdantieji mokesčius kėlė, tačiau pagalbą pamiršo*. Prieiga per internetą: <http://www.veidas.lt/lietuvos-valdantieji-mokescius-kele-taciau-pagalba-pamirso> [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

⁴⁴⁶ *Biudžeto skylės kamšytos didesniu mokesčiu*. Prieiga per internetą: <http://iq.lt/dienos-grafikas/biudzeto-skyles-kamsytos-didesniu-mokesciu> [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

reguliavimo pagrindu, tikėdamiesi, kad jis bus stabilus, ir įgyvendinti pagal anksčiau teisinį reguliavimą įgytas teises“.

Tai – *vacatio legis* principo pagrindimas.

PVM lengvatas naikinančiame įstatyme buvo tam tikrų pereinamojo laikotarpio nuostatų. Pavyzdžiui, panaikinant lengvatinį PVM tarifą apgyvendinimo paslaugoms, jis vis dėlto turėjo būti taikomas toms iš jų, kurios buvo rezervuotos (užsakytos) iš anksto iki 2008 m. gruodžio 31 d.; leidiniams, prenumeruotiems iki 2008 m. gruodžio 31 d., taip pat buvo leista taikyti lengvatinį PVM tarifą. Tačiau ir standartinio PVM tarifo padidėjimas mokėtojų sukėlė nemažai dviprasmiškų situacijų. Kaip PVM tarifo padidėjimas paveikė privačių asmenų (verslo) padėtį, rodo teismų praktika bylose dėl viešojo pirkimo sutarčių sąlygų, nustatančių sutarties kainą, pakeitimo, padidėjus PVM tarifui. Pavyzdžiui, Aukščiausiasis Teismas yra konstatavęs, kad viešojo pirkimo sutarties kaina perkančiosios organizacijos pasirinkimu gali būti nustatyta dviem būdais: nurodant konkrečią fiksuotą kainą arba jos apskaičiavimo taisyklę⁴⁴⁷. Antruoju atveju viešojo pirkimo sutartyje įtvirtinama ne tik sutarties kaina, bet ir jos perskaičiavimo (kainodaros) taisyklės tiek didėjimo, tiek mažėjimo tvarka, įvykus sutartyje nustatytam įvykiui, pavyzdžiui, pakitus PVM dydžiui. Jei sutarties vykdymo metu tam tikras iš anksto numatytas įvykis neįvyksta, sutarties kaina nekinta, jei įvyksta, ji perskaičiuojama. Sutarties kaina nekinta, kai kainos perskaičiavimo taisyklių sutartyje neįtvirtinta. Kai viešojo pirkimo sutartyje įtvirtinta tik fiksuota kaina be perskaičiavimo taisyklių, jos perskaičiavimas laikytinas sutarties keitimu pagal Viešųjų pirkimų įstatymo 18 straipsnio 8 dalį, todėl sprendina dėl poreikio pagal atitinkamas naujas aplinkybes (pavyzdžiui, mokesčių bazės pasikeitimą) perskaičiuoti fiksuotą sutarties kainą tenkinimo galimybių ir teisėtumo⁴⁴⁸.

Mokesčių lengvatomis valstybė siekia daryti įtaką reguliuoti tam tikrą rinką, paremti tam tikrą sektorių arba vartotoją, skatinti tam tikrą elgesį arba, atvirkščiai, nuo jo atgrasyti. Mokesčių lengvatos, kaip ir mokesčių reglamentavimas apskritai, pirmiausia yra ne teisės, bet politikos (ekonominės, socialinės ar kt.) dalykas. Mokesčių sistema yra Vyriausybės politikos tam tikroje valdymo srityje įrankis, kai mokesčių lengvatomis siekiama padidinti užimtumą, paklausa arba pasiūlą, remti atskiras socialines grupes ir kt.⁴⁴⁹ Tačiau Valstybės kontrolė yra konstatavusi, kad politinį sprendimą įtvirtinti tam tikras lengvatas įstatymų leidėjas dažnai priima ne visai motyvuotai arba

⁴⁴⁷ Aukščiausiojo Teismo 2012 m. kovo 20 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Autokausta“ vs. Kauno regiono atliekų tvarkymo centras, nr. 3K-3-132/2012, kat. 45.4; 69.

⁴⁴⁸ Aukščiausiojo Teismo 2013 m. sausio 4 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Iksados“ gamybinis ir techninis cechas vs. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, nr. 3K-3-75/2013, kat. 45.4 (S).

⁴⁴⁹ Plg. Valstybės kontrolės 2006 m. gruodžio 19 d. valstybinio audito ataskaita nr. 8000-7P-31 „Dėl pridėtinės vertės mokesčio lengvatinių tarifų taikymo“. Prieiga per internetą: http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

vedamas labai abstrakčių tikslų („palankesnių sąlygų verslui sudarymas“, „konkurencingumo didinimas“ ir kt.)⁴⁵⁰.

Mokesčių teisinės bazės sutvarkymo programoje nustatyti šeši svarbiausieji mokesčių teisinės bazės sutvarkymo principai: teisingumas, lygybė, neutralumas, aiškumas, viešumas, administravimo veiksmingumas. Valstybės kontrolės manymu, esama rizikos, kad mokesčių lengvatos gali iškraipyti mokesčių sistemą, mažinti jos skaidrumą, kurti paskatas jomis piktnaudžiauti, apsunkinti mokesčių administravimą, privilegijuoti vienus, bet diskriminuoti kitus produktų gamintojus ar paslaugų teikėjus. Teigiama, kad lengvatos daro PVM vis sudėtingesnį, atsiranda ekonominiai iškraipymai ir „mokesstinės spragos“, apsunkinamas bendrų mokesčių tarifų mažinimas⁴⁵¹. Prieš PVM lengvatinius tarifus nuolat pasisako investuotojų organizacijos⁴⁵².

Apskritai lengvatinis PVM tarifas turėtų duoti tiesioginę naudą vartotojui – skatinti mažesnes produkcijos ir paslaugų kainas, pasiūlos ir paklausos augimą. Antraip mokesčio lengvata taptų tiesiogine parama verslui, jo subsidijavimo priemone⁴⁵³. 2008 m. gruodžio 23 d. išleisto Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamajame rašte⁴⁵⁴ rašoma, kad ekonominiai tyrimai rodo, jog lengvatinio PVM tarifo nustatymas tiesioginio poveikio prekių ir paslaugų kainoms nepadaro (neturi įtakos kainai arba poveikis būna trumpalaikis), o didžiausią naudą dėl sumažinto PVM tarifo gauna ne prekių ir paslaugų, apmokestinamų taikant lengvatinį PVM tarifą, vartotojai, o tokias prekes tiekiančios ar tokias paslaugas teikiančios įmonės, nors lengvatinio tarifo taikymas turėtų duoti tiesioginę naudą vartotojams. Tai yra konstatavusi ir Valstybės kontrolė⁴⁵⁵. Taigi PVM lengvatų panaikinimas, nors sukėlęs nemažai tam tikrų sektorių kritikos, teisiškai laikytinas įstatymų leidėjo teise, todėl nei PVM tarifo padidinimas, nei didžiosios dalies PVM lengvatų panaikinimas savaime (*sic!*) nepažeidžia asmenų konstitucinių teisių ir garantijų, nes niekas negali turėti teisėto lūkesčio, kad mokesčiai niekada nepasikeis⁴⁵⁶.

⁴⁵⁰ Valstybės kontrolės 2013 m. birželio 7 d. valstybinio audito ataskaita nr. VA-P-60-3-7 „Mokesčių lengvatos“. Prieiga per internetą: http://www.vkontrolė.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁴⁵¹ Valstybės kontrolės 2006 m. gruodžio 19 d. valstybinio audito ataskaita (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁴⁵² Pvz., *Investors' Forum požiūris* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁴⁵³ Valstybės kontrolės 2006 m. gruodžio 19 d. valstybinio audito ataskaita (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁴⁵⁴ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333092 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁴⁵⁵ Valstybinio audito 2006 m. gruodžio 19 d. valstybinio audito ataskaita (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁴⁵⁶ LUKAS, M. *Kai teisė – tik tarnaitė*. Prieiga per internetą: <http://iq.lt/komentarai/kai-teise-tik-tarnaite?psl=0> [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

Šiame kontekste paminėtina ir EŽTT pozicija. Pavyzdžiui, *Burden ir Burden prieš Jungtinę Karalystę*⁴⁵⁷ byloje EŽTT (remdamasis savo gausia ankstesne jurisprudencija) yra pažymėjęs, kad būtent nacionalinės valdžios institucijos apmokestinimo srityje turi atlikti pirminį tikslų, kurių reikia laikytis, ir priemonių, kurias reikia naudoti, vertinimą, ir kad kai kalbama apie bendrąsias ekonominės ar socialinės strategijos priemones, valstybė turi plačią diskreciją⁴⁵⁸. Vyriausybei dažnai gali tekti balansuoti tarp poreikio didinti pajamas ir kitų socialinių tikslų atspindėjimo savo mokesčių politikoje. Dėl tiesioginio savo visuomenės ir jos poreikių žinojimo nacionalinės valdžios institucijos iš esmės geriau [nei pats EŽTT] suvokia, kas yra socialinis ar ekonominis viešasis interesas, todėl EŽTT gerbia nacionalinio įstatymų leidėjo politinį sprendimą mokesčių srityje, išskyrus atvejus, kai jis yra „akivaizdžiai nepagrįstas“ ir su išlyga, kad, kurdama ir įgyvendindama apmokestinimo schemą, valstybė narė negali diskriminuoti mokesčių mokėtojų tokiu būdu, kuris būtų nesuderinamas su Konvencijos 14 straipsnio (įtvirtinančio diskriminacijos draudimą) nuostatomis⁴⁵⁹. Vadinasi, EŽTT požiūriu, valstybė (taigi pirmiausia jos politinės valdžios – įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji), kol ji nediskriminuoja vienu mokesčių mokėtojų kitų atžvilgiu ir nesukuria tokių situacijų, kai apmokestinimas galėtų būti prilyginamas turto nusavinimui be tinkamo pagrindo, laikoma kompetentinga apsispręsti, kokius mokesčių politikos prioritetus ir kam nustatyti, kokias socialines grupes remti, kokį elgesį skatinti, o kokio ne. Tokia politinių valdžių diskrecija savaime (*sic!*) neprasiilenkia su teisės viešpatavimo imperatyvu ir valstybės pareiga užtikrinti žmogaus teises.

Finansų teisės mokslo literatūroje esama ir vertinimų, kad 2008 m. gruodį darant mokesčių įstatymų pataisas buvo siekiama daugiausia fiskalinio tikslo – kuo labiau padidinti biudžeto pajamas, pamirštant esminius Mokesčių administravimo įstatyme įtvirtintus apmokestinimo reguliavimo principus, pirmiausia 8 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą apmokestinimo teisingumo principą, kurio nesilaikymas reiškia mokesčių naštos paskirstymo proporcingumo pažeidimą, nes gerokai padidėjusi bendroji mokesčių našta (gaunama bendrai sudėjus visus padidėjusius mokesčius) paveikia labiausiai socialiai pažeidžiamus visuomenės sluoksnius. Tai yra pagrindinė įstatyminė prielaida mokesčių lengvatų nustatymo teisėtumui pagrįsti⁴⁶⁰. Toks tvirtinimas vertintinas atsižvelgiant į tai, kaip vertinamas ankstesnis mokesčių reglamentavimas: ar panaikintos lengvatos nebuvo sudariusios nepagrįstai palankių sąlygų tam tikroms mokesčių mokėtojų grupėms, ar jos buvo socialiai

⁴⁵⁷ Nr. 13378/05, 2008 m. balandžio 29 d.

⁴⁵⁸ Taip pat žr., pvz.: *James ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, nr. 8793/79; 1986 m. vasario 21 d.; *National and Provincial Building Society ir kiti prieš Jungtinę Karalystę*, nr. 21319/03, 21449/93 ir 21675/93, 1997 m. spalio 23 d.

⁴⁵⁹ Žr., *mutatis mutandis*, pvz., *Stec ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, nr. 65731/01 ir 65900/01, 2006 m. balandžio 12 d.

⁴⁶⁰ SUDAVIČIUS, B. Mokesčių lengvatos Lietuvos mokesčių teisės kontekste. *Teisė*, 2010, t. 76, p. 105–106.

orientuotos, ar buvo siekiama kokių nors tikslų, kurių, panaikinus lengvatas, taptų neįmanoma pasiekti. Yra pagrindo teigti, kad daugelis PVM lengvatų buvo skirtos remti tam tikrus sektorius ir juntamos naudos galutiniams vartotojams (labiausiai socialiai pažeidžiamai grupei) nedavė. Be to, yra pagrindo teigti, kad valstybė maksimaliai stengėsi apsaugoti pažeidžiamų grupių interesus palikdama tokias socialiai orientuotas PVM lengvatas kaip lengvatinis tarifas šildymui, spaudai, keleivių vežimui ir kompensuojamiems vaistams. Paminėtina ir tai, kad PVM lengvatas siūlė naikinti ir Europos Komisija⁴⁶¹. Visa tai vargu ar leidžia kategoriškai tvirtinti atitinkamus legislatyvinus sprendimus buvus teisiškai ydingus, net jei vėliau paaiškėjo, kad bent dalis jų buvo skuboti ar nepagrįsti.

Kiek kitoks išpūdis susidaro Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo pakeitimus vertinant per teisės aktų priėmimo ir įsigaliojimo standartų pizmę. Tai, kaip šiuo atžvilgiu jų (ir kitų mokesčių įstatymų pakeitimų) atitiktį Konstitucijai įvertino Konstitucinis Teismas, jau plačiau aprašyta šiame skyriuje. Vis dėlto reikia turėti galvoje, kad Konstitucinis Teismas tyrė anaip tol ne visų, o tik pačioje 2008 m. pabaigoje ir 2009 m. pradžioje, t. y. susiklosčius išties neordinarinei situacijai, padarytų įstatymų pataisų konstitucingumą. Analizuojant Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo pakeitimus, padarytus iki pat 2014 m. pabaigos, matyti, kad dauguma jų (ne visi!), kad ir kas jais būtų keičiama, įsigaliojo daug anksčiau nei po šešių mėnesių nuo priėmimo. Nepaisant įstatymų leidėjui laimingai pasibaigusios bylos, kurioje buvo priimtas 2012 m. vasario 15 d. nutarimas, PVM santykių teisinio reguliavimo stabilumo ir tinkamo *vacatio legis* užtikrinimo problema lieka aktuali.

3.3.2. Akcizai

Krizės įveikimo plane Vyriausybė numatė padidinti akcizą kurui iki dydžių, ne mažesnių nei ES nustatyti minimalūs dydžiai, akcizą suskystintoms dujoms – ne mažiau kaip dvigubai, taip pat didinti akcizus tabakui ir alkoholiui, kartu naikinti akcizų lengvatą mažųjų alaus daryklų gaminamam alui (16 punktas).

Nuo 2008 m. gruodžio iki 2014 m. pabaigos Akcizų įstatymas buvo keistas aštuoniolika kartų. Po vieną pakeitimą buvo padaryta 2008 ir 2013 m., po du – 2009 ir 2012 m., trys pakeitimai – 2011 m., keturi – 2010 m. ir net penki – 2014 m. Dauguma pataisų buvo padidinami akcizo tarifai įvairioms šio mokesčio objektu esančioms prekėms (alkoholiui, tabakui, kurui), taip pat buvo naujai reglamentuotas elektros energijos apmokestinimas akcizais⁴⁶². Paminėtina, kad per „naktinę reformą“ padidinti akcizai gazoliams buvo sumažinti jau nuo 2009 m. rugpjūčio 1 d.⁴⁶³, motyvuojant, jog jie didesni

⁴⁶¹ Briuselis siūlo naikinti PVM lengvatas ir vėčiau mažinti jo tarifą. Prieiga per internetą: <http://lzinios.lt/lzinios/Ekonomika/briuselis-siulo-naikinti-pvm-lengvatas-ir-verciau-mazinti-jo-tarifa/28461> [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.].

⁴⁶² Žin., 2010, nr. 45-2174.

⁴⁶³ Žin., 2009, nr. 91-3926.

nei ES nustatytas minimalus dydis, be to, atsižvelgus į „palankią padėtį naktos rinkose“ ir siekiant „stabilizuoti valstybės finansus“⁴⁶⁴; iki ES nustatyto minimalaus dydžio jie buvo padidinti tik nuo 2013 m. sausio 1 d.⁴⁶⁵. Šio mokesčio lengvatos nuo 2011 m. sausio 1 d. buvo nustatytos gamtinėms dujoms, naudojamoms kaip vietinio (miesto ir priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusų variklių degalai⁴⁶⁶ (jos akcizais neapmokestinamos), o nuo 2012 m. sausio 1 d. nuo akcizų atleidžiama už akmens anglis, kokšą ir lignitą tais atvejais, kai jie parduodami ar kitaip perduodami nuosavybėn gyventojams, taip pat viešiesiems juridiniams asmenims, kurie pagal Labdaros ir paramos įstatymą yra paramos gavėjai⁴⁶⁷.

Vertinant šiuos pakeitimus iš teisės viešpatavimo pozicijų, vėl reikia konstatuoti valstybę turint plačią diskreciją mokesčių reglamentavimo srityje (žinoma, atsižvelgiant į ES reikalavimus). *Vacatio legis* reikalavimų dauguma šių (kaip ir kitų mokesčių įstatymų) pakeitimų neatitiko, tačiau, palyginti su kitais mokesčių įstatymų pakeitimais, dėl akcizų pakeitimo būta daugiausia atidėto įsigaliojimo atvejų, kai nuo padarytos pataisos oficialaus paskelbimo iki įsigaliojimo praeidavo šeši mėnesiai⁴⁶⁸.

3.3.3. Pelno mokestis

Iki 2008 m. pabaigos Lietuvoje buvo taikomi 0, 10, 13 ir 15 proc. pelno mokesčio tarifai. 15 proc. pelno mokesčio tarifas buvo pagrindinis, juo buvo apmokestinamas daugumos vienetų apmokestinamasis pelnas, taip pat pajamos iš paskirstytojo pelno.

Krizės įveikimo plane buvo numatyta iki 20 proc. padidinti šio mokesčio tarifą, kartu nustatant jo lengvatą vienetams, investuojantiems į technologinį atsinaujinimą (23 punktą). Vyriausybės programoje taip pat buvo numatyta atsakyti lengvatų, taikomų tam tikroms verslo šakoms⁴⁶⁹. Kita vertus, teko

⁴⁶⁴ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc?p_id=349195. [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.].

⁴⁶⁵ *Žin.*, 2012, nr. 153-7830.

⁴⁶⁶ *Žin.*, 2010, nr. 148-7560.

⁴⁶⁷ *Žin.*, 2011, nr. 150-7047.

⁴⁶⁸ Pvz., 2010 m. gruodžio 18 d. paskelbtas 2010 m. lapkričio 30 d. Akcizų įstatymo 3, 9, 10, 15, 16, 18, 19, 21, 30, 31, 37, 43 straipsnių ir 3 priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 58¹ straipsniu įstatymas (*Žin.*, 2010, nr. 148-7560), padidinęs tam tikrų prekių akcizus, įsigaliojo 2013 m. sausio 1 d.; 2013 m. liepos 16 d. paskelbto 2013 m. liepos 2 d. Akcizų įstatymo 23, 24, 25, 26, 30 ir 31 straipsnių pakeitimo įstatymo (*Žin.*, 2013, nr. 76-3846) nuostatos įsigaliojo 2014 m. kovo 1 d. arba 2014 m. balandžio 1 d., galiausiai 2014 m. birželio 11 d. paskelbtas 2014 m. birželio 5 d. Akcizų įstatymo nr. IX-569 37 straipsnio pakeitimo įstatymas (*TAR*, 2014, nr. 2014-07397, 2014 m. birželio 11 d.) įsigaliojo 2015 m. sausio 1 d.

⁴⁶⁹ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc?p_id=333063. [žiūrėta 2015 m. sausio 29 d.].

įvesti ir svarbią naują lengvatą. Iki „naktinės mokesčių reformos“ Pelno mokesčio įstatymo reguliuojami santykiai buvo gana stabilūs. Tačiau politikos formuotojai ir įstatymų leidėjas buvo kritikuojami dėl to, kad jokios lengvatos netaikomos investicijoms apmokestinti⁴⁷⁰. Krizės įveikimo plane buvo numatyta nustatyti pelno mokesčio lengvatą įmonėms, investuojančioms į darbo našumą didinantį esminį technologijų atnaujinimą, ir leisti tokioms investicijoms skirtų išlaidų suma mažinti apmokestinamąjį pelną (23 punktas). Atitinkamo įstatymo pakeitimo aiškinamajame rašte nurodoma, kad galiojantis įstatymas skatina investicijas į ilgalaikį turtą numatydamas galimybę jį nudėvėti (amortizuoti) taikant dvigubo balanso metodą, dėl kurio nusidėvėjimo išlaidos, išgytą naują turto vienetą pradėjus naudoti veikloje, pirmaisiais metais padidėja (ir atitinkamai sumažina mokėtiną pelno mokesį) labiausiai. Todėl buvo pasiūlyta pataisa, nustatanti, kad vienetas, vykdamas investicinį projektą – atliekantis investicijas į ilgalaikį turtą, skirtas naujų, papildomų produktų gamybai ar paslaugų teikimui arba gamybos (ar paslaugų teikimo) pajėgumų didinimui, arba naujo gamybos (ar paslaugų teikimo) proceso įdiegimui, arba esamo proceso (jo dalies) esminiam pakeitimui, taip pat su tarpautiniais išradimų patentais apsaugotų technologijų įdiegimui, gali sumažinti už mokestinį laikotarpį apskaičiuotą apmokestinamąjį pelną iki 50 proc. Vieneto investicijos, skirtos vien tik turimam ilgalaikiam turtui pakeisti kitu analogiškos rūšies ilgalaikiu turtu, neturėjo būti laikomos investiciniu projektu (ar jo dalimi). Nors ši „naktinės mokesčių reformos“ nuostata – investicinių projektų lengvata turėjo būti nustatyta ribotą laiką – tik 2009–2013 m., baigiantis šiam laikotarpiui ji buvo pratęsta iki 2018 m. įskaitytinai (dar ir išplečiant investicijų objektų sąrašą)⁴⁷¹.

Esminė ir daugiausia kritikos sulaukusi Pelno mokesčio įstatymo pataisa buvo šio mokesčio tarifo padidinimas nuo 15 proc. iki 20 proc. Daug specialistų teigė, kad tarifo padidinimas buvo tiesiog neprotingas sprendimas. Pavyzdžiui, vieno iš jų, K. Lisausko, teigimu,

„šis sprendimas buvo priimtas neva sprendžiant 2009 m. biudžeto problemą, tačiau pamiršta, kad jei ir bus efektas, jis pasijus tik 2010 m. rugsėjį, nes pelno mokesčiai mokamas praėjus devyniems mėnesiams po metų pabaigos. Be to, kriziniais metais įmonės pelnų ir taip neturi, todėl tarifo padidinimas jokios fiskalinės naudos nedavė, o psichologinę žalą padarė didelę“⁴⁷².

Pasak ekonomikos mokslininkų, pajamų ir pelno mokesčių padidinimas yra žalingiausias sprendimas, koks tik gali būti priimtas per ekonominę,

⁴⁷⁰ *Pramonininkai ragina sugrąžinti lengvatą investicijoms*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/pramonininkai-ragina-sugrazinti-lengvata-investicijoms.d?id=8837820> [žiūrėta 2015 m. sausio 29 d.]; *Be mažesnių mokesčių investicijų nebus*. Prieiga per internetą: <http://archyvas.vz.lt/news.php?id=462042&strid=1003&rs=0&ss=&y=2006%2004%2006> [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.].

⁴⁷¹ *Žin.*, 2013, nr. 75-3757.

⁴⁷² *Lietuvos valdantieji mokesčius kėlė, tačiau pagalbą pamiršo*. Prieiga per internetą: <http://www.veidas.lt/lietuvos-valdantieji-mokescius-kele-taciau-pagalba-pamirso> [žiūrėta 2015 m. sausio 29 d.].

finansinį nuosmukį⁴⁷³. Priemonės, į kurias turėtų būti koncentruojamasi norint sumažinti biudžeto deficitą, turėtų apimti ne tik pajamas, bet ir išlaidas. Kai kurios ES valstybės narės per krizę stiprino savo finansines priemones, pavyzdžiui, tokiais prioritetais: geresnis mokesčių surinkimas, kova su mokesčių vengimu, viešųjų išlaidų nukreipimas investavimo aplinkos ir darbo rinkos tobulinimui ir pan.⁴⁷⁴ Nėra keista, kad jau 2009 m. gruodį⁴⁷⁵ buvo nuo 2010 m. grąžintas 15 proc. tarifas.

Nuo 2008 m. gruodžio iki 2014 m. pabaigos buvo išleistas net 21 Pelno mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymas. Keturi įstatymo pakeitimai padaryti 2008 m. gruodį⁴⁷⁶, dar penki – 2009 m.⁴⁷⁷, po du – 2010⁴⁷⁸, 2011⁴⁷⁹ ir 2014⁴⁸⁰ m., po tris – 2012⁴⁸¹ ir 2013⁴⁸² m. Iš reikšmingesnių pataisų paminėtini leidžiamų atskaitymų sąrašo išplėtimas (pavyzdžiui, gyventojų pajamų mokesčiu apmokestinamų išlaidų darbuotojų naudai)⁴⁸³, tantjemų priskyrimas leidžiamiesiems atskaitymams⁴⁸⁴, mokestinių nuostolių perdavimo įtvirtinimas⁴⁸⁵. Tokiomis pataisomis mokestinė našta įmonėms buvo iš esmės lengvinama. Atskirai paminėtinas vienintelis Pelno mokesčio įstatymo pakeitimas, atitinkęs *vacatio legis* reikalavimus, kuriuo buvo įvesta nauja mokesčio lengvata filmų kūrėjams⁴⁸⁶, siekiant „paskatinti investicijas į filmų gamybą“⁴⁸⁷.

Nuo 2014 m. Pelno mokesčio įstatymo pakeitimai pasuko kita linkme. Mokesčio sumokėjimo terminai buvo sutrumpinti trimis mėnesiais, o mokesčių nuostolių perkėlimas buvo apribotas⁴⁸⁸. Darant pastarąją pataisą pabrėžta, kad Šešioliktosios Vyriausybės 2012–2016 m. programos nuostatose numatytas vien socialiai reikšmingų ir tikslingų mokestinių lengvatų taikymas, o esama mokestinių nuostolių perkėlimo tvarka sudaro skirtingas sąlygas verslui, bet neužtikrina tolygių valstybės biudžeto pajamų iš pelno mokesčio

⁴⁷³ Žr., pvz., ZAI, P. The economic crisis and fiscal trends in EU Member States. *Transylvanian review of administrative sciences*, 2012, no. 35E, p. 258.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 259.

⁴⁷⁵ *Žin.*, 2009, nr. 153-6880.

⁴⁷⁶ *Žin.*, 2008, nr. 149-6000, nr. 149-6001, nr. 149-6002, nr. 149-6030.

⁴⁷⁷ *Žin.*, 2009, nr. 25-976, nr. 93-3979, nr. 93-3980, nr. 93-3989, nr. 153-6880, nr. 153-6881.

⁴⁷⁸ *Žin.*, 2010, nr. 145-7413, nr. 145-7414.

⁴⁷⁹ *Žin.*, 2011, nr. 146-6844, nr. 146-6852.

⁴⁸⁰ *TAR*, nr. 2014-13610, nr. 2014-21227.

⁴⁸¹ *Žin.*, 2012, nr. 76-3941, nr. 83-4339, nr. 153-7829.

⁴⁸² *Žin.*, 2013, nr. 68-3407, nr. 75-3757, nr. 140-7046, *TAR*, nr. 2013-00368.

⁴⁸³ *Žin.*, 2009, nr. 153-6880.

⁴⁸⁴ *Žin.*, 2010, nr. 145-7413.

⁴⁸⁵ *Žin.*, 2009, nr. 153-6880.

⁴⁸⁶ *Žin.*, 2013, nr. 68-3407.

⁴⁸⁷ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc_l?p_id=418514 [žiūrėta 2015 m. sausio 29 d.].

⁴⁸⁸ *Žin. A.*, 2013, nr. 140-7046.

srautų⁴⁸⁹. Buvo pasiūlyta nustatyti, kad perkeliamų atskaitomų mokestinių nuostolių, išskyrus mažų įmonių mokestinius nuostolius, suma negalėtų būti didesnė kaip 50 proc. mokesčio mokėtojo mokestinio laikotarpio pajamų, apskaičiuotų iš pajamų atėmus neapmokestinamas pajamas, leidžiamus atskaitymus ir ribojamų dydžių leidžiamus atskaitymus, išskyrus ankstesnių metų mokestinių laikotarpių nuostolius; svarstant projektą ši riba buvo padidinta iki 70 proc. Mažoms įmonėms (kad būtų išlaikytas nuoseklumas taikant lengvatas smulkiam verslui) buvo pasiūlyta išimtis; apribojimo taip pat pasiūlyta netaikyti mokestiniais nuostoliams, patirtiems dėl vertybinių popierių ir išvestinių finansinių priemonių perleidimo, nes tokių nuostolių perkėlimas į kitus metus jau ir taip yra ribojamas (jie gali būti perkeliami ne ilgiau kaip penkis vienas po kito einančius mokestinius laikotarpius (apribojimas netaikomas finansų įstaigoms) ir gali būti dengiami tik vertybinių popierių ir / arba išvestinių finansinių priemonių perleidimo veiklos pajamomis). Kai nustatomi šie mokestinių nuostolių perkėlimo apribojimai, augant ekonomikai įmonės, net dėl krizės patyrusios nuostolių ir sukaupusios mokestinių nuostolių, moka pelno mokestį nuo dalies apmokestinamojo pelno, kai jis apskaičiuojamas. Kita vertus, net mokestinių nuostolių sukaupusios, tačiau pelningai pradėjusios dirbti įmonės, investuojančios į technologinį atsinaujinimą, gali pasinaudoti investicinio projekto lengvata. Iniciatoriai teigė, kad jų siūlymas atitiko tarptautinę praktiką, pagal kurią neribotai mokestinius nuostolius atskaityti leidžia tik kelios valstybės (Airija, Švedija, Latvija), o kitos mokestinių nuostolių perkėlimą riboja tam tikru terminu (dažniausiai iki 5 metų, pavyzdžiui, Lenkija) arba procentu nuo apmokestinamojo pelno (pavyzdžiui, Prancūzija, Vokietija, Danija, Italija, Austrija, Portugalija, Vengrija, Slovėnija)⁴⁹⁰. Taigi krizei einant į pabaigą įstatymų leidėjas plėtė pelno mokesčio bazę, siekdamas, kad atsigauantis verslas pasidalytų su valstybe savo pelnu net ir tokiu atveju, jeigu per ekonomikos krizę patyrė daug nuostolių. Tokia įstatymo nuostata orientuota išimtinai į valstybės biudžeto pajamų didinimą. Vis dėlto svarstyтина, ar po patirtos krizės ūkis jau yra pasirengęs tokiems pokyčiams. Tačiau tai būtų ne teisinės, o ekonominės analizės dalykas.

Atskirai paminėtinas ir žemės ūkio veikla besiverčiančių įmonių įtraukimas į pelno mokesčio sistemą⁴⁹¹. Tai buvo numatyta Krizės įveikimo plane (19 punktas). Nuo 2009 m. sausio 1 d. kooperatinių bendrovių (kooperatyvų) apmokestinamasis pelnas (ar jo dalis), proporcingai tenkantis pajininkų, kurių ūkis arba valda atitinka Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme nustatytus kriterijus, pajinių įnašų vertei paskutinę mokestinio laikotarpio dieną, apmokestinamas taikant 0 proc. pelno mokesčio tarifą (kitais tariant, faktiškai neapmokestinant), jei tas ūkio subjektas atitinka vieną iš dviejų alternatyvių

⁴⁸⁹ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=457769 [žiūrėta 2015 m. sausio 29 d.].

⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ *Žin.*, 2008, nr. 149-6000.

sąlygų: (i) per mokestinį laikotarpį daugiau kaip 50 proc. kooperatinės bendrovės (kooperatyvo) pajamų sudaro pajamos iš žemės ūkio veiklos; arba (ii) per mokestinį laikotarpį daugiau kaip 85 proc. kooperatinės bendrovės (kooperatyvo) pajamų sudaro pajamos iš žemės ūkio veiklos ir / arba pajamos už parduotus įsigytus iš savo narių šių narių pagamintus žemės ūkio produktus ir / arba savo nariams parduotus degalus, trąšas, sėklas, pašarus, priemones nuo kenkėjų ir piktžolių bei materialųjį turtą, skirtą naudoti tik savo narių žemės ūkio veikloje. Tokių kooperatinių bendrovių (kooperatyvų) likusi apmokestinamojo pelno dalis, kuriai netaikomas 0 proc. pelno mokesčio tarifas, už 2009 m. prasidėjusį mokestinį laikotarpį buvo apmokestinama taikant 5 proc. pelno mokesčio tarifą, už 2010 m. prasidėjusį mokestinį laikotarpį – 10 proc. tarifą, o vėlesniais mokestiniais laikotarpiais – 20 proc. tarifą. Tačiau žemės ūkio veiklą vykdančių įmonių, kurioms buvo taikomas 0 proc. pelno mokesčio tarifas, už 2009 m. prasidėjusį mokestinį laikotarpį apskaičiuotas apmokestinamasis pelnas buvo apmokestinamas taikant 5 proc. tarifą, o už 2010 m. prasidėjusį mokestinį laikotarpį – 10 proc. tarifą, jeigu per mokestinį laikotarpį daugiau kaip 50 proc. jų pajamų sudaro pajamos iš žemės ūkio veiklos.

Šios pataisos sulaukė didžiulio žemės ūkio veikla besiverčiančių verslininkų pasipriešinimo⁴⁹². Kita vertus, nuosekliai kelta mokestine našta žemės ūkio veikla besiverčiantiems subjektams buvo siekta ne tik surinkti mokesčius, bet ir kovoti su šešėline ekonomika. Be to, mokestinės lengvatos žemės ūkio veikla besiverčiantiems subjektams išliko⁴⁹³. Beveik visoje Europoje prioritetine pripažinta žemės ūkio veikla besiverčiančius verslininkus įprasta palaikyti mokesčių lengvatomis. Kiekvienas laisvas turėti savo nuomonę, ar žemės ūkis turėjo arba neturėjo (turi arba neturi) būti įtrauktas į valstybės remiamą ūkio sritį, taip pat ar jo pelnas apskritai turi būti apmokestintas. Vis dėlto esama daug svarių argumentų, pagrindžiančių, kad Lietuvos įstatymų leidėjo sprendimas įtraukti žemės ūkio veikla besiverčiančius verslininkus į pelno mokesčio sistemą buvo racionalus tiek socialinio teisingumo, tiek būtinybės užtikrinti valstybės pajamas požiūriu.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad dar 2011 m. Lietuvoje galiojanti pelno mokesčio sistema investuotojų buvo vertinama kaip patraukli. Buvo teigiama, kad tai „klasikinė sistema“, kurios mokesčio bazė mažai kito nuo 2001 m. Kaip sistemos pranašumai buvo vardijama: vienas iš mažiausių pelno mokesčio tarifų ES; vienas iš patraukliausių dividendų apmokestinimo režimų

⁴⁹² *Ūkininkai nenori mokėti pelno mokesčio*. Prieiga per internetą: http://www.alfa.lt/straipsnis/10321576/?Ukininkai.stoja.piestu.pries.pelno.mokesti=2010-03-17_15-52 [žiūrėta 2015 m. sausio 31 d.].

⁴⁹³ Ir dabar Pelno mokesčio įstatymo 5 straipsnio 6 dalyje įtvirtinta, kad vienetų, kurių per mokestinį laikotarpį daugiau kaip 50 proc. pajamų sudaro pajamos iš žemės ūkio veiklos, įskaitant kooperatinių bendrovių (kooperatyvų) pajamas už parduotus įsigytus iš savo narių šių narių pagamintus žemės ūkio produktus, apmokestinamasis pelnas apmokestinamas taikant 5 proc. mokesčio tarifą. Paskutinis pakeitimas: *Žin.*, 2010, nr. 145-7413.

ES; patraukli dalyvavimo išimtis holdingo bendrovėms; neapmokestinamos nerezidentų turto vertės padidėjimo pajamos parduodant Lietuvoje esančias įmones; neapmokestinamos užsienyje esančių filialų pajamos, todėl nereikia perskaiciuoti užsienio filialų pajamų ir sąnaudų pagal lietuviškas taisykles; patrauklios nuostolių perkėlimo taisyklės⁴⁹⁴, įskaitant perdavimą grupės viduje, ir kt. Pelno mokesčio sistema buvo apibūdinama kaip nereikalaujanti esminių pakeitimų; atvirkiščiai, buvo teigiama, kad jokie esminiai pakeitimai joje neturėtų būti daromi⁴⁹⁵. Manytina, kad aptartieji Pelno mokesčio įstatymo pakeitimai (galbūt išskyrus tik skubotą laikiną tarifo padidinimą iki 20 proc.) galėtų būti pripažinti nekeliančiais teisėtumo problemų nei diskriminavimo, nei teisėtų lūkesčių gerbimo, nei daugeliu kitų aspektų.

3.3.4. Gyventojų pajamų mokestis

Šio mokesčio reglamentavimas nuo pat Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo⁴⁹⁶ išleidimo buvo gana stabilus, nepaisant to, kad nuo pat priėmimo 2002 m. liepos 2 d. iki šiandien buvo išleisti net 58 jo pakeitimo įstatymai.

Penkioliktoji Vyriausybė Krizės įveikimo plane pasižadėjo išskaidyti iki tol taikytą 20 proc. mokesčio tarifą, nustatydama 5 proc. „bruto“ darbo užmokesčio gyventojų sveikatos draudimo įmoką tiesiogiai, o ne paskirstant gyventojų pajamų mokestį, skiriamą Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetui (13 punktas), taip pat peržiūrėti kitas šio mokesčio lengvatas (įskaitant leidžiamas atimti iš pajamų išlaidas) ir palikti tik socialiniu požiūriu pagrįstas išlygas bei į taupymą orientuotas lengvatas (15 punktas). Be to, buvo numatyta peržiūrėti veiklos rūšių, kurioms reikalingi verslo liudijimai, sąrašą ir mokesčių dydį, išskyrus verslo liudijimus amatininkams, naikinant verslo liudijimus, kurie iškraipo darbo rinką ir sukuria nevienodas verslo sąlygas, pavyzdžiui: verslo liudijimai statybos darbams, turto nuomai, sudarantys sąlygas verstis didmenine prekyba, ir kt. Ketinta nuosekliai pasiekti, kad asmenys, turintys verslo liudijimus, dirbtų pagal individualiai veiklai taikomas apmokestinimo taisykles. Be to, įsipareigota supaprastinti individualios veiklos administravimą ir apskaitą (17 punktas). Taip pat įsipareigota pakeisti neapmokestinamųjų pajamų dydžio taikymo tvarką, padidinant jį mažas pajamas gaunantiems asmenims ir jo netaikant didesnes už vidutines pajamas

⁴⁹⁴ Jų apribojimą vėliau investuotojai smarkiai kritikavo: *Investuotojai pasiūlė, kaip permaišyti mokesčių sistemą*. Prieiga per internetą: <http://lzinios.lt/lzinios/ekonomika/investuotojai-pasiule-kaip-permaisyti-mokesciu-sistema/182102> [žiūrėta 2015 m. sausio 31 d.].

⁴⁹⁵ *Investors' Forum požiūris: Palanki ir aiški Lietuvos mokesčių sistema visiems*. Prieiga per internetą: http://www.investorsforum.lt/files/documents/Investors_forum_LT.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 29 d.].

⁴⁹⁶ *Žin.*, 2002, nr. 73-3085 (su vėlesnėmis pataisomis). Šis įstatymas pakeitė nuo 1991 m. (su pataisomis) galiojusį Fizinį asmenų mokesčio laikinąjį įstatymą (*Žin.*, 1990, nr. 31-742).

gaunantiems asmenims. Neapmokestinamųjų pajamų dydžių sistemą buvo siekta sudaryti tokią, kad būtų išvengta „slenksčio“ efekto, jei tai labai nepadidins administravimo sąnaudų ir nesumažins biudžeto pajamų (21 punktą).

Esminiai gyventojų pajamų mokesčio reglamentavimo pakeitimai, krizės pradžioje pritraukę (ir dabar pritraukiantys) daugiausia dėmesio, yra susiję su šio mokesčio tarifais, lengvatomis ir neapmokestinamojo pajamų dydžio nustatymu. Taip pat paminėtinos pajamos natūra, kurių apmokestinimas pagal principą „pajamos natūra yra“ nuo 2010 m. buvo pakeistas apmokestinimu pagal principą „pajamomis natūra nėra“. Atskirai aptartinas ir individualios veiklos pajamų apmokestinimo reglamentavimas.

Nuo 2006 m. liepos 1 d. iki 2007 m. gruodžio 31 d. Lietuvoje galiojo 15 ir 27 proc. pajamų mokesčio tarifai, o nuo 2008 m. sausio 1 d. – 15 ir 24 proc. 15 proc. mokesčio tarifas buvo taikomas baigtiniame sąraše išvardytoms pajamų rūšims (pavyzdžiui, sportininkų, atlikėjų pajamoms, honorarams, pajamoms, gautoms iš turto nuomos, taip pat individualios veiklos pajamoms, iš kurių gyventojas buvo nusprendęs neatimti leidžiamų atskaitymų, ne individualios veiklos turto pardavimo ar kitokio perleidimo nuosavybės pajamoms). Kitoms pajamoms (taip pat ir gaunamoms iš individualios veiklos, iš kurių gyventojas būdavo pasirinkęs atskaityti leidžiamus atskaitymus) buvo taikomas 27 proc., vėliau – 24 proc. mokesčio tarifas. Taigi, nors formaliai pagrindinis visoms pajamų rūšims taikomas gyventojų pajamų mokesčio tarifas (išskyrus pajamas iš paskirstytojo pelno) buvo sumažintas nuo 24 iki 15 proc., realiai tie 24 proc. buvo išskaidyti į 15 proc. gyventojų pajamų mokesčių ir 9 proc. privalomojo sveikatos draudimo įmokas. Kiek vėliau, nuo 2011 m., buvo įvestas ir 5 proc. gyventojų pajamų mokesčio tarifas individualią veiklą vykdančių gyventojų pajamoms (su išimtimis vadinamosioms laisvosioms profesijoms)⁴⁹⁷, o nuo 2014 m. iki 15 proc. buvo sumažintas ir gyventojų pajamų mokesčio tarifas skirstomam pelnui⁴⁹⁸. Išimtis laisvosioms profesijoms buvo motyvuojamas tuo, kad jų apmokestinimo sąlygų keitimas visada privalo būti įvertintas per šios veiklos pakaitumo su darbo santykiais prizmę⁴⁹⁹. Įdomu ir tai, kad laisvosioms profesijoms buvo priskirti ir advokatai, notarai bei antstoliai, jų padėjėjai, kurių veiklos formos yra ribojamos jų profesinę veiklą reglamentuojančių teisės aktų (valstybės kontroliuojamos teisinės profesijos⁵⁰⁰).

Iki 2009 m. sausio 1 d. visiems gyventojams buvo taikomas vienodas neapmokestinamasis pajamų dydis (NPD) – 320 Lt (tam tikroms socialinėms grupėms ir tėvams, auginantiems vaikus iki 18 metų, buvo taikomas

⁴⁹⁷ Žin., 2010, nr. 145-7410.

⁴⁹⁸ Žin., 2013, nr. 75-3756.

⁴⁹⁹ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc?p_id=383369 [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.].

⁵⁰⁰ Plačiau žr. LASTAUSKIENĖ, G. Valstybės kontroliuojamų profesijų samprata. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.), *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius, 2011.

padidintas NPD arba papildomas NPD). Per „naktinę mokesčių reformą“ padarytomis gyventojų pajamų mokesčio reglamentavimo pataisomis NPD taikymas nuo 2009 m. buvo pakeistas iš esmės, nustačius tam tikras progresiviam pajamų apmokestinimui būdingas taisykles: mažai uždirbantiems buvo taikomas didesnis NPD, o daug uždirbantiems jis apskritai nebuvo taikomas. Tiesa, daugiau uždirbantieji taip pat išlaikė teisę į „papildomą“, susijusį su turimų vaikų skaičiumi, NPD, kuris buvo taikomas neatsižvelgiant į gaunamų pajamų dydį. NPD progresyvumas išliko iki šiol ir kartais tampa argumentu, kai diskutuojama apie gyventojų pajamų apmokestinimo progresyvumo poreikį⁵⁰¹: teigiama, kad progresyvumo elementas apmokestinant pajamas Lietuvoje jau yra.

Analizuojant gyventojų pajamų mokesčio lengvatas nuo 2008 m. pabaigos iki 2014 m. pabaigos reikia pažymėti, kad prieš „naktinę mokesčių reformą“ Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 17 straipsnyje buvo įtvirtinta per 50 neapmokestinamųjų pajamų rūšių, be to, savo apmokestinamąsias pajamas gyventojas galėjo sumažinti ne tik gyvybės draudimo, pensijų draudimo, mokesčio už mokslą ar vienos paskolos gyvenamajam būstui įsigyti palūkanomis, bet ir išlaidomis vienam 2004–2009 m. įsigytam asmeniniam kompiuteriui su programine įranga ir / arba interneto prieigos įrengimui (iki 4000 Lt). Kaip minėta, pagrindine įstatymine prielaida nustatyti mokesčių lengvatas ir pagrįsti taikymo teisėtumą laikomas jau minėtas apmokestinimo teisingumo (mokestinės naštos paskirstymo proporcingumo) principas, įtvirtintas Mokesčių administravimo įstatymo 8 straipsnio 2 dalyje⁵⁰². Apmokestinimo teisingumo principas gali įgauti horizontalaus arba progresinio teisingumo modelio išraišką, tačiau reikalaujama, kad visa apmokestinimo sistema būtų organizuota taip, kad užtikrintų teisingą ir proporcingą mokesčių naštos paskirstymą atitinkamo mokesčio mokėtojams, juridiniams ir fiziniams asmenims, ir kad būtų siekiama, jog kiekvienas subjektas perduotų valstybei atitinkamą dalį savo pajamų pagal savo galimybes⁵⁰³.

Iki reformos buvusi išlaidų, atimamų iš gyventojų pajamų mokesčio apmokestinamų pajamų, sistema buvo kritikuojama įvairiais aspektais. Buvo siūloma tokias išlaidas apriboti. Pavyzdžiui, buvo tvirtinama, kad tiek palūkanų už paskolą vienam būstui įsigyti, tiek ir kompiuteriui įsigyti skirtų išlaidų priskyrimas gyventojų pajamų mokesčio bazę mažinančioms sumoms iš esmės prarado savo tikslą. Per „naktinę reformą“ teikiant atitinkamą įstatymo projektą buvo teigiama, kad lengvatos būsto paskolų palūkanoms siūloma atsisakyti ir dėl to, jog perteklinė paklausa, kurią lemia, be kita ko, būsto kreditų prieaugis (o jis papildomai skatinamas per šią mokesčio lengvatą), yra vienas iš infliacijos spartėjimo veiksnių. Dėl spartaus būsto kainų augimo ši lengvata esą taip pat prarado savo socialinę paskirtį – palengvinti būsto

⁵⁰¹ *Investors' Forum požiūris: Siekiant Lietuvos mokesčių sistemos stabilumo* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁵⁰² SUDAVIČIUS, B. Mokesčių lengvatos Lietuvos mokesčių teisės kontekste, p. 103.

⁵⁰³ *Loc. cit.*

įsigijimą pirmiausia mažesnes pajamas gaunantiems asmenims, nes būtent mažesnes pajamas gaunantiems gyventojams įsigyti būstą tapo vis sudėtingiau. Lengvatos atsisakymas laikytas socialiai orientuotu dar ir dėl to, kad jos nebuvimas nebeskatintų turto rinkos neišmanančių gyventojų įsigyti pervertintą būstą, taip save pasmerkiant dideliems finansiniams išpareigojimams visą gyvenimą. Manyta, kad šios lengvatos išlaikymas, net jei ji būtų apribota, subsidijuotų tuos asmenis, kurie gali gauti būsto kreditus, t. y. sąlygiškai turtingesnius, ir tai vyktų visų mokesčių mokėtojų sąskaita, įskaitant gyventojus, kurie dėl pajamų dydžio ir bankų kreditavimo sąlygų būsto kreditų gauti negali. Buvo įrodinėjama, kad šios lengvatos panaikinimas negalėjo reikšmingai paveikti artimiausio laikotarpio infliacijos, o jos atsisakymas turėjo ateityje padėti užkirsti kelią būsto kainoms didėti virš ekonomiškai pagrįsto lygio⁵⁰⁴.

Tačiau šios lengvatos buvo atsisakyta tam tikru atžvilgiu „iš dalies“: palūkanos už iki 2009 m. sausio 1 d. paimtą vieną kreditą gyvenamajam būstui įsigyti vis dar gali būti atimamos iš pajamų ir dabar, 2015 m. pradžioje. Galima palyginti: patirtų kompiuterio įsigijimo išlaidų nebebuvo galima atimti iš apmokestinamųjų pajamų jau 2009 m. Maža to. Nors nuo 2011 m. sausio 1 d. įsigytam nekilnojamajam turtui nustatytas ilgesnis išlaikymo terminas tam, kad vertės prieaugis būtų neapmokestinamas gyventojų pajamų mokesčiu (nuo trejų metų pailgintas iki penkerių)⁵⁰⁵, jau nuo 2009 m. sausio 1 d. buvo pradėta taikyti papildoma šio mokesčio lengvata: buvo neapmokestinamos pajamos, gautos pardavus minimalų laikotarpį neišlaikytą gyvenamąjį būstą. Motyvuojama, kad tuo metu buvęs reglamentavimas labai ribojo gyventojų, susidūrusių su įvairiomis asmeninėmis aplinkybėmis, įskaitant finansinius sunkumus dėl ypač padidėjusių įmokų už būsto kreditus bei didelių būsto išlaikymo sąnaudų, galimybes turimą naujai įsigytą gyvenamąjį būstą keisti į mažesnę⁵⁰⁶.

Įgyvendinant Krizės įveikimo planą, per „naktinę reformą“ buvo pasiūlyta neapmokestinamosioms pajamoms priskirti tik tų ūkininkų (ir jo partnerių) iš vykdomos žemės ūkio veiklos gautas pajamas ar tik tų gyventojų iš nuosavybės teise turimoje, išsinuomotoje ar teisės aktų tvarka suteiktoje žemėje užaugintos ar užaugintos ir perdirbtos žemės ūkio produkcijos realizavimo gautas pajamas, kurių (atitinkamai) ūkio ar žemės valdos dydis neviršija 4 europinio dydžio vienetų. Tačiau kartu, kad ūkininkams ir kitiems iš realizuotos žemės ūkio produkcijos pajamų gaunantiems gyventojams atsirandanti mokesčių našta didėtų laipsniškai, jų gautoms pajamoms, kurios bus apmokestinamos gyventojų pajamų mokesčiu, 2009 m. buvo nustatytas 5 proc. tarifas, o 2010 m. – 10 proc. tarifas⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc_l?p_id=333070 [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.].

⁵⁰⁵ *Žin.*, 2010, nr. 145-7410.

⁵⁰⁶ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc_l?p_id=333070 [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.].

⁵⁰⁷ *Ibid.*, *Žin.*, 2009, nr. 25-977.

Vėlesniais Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimais neapmokestinamųjų pajamų sąrašas buvo toliau keičiamas. Tai vyko priešingomis kryptimis; pavyzdžiui, į sąrašą buvo įtraukiamos naujos neapmokestinamosios pajamos (pavyzdžiui, iš vaikaičių gautos dovanos⁵⁰⁸), bet taip pat buvo panaikinamas ar iš esmės koreguojamas palūkanų ir vertybinių popierių pardavimo pajamų neapmokestinimas⁵⁰⁹.

Atskirai paminėtinas individualios veiklos pajamų apmokestinimo reglamentavimo keitimas. Jis išties buvo nuolatinis ir įvairialypis. Be jau minėtų tarifo pakeitimų, individualia veikla nuspręsta nebepripažinti nekilnojamojo turto nuomos ir prekybos nekilnojamuoju turtu⁵¹⁰, taip pat finansinių priemonių sandorių sudarymo⁵¹¹. Be to, nuo 2010 m. leista individualios veiklos pajamas (išskyrus atlikėjų, sportininkų veiklą, ar veiklą, kuria verčiamasi įsigijus verslo liudijimą) pripažinti kaupimo principu, taip pat numatyta galimybė iš individualios veiklos pajamų atskaityti 30 proc. leidžiamų atskaitymų, nekaupiant tokių atskaitymų sumą pagrindžiančių dokumentų, bei dalį reprezentacinių išlaidų⁵¹². Taip pat leidžiamu atskaitymu buvo pripažinta mokesčiniu laikotarpiu atsiradusi beviltiškų skolų suma (jei yra įvykdytos tam tikros su šiomis skolomis susijusios sąlygos)⁵¹³ ir buvo leista perkelti mokesčius nuostolius⁵¹⁴. Šitaip individualios veiklos pajamų apmokestinimas iš esmės buvo priartintas prie mažos įmonės apmokestinimo; tai vertintina kaip racionalus sprendimas.

2008–2009 m. Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas buvo pakeistas septynis kartus⁵¹⁵, vien 2010 m. – dar šešis⁵¹⁶, po du kartus – 2011⁵¹⁷ ir 2012 m.⁵¹⁸, 2013 m. – penkis kartus⁵¹⁹ ir dar keturis – 2014 m.⁵²⁰ Taigi šio įstatymo nuostatos, vadinasi, ir gyventojų pajamų apmokestinimo politika per 2008–2014 m. krizę nebuvo stabili. Tik du pakeitimai (2013 m. gegužės 9 d.

⁵⁰⁸ *Žin.*, 2010, nr. 145-7410.

⁵⁰⁹ *Žin.*, 2013, nr. 75-3756.

⁵¹⁰ *Žin.*, 2010, nr. 145-7410.

⁵¹¹ *Žin.*, 2013, nr. 75-3756.

⁵¹² *Žin.*, 2009, nr. 93-3977.

⁵¹³ *Žin.*, 2010, nr. 145-7410.

⁵¹⁴ *Žin.*, 2008, nr. 149-6033.

⁵¹⁵ *Žin.*, 2008, nr. 149-6028, nr. 149-6029, nr. 149-6033; 2009, nr. 25-977, nr. 25-978, nr. 93-3977, nr. 153-6882.

⁵¹⁶ *Žin.*, 2010, nr. 34-1614, nr. 41-1931, nr. 125-6386, nr. 145-7410, nr. 145-7411, nr. 145-7412.

⁵¹⁷ *Žin.*, 2011, nr. 86-4143, nr. 153-7206.

⁵¹⁸ *Žin.*, 2012, nr. 83-4340, nr. 136-6966.

⁵¹⁹ *Žin.* 2013, nr. 46-2251, nr. 54-2678, nr. 75-3756, nr. 75-3759, nr. 140-7047, *TAR*, nr. 2013-00354.

⁵²⁰ *TAR*, nr. 2014-13614, 2014 m. spalio 3 d.; nr. 2014-13613, 2014 m. spalio 3 d.; nr. 2014-15178, 2014 m. spalio 30 d.; nr. 2014-21225, 2014 m. gruodžio 31 d.

ir 2013 m. birželio 27 d. įstatymai, įsigalioję 2014 m. sausio 1 d.⁵²¹) atitiko *vacatio legis* reikalavimus; kita vertus, ne visi jų neatitikę pakeitimai buvo išties esminiai; dalis jų buvo susiję su kitais išleistais įstatymais (Profesinių pensijų kaupimo įstatymo⁵²², Mažųjų bendrijų įstatymo⁵²³, Savanoriškos veiklos įstatymo⁵²⁴, Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymo⁵²⁵). Vis dėlto net trijuose Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymuose buvo įtvirtintas jų retroaktyvus galiojimas⁵²⁶. Su kitų kalendorinių metų valstybės biudžeto tvirtinimu buvo susietos ne tik 2008 m. gruodį padarytos pataisos, bet ir pataisos, padarytos 2010 m. lapkričio 23 d.⁵²⁷ (kai kurios nuostatos buvo taikomos apmokestinant 2010 m. gautas pajamas). Šie Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymai kartu su išleistuoju 2013 m. birželio 27 d.⁵²⁸, matyt, įtvirtino esminius per krizę padarytus gyventojų pajamų mokesčio reglamentavimo pakeitimus; pasukiniuoju iš paminėtų įstatymų buvo žengtas dar vienas žingsnis naikinant gyventojų pajamų mokesčio lengvatas, motyvuojant siekiu didinti pajamų ir turto apmokestinimo progresyvumą⁵²⁹.

Nepaisant šio mokesčio reglamentavimo nestabilumo, jis vertinamas gana teigiamai, bent jau investuotojų, dėl to, kad pajamų mokesčio tarifas yra vienas iš mažiausių iš taikomų ES valstybėse narėse, dėl iki 5 proc. sumažėjusio tarifo individualios veiklos pajamoms (išskyrus pajamas iš „laisvųjų profesijų“ veiklos ir pajamas iš vertybinių popierių), dėl supaprastinto išlaidų pripažinimo individualios veiklos atveju (galimybės atskaityti 30 proc. gautų individualios veiklos pajamų neturint išlaidas pagrindžiančių dokumentų, išskyrus atvejus, kai pajamos gaunamos iš darbdavio), taip pat dėl lengvatų, skatinančių ilgalaikį lėšų kaupimą (investicinis gyvybės draudimas, pensijų fondai)⁵³⁰. Kita vertus, gana garsiai išsakoma ir visuminė gyventojų pajamų mokesčio sistemos kritika dėl to, kad šis mokeskis, kaip teigiama, nėra progresinis arba jo progresyvumo elementas yra menkas.

⁵²¹ Žin., 2013, nr. 54-2678; 2013, nr. 75-3759.

⁵²² Žin., 2013, nr. 46-2251.

⁵²³ Žin., 2012, nr. 83-4340.

⁵²⁴ Žin., 2011, nr. 86-4143.

⁵²⁵ Žin., 2011, nr. 153-7206.

⁵²⁶ Žin., 2009, nr. 93-3977; 2010, nr. 145-7410; 2013, nr. 46-2251.

⁵²⁷ Žin., 2010, nr. 145-7410.

⁵²⁸ Žin., 2013, nr. 75-3756.

⁵²⁹ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc?p_id=450986 [žiūrėta 2015 m. sausio 27 d.].

⁵³⁰ *Investors' Forum požiūris: Palanki ir aiški Lietuvos mokesčių sistema visiems* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

3.3.5. Privalomojo sveikatos draudimo įmokos⁵³¹

Platų atgarsį visuomenėje sukėlė 2008 m. pabaigoje vykdamas „naktinę mokesčių reformą“ išleisti Sveikatos draudimo įstatymo⁵³² pakeitimai, kuriais, kartu su atitinkamais Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pakeitimais, buvo pakeistas Privalomojo sveikatos draudimo fondo finansavimo mechanizmas. Iki tol Privalomojo sveikatos draudimo fondo finansavimą iš esmės užtikrino tiesioginės valstybės biudžeto dotacijos, pervedant dalį (30 proc.) gyventojų (iki 2003 m. – „fizinių asmenų“) pajamų mokesčio, pervedamo nuo gyventojams išmokamų pajamų mokesčių išskaičiuojančių įmonių, įstaigų, organizacijų, sumokamo savarankiškai dirbančių, autorinio atlyginimo pajamas gaunančių asmenų, taip pat 3 proc. valstybinio socialinio draudimo tarifo. Privalomojo sveikatos draudimo nuo gaunamų pajamų nemokantys asmenys turėjo mokėti 10 proc. šalies ūkio vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio dydžio (jį apskaičiuodavo Statistikos departamentas) privalomojo sveikatos draudimo įmokas, 2 proc. įmokas mokėjo ūkinių bendrijų nariai ir individualių įmonių savininkai. Sumažintas 3,5 proc. ir 1,5 proc. minimalios mėnesio algos įmokas mokėjo ūkininkai. 2008 m. gruodžio 22 d. išleistos ir 2009 m. sausio 1 d. įsigaliojusios Sveikatos draudimo įstatymo pataisos⁵³³ ir vėlesni šio įstatymo pakeitimai nustatė savarankiškos 6 proc. arba 9 proc. dydžio privalomojo sveikatos draudimo įmokas (skaičiuojamas nuo valstybinio socialinio draudimo įmokų bazės). Konkrečiai, darbo užmokesčiui ir jam analogiškosms pajamoms, pajamoms pagal autorines sutartis iš sporto ar atlikėjo veiklos buvo nustatytos 6 proc. įmokos apdraustajam ir 3 proc. įmokos draudėjui (t. y. pajamas išmakančiam asmeniui); 9 proc. socialinio draudimo įmokos nuo gyventojų pajamų mokesčio bazės buvo nustatytos individualią veiklą vykdančioms asmenims (išskyrus itin smulkius ūkininkus, kuriems nustatytas 3 proc. tarifas, skaičiuojamas nuo minimalios mėnesio algos), ūkinių bendrijų nariams ir individualių įmonių savininkams; 6 proc. tarifas buvo nustatytas kitoms gyventojų pajamų mokesčiu apmokestinamoms pajamoms. Taip pat buvo nustatyta, kad minimali metinė privalomojo sveikatos draudimo įmoka visiems (išskyrus darbo pajamas gaunančius asmenis) lygi 9 proc. nuo 12 minimalių mėnesio atlyginimų ir yra taikoma net gyventojų pajamų mokesčiu apmokestinamų pajamų negaunantiems (ir nepriklausantiems valstybės lėšomis draudžiamų asmenų grupėms) nuolatiniams Lietuvos gyventojams. 2009 m. vasario 19 d. išleistu, 2009 m. kovo 5 d. įsigaliojusiu, tačiau jau nuo 2009 m. sausio 1 d. faktiškai taikomu Sveikatos draudimo įstatymo pakeitimo įstatymu⁵³⁴ buvo nustatytos dar ir maksimalios sumos („lubos“), nuo kurių skaičiuojamos savarankiškai dirbančiųjų asmenų

⁵³¹ Žr. ir IV dalį.

⁵³² *Žin.*, 1996, nr. 55-1287; 2002, nr. 123-5512.

⁵³³ *Žin.*, 2008, nr. 149-6022.

⁵³⁴ *Žin.*, 2009, nr. 25-985.

privalomojo sveikatos draudimo įmokos. Iš viso nuo 2008 m. gruodžio iki 2014 m. pabaigos buvo išleisti net 25 Sveikatos draudimo įstatymo pakeitimo įstatymai, kuriais buvo koreguojamos naujosios, per „naktinę reformą“ įdiegtos nuostatos dėl privalomojo sveikatos draudimo; buvo tikslinama tam tikrų subjektų grupių prievolių apimtis ir mokesčio mokėjimo tvarka, atsisakoma įmokų taikymo su aktyvia veikla nesusijusioms pajamoms (palūkanoms, dividendams, turto pardavimo pajamoms), keičiamas įmokų administravimo mechanizmas ir jas administruojančios institucijos (Valstybinės mokesčių inspekcijos funkcijas (VMI) laipsniškai perduodant Valstybinio socialinio draudimo fondui („Sodrai“) ir kt.

Paplitusiu vertinimu, su kuriuo reikia sutikti, šios reformos iš esmės reiškė perėjimą nuo išimtinai valstybės lėšomis (bendrosiomis biudžeto dotacijomis ar tiksliniu dalies konkrečių biudžeto mokestinių pajamų nukreipimu) finansuojamos sveikatos apsaugos sistemos (kaip viešosios gėrybės) prie draudiminio sveikatos apsaugos sistemos finansavimo modelio⁵³⁵. Tokį modelio pakeitimą ne „ramiais“ laikais, bet krizės akivaizdoje, bent pačių iniciatorių teigimu (tegu ir nepaprastai skurdžiai pristatytu įstatymų leidėjui⁵³⁶), lėmė siekis efektyviau planuoti, kontroliuoti ir valdyti Privalomojo sveikatos draudimo fondo lėšas, tiksliau planuoti iš valstybės biudžeto pervedamas sumas už valstybės lėšomis draudžiamus asmenis, skatinti asmenis aktyviau rūpintis sveikatos draudimu, sukurti instrumentą atidžiau ir tiksliau paskirstyti solidarų sveikatos priežiūros finansavimą. Reikia pažymėti, kad kai kuriais savo elementais reforma nebuvo itin radikali: įmokų naštos balansą (naujai nustatytus įmokų tarifus) stengiasi iš dalies kompensuoti sumažinant pagrindinio gyventojų pajamų mokesčio tarifą nuo 24 proc. iki 15 proc. (bet dividendams šis tarifas iki 2013 m. vidurio buvo padidintas iki 20 proc.); privalomai draudžiamųjų ratas nepakito; mokesčio mokėjimo tvarka dirbantiems asmenims (stabiliai sumokantiems didžiausią dalį privalomojo sveikatos draudimo įmokų⁵³⁷) papildomų pareigų nenustatė. Vis dėlto kai kurioms asmenų grupėms šios solidarumo prievolės dydis padidėjo. Pirma, jis padidėjo asmenims, kuriems iki 2009 m. buvo taikomas sumažintas 15 proc. gyventojų pajamų mokesčio tarifas pasyvių dividendų, palūkanų, turto perleidimo pajamoms (laikiniai, iki 2009 m. gruodžio 31 d.⁵³⁸, papildomais 6 proc.). Jis taip pat padidėjo savarankiškai dirbantiems asmenims, atlikėjams, kūrėjams ir sportininkams. Bene didžiausią atgarsį visuomenėje sukėlė ir nepateisinais, neprotingais, neteisingais buvo vadinami įmokų pakeitimai būtent

⁵³⁵ Žr., pvz., VAINIENĖ, R. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁵³⁶ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333030 [žiūrėta 2015 m. sausio 11 d.].

⁵³⁷ Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniai. Valstybinė ligonių kasa. Prieiga per internetą: <http://www.vlk.lt/veikla/biudžeto-vykdyto-ataskaitu-rinkiniai> [žiūrėta 2015 m. sausio 11 d.].

⁵³⁸ *Žin.*, 2009, nr. 93-3983.

pastarosios grupės atstovams (t. y. iš esmės tiems patiems asmenims, kuriems gerokai pasikeitė ir valstybinio socialinio draudimo įmokų mokėjimo tvarka). Taip pat buvo aštriai kritikuojama nustatyta pareiga privalomojo sveikatos draudimo įmokas mokėti pajamų negaunantiems ir valstybės lėšomis nedraudžiamiems asmenims; šiuo atveju prieštaravimų kėlė ne tiek įmokos dydis (ji iki „naktinės reformos“ šiai asmenų grupei faktiškai buvo net didesnė), kiek jos privalomumas, neapibrėžtumas, tikras ar tariamas neaiškumas, kam ir kada ji turi būti taikoma⁵³⁹. Plačios viešos diskusijos, susijusios su nustatyta pareiga mokėti privalomojo sveikatos draudimo įmokas, koncentravosi į kelias problemas: moksleivių ir studentų, baigusią studijas ir netekusių valstybės lėšomis užtikrinamo sveikatos draudimo, prievolių⁵⁴⁰; emigravusių asmenų prievolių⁵⁴¹; (oficialių) pajamų negaunančių asmenų ir į valstybės lėšomis draudžiamų asmenų sąrašą nepatenkančių asmenų prievolių; valstybės lėšomis draudžiamų asmenų (pensininkų, studentų, registruotų bedarbių) pareigos mokėti įmokas nuo papildomai gaunamų pajamų; prievolės draustis „keletą kartų“, t. y. mokėti įmokas nuo visų iš keleto skirtingų šaltinių gaunamų pajamų⁵⁴².

Aptariamoje sveikatos draudimo sistemos reformoje daugiausia abejo- nių (ir aistrų) jos legitimumu, konstitucingumu, teisingumu ir pagrįstumu

⁵³⁹ Žr., pvz., *Kūrėjai ieško kompromiso su valdžia*. Prieiga per internetą: <http://zebra.15min.lt/lt/naujienos/lietuva/kurejai-iesko-kompromiso-su-valdzia-143860.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; SAMOŠKAITĖ, E. *Meno kūrėjai nori stažo, NPD ir rentų*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/meno-kurejai-nori-stazo-npd-ir-rentu.d?id=22109439> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; *Siūloma keisti PSD taikymą menininkams*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/siuloma-keisti-psd-taikyma-menininkams.d?id=32107135> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; *Peticija: Absurdiškom PSD įmokom už NIEKĄ – NE*. Prieiga per internetą: <http://www.peticijos.lt/visos/3265> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; *Sveikatos draudimas daugeliui žmonių tapo bausme*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/sveikatos-draudimas-dauge-liui-zmoniui-tapo-bausme-atnaujinta.d?id=30658425> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; LAPINSKAS, A. *PSD peticijos autoriai neskaitė įstatymų*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/alapinskas-psd-peticijos-autoriai-neskaite-istatymu.d?id=31075069> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

⁵⁴⁰ Žr., pvz., *Mokslus baigusiu moksleivių ir studentų laukia PSD prievolė*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/mokslus-baigusiu-moksleiviu-ir-studentu-laukia-psd-prievole.d?id=33003983#ixzz3PTqt3JE3> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; *LSAS: ne visiems studentams PSD priskaičiuotas teisetai*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/education/lsas-ne-visiems-studentams-psd-priskaiciuotas-teisetai.d?id=30893513> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; *PSD mokestis kirto ir studentams*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/education/psd-mokestis-kirto-ir-studentams.d?id=30842247> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; *Mokslus baigę ir neįsidarbinę studentai bei moksleiviai PSD neturės mokėti iki spalio*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/mokslus-baige-ir-neisidarbine-studentai-bei-moksleiviai-psd-netu-ris-moketi-iki-spalio.d?id=3305174> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

⁵⁴¹ Žr., pvz., *J. Razma: emigrantams reikia sudaryti galimybę deklaruoti išvykimą atgaline data*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/emigrants/jrazma-emigrantams-reikia-sudaryti-galimibe-deklaruoti-isykima-atgaline-data.d?id=30674953> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

⁵⁴² Žr., pvz., RAIBYTĖ, G. *Privalomasis sveikatos draudimas – mokestis už orą?* Prieiga per internetą: <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/privalomasis-sveikatos-draudimas-mokestis-uz-ora-56-354077> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

kėlė pamatinis šios reformos principas – per valstybės biudžetą iki tol vykdytos (ir tik šiuo požiūriu solidarios) sveikatos sistemos finansavimo pareigos individualizavimas. Jis pakeitė tarp įvairių draudžiamųjų asmenų, turinčių pareigą prisidėti prie valstybinės sveikatos sistemos finansavimo, kategorijų nusistovėjusį *status quo*. Iki 2009 m. galiojusios tvarkos garsiai nereklamuojama esmė buvo skirtingas solidarumo laipsnis prisidedant prie aiškiai apibrėžtų, nominaliai visiems tokių pat ir vienodai prieinamų paslaugų, tačiau dėl vienokių ar kitokių priežasčių ši pusiausyvyra atrodė priimtina ir masinės sąmonės buvo suvokiama kaip duotybė.

Be to, abejonių (ir pagrįstų, ir tik pateikiamų kaip pagrįstų) kėlė sveikatos draudimo įmokų privalomumas tam tikroms asmenų grupėms, taip pat jų administravimo ir mokėjimo kontrolės mechanizmas. Ne be viešosios opinijos spaudimo dėl šių klausimų 2010 m. buvo kreiptasi į Konstitucinį Teismą⁵⁴³. Bylą inicijavo Seimo narių grupė (pareiškėjas ginčijo ne vien Sveikatos draudimo įstatymo, bet ir Valstybinio socialinio draudimo įstatymo bei Ligos ir motinystės draudimo įstatymo nuostatų atitiktį Konstitucijai). Prašymą pasirašiusiųjų nuomone, laisvųjų profesijų atstovai – autoriai, atlikėjai, sportininkai – neturėtų būti privalomai draudžiami nei sveikatos draudimu, nei valstybiniu socialiniu draudimu, nes būtina gerbti jų pačių pasirinkimą, taip pat atsižvelgti į tai, kad autoriniai atlyginimai yra „kitokio pobūdžio“ pajamos; valstybė, įgyvendindama Konstitucijos 52 straipsnio nuostatas⁵⁴⁴, privalo sudaryti teises prielaidas šiems asmenims pasirinkinti savo socialine gerove senatvės, ligos, negalios ar kitu atveju, tačiau negali įpareigoti jų dalyvauti privalomojo socialinio draudimo schemose; versdama tai daryti ir tuo pagrindu įgydama teisę reikalauti šių asmenų teisėtai uždirbamų pajamų dalies, valstybė esą nepagrįstai perskirsto jų pajamas, šitaip pažeisdama ir Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintą nuosavybės neliečiamumo principą. Kreipimesi abejota ir dėl anksčiau privalomojo sveikatos draudimo sistemoje nedalyvavusiems asmenims nustatytos prievolės draustis, esą darbo rinkoje nedalyvaujančių ir draudžiamųjų pajamų negaunančių asmenų dalyvavimas privalomojo sveikatos draudimo sistemoje, jiems mokant nustatytas įmokas, gali paneigti jų konstitucinę teisę į nemokamą medicinos pagalbą (Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalis).

Konstitucinis Teismas tas abejones išskleidė savo 2013 m. gegužės 16 d. nutarime⁵⁴⁵. Neprieštaraujančiomis Konstitucijai buvo pripažintos visos gin-

⁵⁴³ SAUKIENĖ, I. *Seimas svarsto galimybę dėl PSD įmokų kreiptis į Konstitucinį Teismą*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/seimas-svarsto-galimybę-dėl-psd-įmoku-kreiptis-į-konstitucini-teisma.d?id=31588681> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.]; *Seimo narių grupė kreipiasi į KT dėl PSD įmokų teisėtumo*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/seimo-nariu-grupe-kreipiasi-į-kt-del-psd-įmoku-teisetumo.d?id=39198619> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

⁵⁴⁴ „Valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais.“

⁵⁴⁵ Taip pat žr. Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 26 d. sprendimą, kuriame aiškinamos šio nutarimo nuostatos. *TAR*, nr. 2014-2176, 2014 m. vasario 27 d.

čytos nuostatos, išskyrus vieną: Konstitucijos 29 straipsniui, įtvirtinančiam asmenų lygiateisiškumą, prieštaraujančia buvo pripažinta Sveikatos draudimo įstatymo nuostata, kad asmenims, gaunantiems pajamas pagal autorines sutartis arba iš sporto ar atlikėjo veiklos, privalomasis sveikatos draudimas įsigalioja tik kitą mėnesį po tos dienos, kai 3 mėnesius iš eilės už juos buvo mokamos privalomojo sveikatos draudimo įmokos arba jie patys jas mokėjo, arba tik nuo tos dienos, kai šie asmenys sumoka 3 minimalių mėnesio algų dydžio įmoką, nes kitų asmenų privalomasis sveikatos draudimas turėjo įsigaliooti nuo tos dienos, kurią už juos buvo pradėtos mokėti privalomojo sveikatos draudimo įmokos arba jie patys pradėjo jas mokėti. Vargu ar ši veikiau „techninė“ nuostata buvo tiesiogiai inspiruota krizės, juo labiau laikoma viena iš priemonių krizei įveikti ar svarbiu sveikatos draudimo sistemos reformos elementu. Gerokai svarbiau, kad toje byloje neprieštaraujančiomis Konstitucijai buvo pripažintos kur kas labiau esminės ginčytų įstatymų nuostatos, įskaitant ir tas, kurios įtvirtino privalomąjį savarankiškai dirbančių asmenų, asmenų, gaunančių pajamas pagal autorines sutartis arba iš sporto ar atlikėjo veiklos, draudimą (privalomuoju sveikatos draudimu, valstybiniu socialiniu draudimu, ligos ir motinystės socialiniu draudimu).

Nutarime konstatuojama, kad renkantis sveikatos sistemos finansavimo modelį įstatymų leidėją saisto ne tik pareiga valstybės biudžete numatyti lėšas, būtinas nemokamai medicinos pagalbai teikti, bet ir kiti konstituciniai valstybės įsipareigojimai, taip pat jos finansinės galimybės. Šiame kontekste paminėtina ir tai, kad EŽTK numato valstybės pozityvią pareigą nustatyti reglamentavimą, jog sveikatos apsaugos įstaigos, nesvarbu – viešos ar privačios, imtųsi tinkamų priemonių pacientų gyvybei apsaugoti⁵⁴⁶. Pasak Konstitucinio Teismo, toks sveikatos priežiūros finansavimo modelis, kuris nebūtų pagrįstas subalansuotu visuomenės ir valstybės poreikių bei valstybės finansinių galimybių įvertinimu, valstybės pajėgumu jį įgyvendinti, pagal Konstituciją negalimas, nes tai pažeistų konstitucinių vertybių pusiausvyrą, prieštarautų konstituciniams socialinės darnos, atsakingo valdymo imperatyvams. Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teisės nemokamai ir laiku gauti kokybišką gyvybiškai būtiną medicinos pagalbą valstybinėse gydymo įstaigose garantija, kuri turi būti užtikrinta valstybės biudžeto lėšomis, tačiau ji netapati teisei į sveikatos priežiūrą, piliečiams, kaip ir kitiems asmenims, užtikrinamą įgyvendinant toje pačioje dalyje įtvirtintą valstybės pareigą rūpintis žmonių sveikata ir laiduoti medicinos pagalbą bei paslaugas susirgus. Jei sveikatos priežiūrai negalima skirti tiek valstybės biudžeto lėšų, kiek būtina pakankamam asmens sveikatos priežiūros paslaugų, kurių neapima garantuojama nemokama medicinos pagalba, prieinamumui užtikrinti neatsižvelgiant į asmens pajamas, valstybė ne tik gali, bet ir privalo numatyti ir kitą solidarumu grindžiamą būdą sukaupti reikiamas viešąsias lėšas, vienas iš kurių gali būti privalomasis sveikatos draudimas. Įvertinęs pasirinktą privalomojo sveikatos draudimo modelį ir jo aprėptį, Konstitucinis Teismas nurodė,

⁵⁴⁶ Žr., pvz., *Calvelli ir Ciglio prieš Italiją*, nr. 32963/96 2002 m. sausio 17 d.

kad įstatymų leidėją saisto reikalavimas užtikrinti visiems vienodą kokybiškų sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumą, konstituciniai solidarumo, socialinės darnos, teisingumo imperatyvai, atsakingo valdymo, protingumo, proporcingumo, asmenų lygiateisiškumo principai, o tai suponuoja, kad privalomasis sveikatos draudimas turi būti visuotinis, apimti visus visuomenės narius. Draudimo įmokų dydis turėtų būti siejamas su asmens pajamomis ir nustatytas toks, kad būtų sudarytos prielaidos sukaupti lėšų, būtinų pakankamam kokybiškų sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumui užtikrinti. Čia būtina rasti sprendimus, užtikrinančius asmens, kaip sveikatos priežiūros paslaugų vartotojo (paciento), ir visos visuomenės interesų pusiausvyrą: pilietinėje visuomenėje solidarumo principas nepaneigia asmeninės atsakomybės už savo likimą. Tačiau privalomąjį sveikatos draudimą pasirinkus kaip sveikatos paslaugų finansavimo modelį, prievolė mokėti įstatymo nustatytas privalomojo sveikatos draudimo įmokas tampa konstitucine pareiga, kuri pati savaime negali būti traktuojama kaip asmens teisių ribojimas.

Vertindamas pajamas pagal autorines sutartis arba iš sporto ar atlikėjo veiklos gaunančių asmenų pareigos mokėti privalomojo sveikatos draudimo įmokas konstitucingumą, Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad pareiga mokėti privalomojo sveikatos draudimo įmokas šiai kategorijai priklausantiems asmenims jau buvusi įtvirtinta ir ankstesnės, 2002 m., redakcijos Sveikatos draudimo įstatyme, tiesa, atskirai šių asmenų grupės nenurodžius. Asmenų, gaunančių pajamas pagal autorines sutartis arba iš sporto ar atlikėjo veiklos (ir juos draudžiančių asmenų) pareiga, kaip ir visų kitų, privalančių mokėti privalomojo sveikatos draudimo įmokas, sudaro prielaidas sukaupti sveikatos priežiūrai finansuoti būtinas lėšas ir laiduoti medicinos pagalbą bei paslaugas tokiems asmenims susirgus. Tokia prielaida yra ir įpareigojimas privalomojo sveikatos draudimo įmokas mokėti asmenims, neturintiems pajamų iš aktyvios veiklos (darbo ar tarnybos santykių, savarankiškos veiklos, autorinių atlyginimų ir kt.) ir neapdraustiems valstybės lėšomis; pasirinkus sveikatos priežiūros finansavimo modelį, grindžiamą privalomuoju sveikatos draudimu, už sveikatos priežiūros paslaugas, teikiamas šiuo draudimu neapdraustiems (neapsidraudusiems) asmenims, iš šio draudimo lėšų negali būti mokama; tačiau šiuo draudimu neapdrausti (neapsidraudę) piliečiai, kaip ir visi kiti piliečiai, turi teisę į Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalyje garantuojamą įstatymo nustatytos apimties nemokamą medicinos pagalbą valstybinėse gydymo įstaigose. O vertindamas, ar analogiškas įpareigojimas nustatytas asmenims, kurie draudžiami valstybės lėšomis (nepilnamečiams, valstybės socialiai remiamiems asmenims, darbo biržose užsiregistravusiems bedarbiams ir kt.), Konstitucinis Teismas konstatavo, kad nėra jokio pagrindo teigti, esą šis įpareigojimas būtų nustatytas asmenims, kurie neturi objektyvių galimybių jos susimokėti; pajamų negaunantys (tačiau pragyvenimui pakankamai lėšų turintys ir į valstybės draudžiamų asmenų sąrašą nepatenkantys asmenys) ar asmenys, gaunantys pajamas, kurioms *per se* nėra taikomos privalomojo sveikatos draudimo įmokos, nėra atleidžiami nuo konstitucinių solidarumo

bei socialinės darnos imperatyvų, todėl jiems nepripažįstama galimybė laisvai pasirinkti, draustis privalomuoju sveikatos draudimu ar ne.

Asmenys, kurie iš Lietuvos išvyko (emigravo) ir į sveikatos priežiūros paslaugas nebepretendavo, nenorėdami turėti pareigos mokėti privalomojo sveikatos draudimo įmokas, turi tik tinkamai vykdyti Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme nustatytą prievolę deklaruoti savo (ilgalaikį ar galutinį) išvykimą. Reikia pažymėti, kad privalomojo sveikatos draudimo įmokų klausimas buvo viena iš svarbiausių prielaidų, leidusių kur kas tiksliau nei iki tol įvertinti ne tik emigracijos⁵⁴⁷, bet ir nedarbo⁵⁴⁸ mastus šalyje, t. y. nustatyti rodiklius, kurie yra labai svarbūs sudarant šalies makroekonominės prognozes, planuojant biudžeto pajamas, skirstant asignavimus, taigi kuo efektyviau valdant lėšas, skirtas visų valstybinės bendruomenės narių teisėms užtikrinti.

Tačiau negalima nepripažinti, kad naujasis privalomojo sveikatos draudimo modelis bent iš pradžių stokojo aiškumo. Diskusijos, dažnai peraugdavusios į menkai motyvuotus, tačiau emociingus kaltinimus valdžiai, aktyviausiai vyko 2009 m. ir 2010 m. pradžioje. Būtent tada išryškėjo kai kurie naujojo reglamentavimo neapibrėžtumai, pavyzdžiui, dėl studentų ar vidurines mokyklas baigusių vyresnių kaip 18 m. asmenų privalomojo sveikatos draudimo prievolių, arba dėl to, kaip tas prievolės turi vykdyti emigrantai (arba kaip jos jiems turi būti teisėtai panaikinamos). Tai rodo nepakankamą aiškinimo darbą iki priimant sprendimus, kurio vis dėlto tuo metu buvo sunku tikėtis geresnio, be kita ko, dėl politinių aplinkybių, susijusių su Seimo daugumos ir Vyriausybės pasikeitimu 2008 m. pabaigoje, taip pat dėl būtinumo į užklupusią krizę reaguoti itin greitai. Tie neapibrėžtumai ilgainiui buvo (bent iš dalies) pašalinti: (i) teisės taikymo būdu – laipsniškai susiformavus naujai nustatyto teisinio reguliavimo taikymo praktikai; (ii) konstitucinės kontrolės būdu – čia dar kartą paminėtinas Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas, taip pat jo nuostatas aiškinęs 2014 m. vasario 26 d. sprendimas; (iii) teisėkūros būdu – koreguojant tą naująjį teisinį reguliavimą. Vis dėlto negalima teigti, kad naujoji privalomojo sveikatos draudimo sistema veikia iš esmės be trūkumų. Valstybės kontrolės 2011 m. atlikto valstybinio audito išvadose⁵⁴⁹ vienu iš tokių trūkumų įvardijamas ne visa apimtimi funkcionuojantis apdraustųjų registras, kuris turėtų būti vienas iš svarbiausių instrumentų, leidžiančių kontroliuoti, kaip asmenys vykdo savo pareigą mokėti privalomąsias sveikatos draudimo įmokas ir ar šioje srityje užtikrinama asmenų lygybė įstatymui bei konstitucinė solidarumo priedermė.

⁵⁴⁷ N. Mačiulis: *per krizę daugiau lietuvių ne emigravo, o tik registravo savo emigraciją*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/emigrants/nmaciulis-per-krize-daugiau-lietuviu-ne-emigravo-o-tik-registravo-savo-emigracija.d?id=48850416> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

⁵⁴⁸ *Dėl PSD Lietuvos bankas pablogino nedarbo prognozę*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/del-psd-lietuvos-bankas-pablogino-nedarbo-prognoze.d?id=31915377> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

⁵⁴⁹ Valstybės kontrolės 2011 m. kovo 10 d. valstybinio audito ataskaita nr. VA-P-10-2-3 „Privalomasis sveikatos draudimas“. Prieiga per internetą: <http://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=2309> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

3.3.6. Valstybinio socialinio draudimo įmokos⁵⁵⁰

Ne mažiau diskusijų nei privalomojo sveikatos draudimo sistemos reformavimas viešojoje erdvėje sukėlė valstybiniu socialiniu draudimu privalomai draudžiamų asmenų rato didinimas, pakeisti valstybinio socialinio draudimo įmokų dydžiai bei mokėjimo tvarka. Įvykdytą valstybinio socialinio draudimo sistemos reformą ypač neigiamai įvertino į vykdant tyrimą atliktos apklausos klausimus atsakę iki tol tokių įmokų nemokėję pagal autorines sutartis dirbę žurnalistai, atlikėjai, kūrėjai.

Nuo 2008 m. gruodžio iki 2014 m. gruodžio pabaigos Valstybinio socialinio draudimo įstatymas⁵⁵¹ buvo keistas daugiau kaip 40 kartų (prie šio dalyko dar bus grįžta). Ne visi pakeitimai buvo tiesiogiai susiję su įmokų mokėjimu; kai kuriais buvo koreguojamos „Sodros“ valdybos funkcijos arba surinktų įmokų administravimas⁵⁵². Esminės pataisos buvo padarytos vykdant „naktinę reformą“, t. y. 2008 m. gruodį⁵⁵³. Tada buvo: (i) padidintas įmokas mokačiąjų ir privalomai valstybiniu socialiniu draudimu draudžiamų asmenų ratas, į valstybinio socialinio draudimo sistemą įtraukus iki tol joje visai nedalyvavusius asmenis, t. y. asmenis, gaunančius autorinius atlyginimus, sportininkus bei atlikėjus; (ii) išplėsta privalomojo socialinio draudimo apimtis asmenims, kurie iki tol buvo privalomai drausti tik senatvės pensijų socialiniu draudimu, t. y. kitiems savarankiškai dirbantiems asmenims, įskaitant ūkininkus ir individualių įmonių savininkus.

Siekiant įveikti krizę buvo keliamas tikslas subalansuoti pinigų srautus ir į socialinio draudimo sistemą įtraukti visai arba tik iš dalies įtrauktus asmenis – autorinius atlyginimus gaunančius asmenis bei savarankiškai dirbančius asmenis, tarp jų ir ūkininkus, sportininkus, atlikėjus. Iniciatorių teigimu⁵⁵⁴, Valstybinio socialinio draudimo įstatymo pataisos turėjo palengvinti naujai apdraustų asmenų „įsiliejimą į valstybinį socialinį draudimą“. Nors įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų lėšų, būtinų šioms išmokoms mokėti, sukaukimą, gana daug asmenų Lietuvoje, gaunančių kitokias nei su darbo santykiais ar valstybės tarnyba susijusias pajamas, tuo metu visai nedalyvavo arba tik iš dalies dalyvavo solidarumo principu grindžiamoje socialinio draudimo sistemoje, taip neužtikrindami ne tik pakankamų pajamų sukaujimo jų tėvų ir senelių pensijoms mokėti, bet ir patys neįgydami socialinio draudimo garantijų. Šis argumentas išties atspindi per užklupusią krizę visu aštrumu keltą solidarumo

⁵⁵⁰ Žr. ir IV dalį.

⁵⁵¹ *Žin.*, 1991, nr. 17-447 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁵⁵² *Žin.*, 2009, nr. 77-3171; 2010, nr. 67-3343, nr. 81-4227.

⁵⁵³ *Žin.*, 2008, nr. 149-6019.

⁵⁵⁴ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333190 [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

idėją (palaikytą ir vykdant tyrimą atliktos apklausos respondentų). Vis dėlto keičiant įmokų taikymo tvarką svarbiausiu motyvuojančiu naujosios tvarkos pranašumu buvo nurodomos atitinkamos sunkiai apčiuopiamos būsimosios socialinės garantijos iki tol valstybiniu socialiniu draudimu nedraustiems asmenims⁵⁵⁵. Galbūt kaip tik dėl to viešojoje erdvėje atitinkami pakeitimai vertinti pabrėžiant ne tiek gana abstrakčią solidarumo idėją (atžvilgiu dirbančiųjų pagal darbo sutartį arba valstybės tarnyboje, mokančių šias įmokas visa apimtimi ir visa apimtimi prisidedančių prie socialinio draudimo sistemos išlaikymo ir senatvės pensijų mokėjimo visiems jas gaunantiems asmenims), kiek individualius pasikeitimus ir individualią motyvaciją – pareigą atiduoti daugiau, kad vėliau daugiau gautum.

Buvo numatyta, kad iki tol valstybinio socialinio draudimo sistemoje nedalyvavę asmenys 2009 ir 2010 m. mokės sumažintą, o nuo 2011 m. – jau visą socialinio draudimo įmokų tarifą. Įstatymo pataisos įsigaliojo jau 2009 m. sausio 1 d. Iškart imta jas koreguoti. Dauguma vėlesnių pakeitimų buvo naudingi naujesiems įmokų mokėtojams, nes lengvino jiems tenkančią įmokų našta⁵⁵⁶. Toks greitas ką tik priimtų ir įsigaliojusių nuostatų keitimas rodo skubotumą jas rengiant (ne veltui ta reforma buvo „naktinė“), paviršutinišką jų poveikio vertinimą ir nebuvus socialinio dialogo prieš padarant pirmąsias pataisas. Kita vertus, jį galima aiškinti jautria valdžios reakcija į visuomenės (pirmiausia naujojo teisinio reguliavimo adresatų) nepasitenkinimą (ypač žinant, kad tas nepasitenkinimas, kaip aiškėja, papildomai pakurstytas, 2009 m. sausį virto riaušėmis prie Seimo), suvokimu, kad krizei tik plečiantis naujesiems mokėtojams mokėti socialinio draudimo įmokas ta apimtimi ir ta tvarka, kokia buvo iš pradžių nustatyta, gali būti itin sudėtinga.

Pirmasis iš tokių pakeitimų buvo padarytas jau 2009 m. vasarį⁵⁵⁷. Jis patikslino nuostatas dėl ūkininkų skirtingo dydžio draudimo įmokų mokėjimo, aiškiau reglamentavo socialinio draudimo stažo skaičiavimą savarankiškai dirbantiems asmenims ir jį susiejo ne su įmokų mokėjimo laikotarpiais (kurie naujai draudžiamiesiems asmenims, atsižvelgiant į jų veiklos ir gaunamų pajamų specifiką, gali būti labai nereguliarūs), o su sumokėtų socialinio draudimo įmokų dydžiu. Kaip tuo metu buvo įprasta, šie pakeitimai buvo pradėti taikyti retroaktyviai: Valstybinio socialinio draudimo įstatymo pakeitimo įstatymas buvo išleistas 2009 m. vasario 17 d., oficialiai paskelbtas (taigi ir įsigaliojo)

⁵⁵⁵ *Naujovės valstybinio socialinio draudimo srityje 2009 metai*. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/lt/naujienos/pranesimai-spaudai/archive/p20/naujoves-valstybinio-socialinio-a3je.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.]; *Visi autorines pajamas gaunantys kūrėjai neliks nuskriausti*. Prieiga per internetą: http://www.teisesgidas.lt/modules/news/article_storyid_490.html [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.]; *Sportininkai ir atlikėjai sulauks ramios senatvės*. Prieiga per internetą: http://verslas.elta.lt/zinute_pr.php?inf_id=956938 [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

⁵⁵⁶ Šiuo atveju nesvarstoma, kad, kita vertus, dėl to galėjo mažėti Valstybinio socialinio draudimo fondo pajamos, kartu ir jo galimybės užtikrinti platesnę socialinę apsaugą patiems mokėtojams bei jų artimiesiems.

⁵⁵⁷ *Žin.*, 2009, nr. 25-972.

2009 m. kovo 5 d., o taikymo pradžia buvo nustatyta 2009 m. sausio 1 d. Taip pat 2009 m. liepą padaryta pataisa⁵⁵⁸ nuo 2010 m. sausio 1 d. buvo, patikslinant įmokų bazę, apskaičiavimo ir mokėjimo tvarką, palengvinta socialinio draudimo įmokų našta individualių įmonių savininkams ir ūkinių bendrijų tikriesiems nariams, individualią veiklą vykdančiams asmenims bei asmenims, gaunantiems sporto, atlikėjų veiklos pajamas bei pajamas pagal autorines sutartis iš su jais darbo santykiais ar jų esmę atitinkančiais santykiais nesusijusių asmenų: (i) individualios įmonės savininko bei ūkinės bendrijos tikrojo nario socialinio draudimo įmokas leista skaičiuoti ne nuo visų pajamų, o nuo pačių apdraustųjų pasirinkimu deklaruotos sumos, kuri per mėnesį negalinti būti mažesnė už minimalią mėnesio algą; kadangi toks minimalios sumos, nuo kurios bet koku atveju turi būti mokamos draudimo įmokos (net jei individuali įmonė ar bendrija pajamų negavo), sulaukė šių mokėtojų nepasitenkinimo (ypač turint galvoje krizę ir kai kurių įmonių veiklos sezoniškumą), 2010 m. birželį⁵⁵⁹ jiems leista nuo 2010 m. liepos 1 d. iki 2011 m. gruodžio 31 d. savanoriškai mokėti socialinio draudimo įmokas tik pensijų socialiniam draudimui; kartu buvo prognozuojama⁵⁶⁰, kad nuo 2012 m. sausio 1 d. vėl įsigaliosianti ankstesnė šių mokėtojų įmokų mokėjimo tvarka sukels jų nepasitenkinimą, o šio įstatymo galiojimo laikotarpiu individualių įmonių savininkai bei ūkinių bendrijų tikrieji nariai, nemokėdami socialinio draudimo įmokų, susimąžins draudimo laikotarpius, todėl sumažės jų socialinio draudimo garantijų dydis arba jų apskritai nebeliks; vis dėlto 2011 m. gruodį⁵⁶¹ savanoriško įmokų mokėjimo laikotarpis buvo pratęstas iki 2014 m., o vėliau⁵⁶² šis laikotarpis dar kartą pratęstas iki 2015 m.; tie pratęsimai buvo atliekami likus vos kelioms dienoms iki einamojo laikotarpio pabaigos; (ii) individualią veiklą vykdančių asmenų valstybinio socialinio draudimo įmokas numatyta skaičiuoti nuo 50 proc. jų gautų individualios veiklos apmokestinamųjų pajamų, iš kurių neatimtos privalomojo sveikatos draudimo ir valstybinio socialinio draudimo įmokos; (iii) asmenų, gaunančių sporto, atlikėjų veiklos pajamas bei pajamas pagal autorines sutartis iš asmenų, nesusijusių su gavėjais darbo santykiais ar jų esmę atitinkančiais santykiais, valstybinio socialinio draudimo įmokas numatyta skaičiuoti nuo 50 proc. tokių gaunamų pajamų sumos. Be to, visiems šiems asmenims buvo nustatytos vadinamosios įmokų bazės „lubos“ – maksimali suma, nuo kurios turėtų būti mokamos valstybinio socialinio draudimo įmokos, – Vyriausybės patvirtintų einamųjų metų draudžiamųjų pajamų 48 dydžių suma⁵⁶³. Nuostata dėl „lubų“ buvo

⁵⁵⁸ Žin., 2009, nr. 93-3981.

⁵⁵⁹ Žin., 2010, nr. 76-3867.

⁵⁶⁰ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_c_l?p_id=366137 [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

⁵⁶¹ Žin., 2011, nr. 160-7561.

⁵⁶² Žin., 2012, nr. 83-4349.

⁵⁶³ Žin., 2009, nr. 93-3981.

patikslinta 2009 m. gruodį⁵⁶⁴, šalia minėtos sumos papildomai nustačius, kad įmokų bazė per mėnesį negali būti didesnė negu Vyriausybės patvirtintų einamųjų metų draudžiamųjų pajamų 4 dydžių suma.

Krizė ypač išryškino jaunimo nedarbo problemą. Ją sprendžiant, 2010 m. darbdaviai, pirmą kartą pagal darbo sutartį įdarbinę samdomo darbo patirties neturėjusius asmenis, buvo laikinai (nuo 2010 m. rugpjūčio 1 d. iki 2012 m. liepos 31 d.) atleisti nuo dalies socialinio draudimo įmokų mokėjimo vienerius metus, jei įdarbintųjų atlyginimas neviršijo 3 minimalių mėnesio darbo užmokesčių⁵⁶⁵.

Kaip ir privalomojo sveikatos draudimo atveju, prievolės mokėti valstybinio socialinio draudimo įmokas išplėtimas galiausiai tapo konstitucinės justicijos bylų, baigtų Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. ir 2013 m. gegužės 16 d. nutarimais, objektu. Apie juos jau rašyta valstybės biudžeto ir Privalomojo sveikatos fondo įmokų kontekste. Tačiau valstybinio socialinio draudimo įmokų kontekste pažymėtina, kad 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas nebuvo pirmasis, kuriame formuluojama oficiali konstitucinė valstybinio socialinio draudimo doktrina. Iki tol buvo dar keletas. Čia tikslinga paminėti vieną iš jų, priimtą beveik Didžiosios recesijos išvakarėse – 2007 m. rugsėjo 26 d.⁵⁶⁶ Toje byloje buvo ginčijamas Valstybinio socialinio draudimo įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas, pagal kurį asmenys, jau mokantys valstybinio socialinio draudimo įmokas ir draudžiami valstybiniu socialiniu draudimu, buvo „verčiami“ mokėti papildomas įmokas pensijai gauti dar ir nuo pajamų, gaunamų iš individualios veiklos, taip pat teisinis reguliavimas, pagal kurį įmokas pagrindinei ir papildomai senatvės pensijos dalims turėjo „ir toliau“ mokėti asmenys (šiuo konkrečiu atveju advokatai), jau gaunantys senatvės pensiją (tiesa, buvo nustatyta maksimali pajamų riba, kurios nepasiekus jiems įmokų mokėti nereikėjo). Šis teisinis reguliavimas buvo pripažintas neprieštaraujančiu Konstitucijai.

Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarime konstatuota, kad Lietuvoje

„įtvirtintas toks finansavimo einamosiomis pajamomis valstybinio socialinio draudimo modelis (vadinamasis *pay-as-you-go* modelis), pagal kurį valstybinis socialinis draudimas yra grindžiamas privalomosiomis įmokomis ir garantuojamas lėšomis, surenkamomis iš einamuju laikotarpiu dirbančių asmenų, dalį savo uždirbtų lėšų skiriančių tiems visuomenės nariams, kuriems įstatyme numatytos išmokos turi būti mokamos dėl to, kad jie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus, jiems yra pripažintas invalidumas arba yra kitų įstatyme numatytų priežasčių (*inter alia* tada, kai tie visuomenės nariai dėl įstatyme numatytų objektyvių priežasčių negali dirbti ir užsidirbti)“.

⁵⁶⁴ Žin., 2009, nr. 159-7209.

⁵⁶⁵ Žin., 2010, nr. 86-4517.

⁵⁶⁶ Žin., 2007, nr. 102-4171.

Toks modelis grindžiamas visuotinum principu, kuris

„reiškia, kad valstybinio socialinio draudimo įmokas privalo mokėti visi dirbantys asmenys (išskyrus tam tikras išimtis), iš savo veiklos gaunantys draudžiamųjų pajamų, o solidarumo principas – kad dirbantys (aktyvią ekonominę veiklą vykdančios) ir draudžiamųjų pajamų gaunantys asmenys prisideda prie socialinio draudimo lėšų kaupimo, šitaip sudarydami prielaidas mokėti išmokas tiems asmenims, kuriems įstatyme numatytos išmokos turi būti mokamos dėl to, kad jie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus, jiems yra pripažintas invalidumas arba yra kitų įstatyme numatytų priežasčių (*inter alia* tada, kai tie visuomenės nariai dėl įstatyme numatytų objektyvių priežasčių negali pasirūpinti savimi – dirbti ir užsidirbti ir jiems tuo metu yra reikalinga socialinė parama)“.

Teismas taip pat pabrėžė, kad šis valstybinio socialinio draudimo modelis darbo rinkoje dalyvaujančių asmenų iš esmės neskirsto, – tiek dirbantys pagal darbo (ar kitokias) sutartis, tiek valstybės tarnautojai, tiek dirbantys savarankiškai, – pareigos mokėti valstybinio socialinio draudimo įmokas atžvilgiu yra traktuojami vienodai. Kita vertus, savarankiškai dirbančių asmenų ekonominė veikla yra specifinė, jie [dažnai] negauna reguliaraus atlyginimo ir garantuotų nuolatinių pajamų, todėl jų valstybiniam socialiniam draudimui turi būti būdinga atitinkama specifika. Įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris sudarytų prielaidas valstybei įgyvendinti konstitucinę priedermę laiduoti piliečiams teisę į socialinę apsaugą, užtikrintų tam reikalingų lėšų sukauptumą ir atitinkamų socialinių išmokų mokėjimą. Valstybės prisiimami įsipareigojimai yra visos visuomenės įsipareigojimai, todėl turi būti sudarytos prielaidos šią našta paskirstyti visiems visuomenės nariams atsižvelgiant į konstitucinį solidarumo principą, socialinės darnos ir teisingumo imperatyvus. Tačiau šios pareigos mokėti vykdymas neturi tapti asmeniui per sunkia našta, kad vykdydamas šią pareigą asmuo pats netaptų socialiai remtinas.

Ši dar iki aptariamų reformų suformuluota oficiali konstitucinė doktrina iš esmės buvo pateikusi svarbiausias gaires tiek įstatymų leidėjui, tiek pasirinktą socialinio draudimo sistemą finansuoti įsipareigojančiai visuomenei. Iš Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarimo visumos matyti, kad Teismas šiuo atveju ne vien nustatė ginčyto teisinio reguliavimo neprieštaravimą Konstitucijai, bet iš esmės leido suprasti, jog veikiausiai būtent tokio kryptingumo statutinis reguliavimas – kai įstatymų leidėjo pasirinktas valstybinio socialinio draudimo modelis (kuriam gal ir yra alternatyvų, tačiau jos tik teorinės, hipotetinės) grindžiamas dirbančių asmenų, kiek įmanoma, visuotiniu, dalyvavimu ir solidarumu prisidedant prie socialinio draudimo lėšų kaupimo – nuosekliai kyla iš Konstitucijos, yra jos implicitiškai reikalaujamas. Todėl galima teigti, kad Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimo, priimto byloje, kurioje buvo ginčijami 2008 m. pabaigoje pradėtos reformuoti valstybinio socialinio draudimo sistemos elementai, turinys – ir rezoliucinė dalis, ir ją pagrindžiantys argumentai – galėjo būti gana neblogai prognozuojami. Šioje byloje (kaip ir dėl privalomojo sveikatos

draudimo sistemos reformavimo), motyvuojant savarankiškai dirbančių asmenų veiklos specifiškumu, jų veiklos skirtumais nuo darbo santykių, pajamų nereguliarumu ir kt., buvo ginčijamas jų įtraukimas į valstybinio socialinio draudimo sistemą. Be argumentų, kurie buvo išsakyti anksčiau, Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad savarankiškai dirbantys asmenys, taip pat pagal autorines sutartis, iš sporto ar atlikėjo veiklos pajamas gaunantys asmenys, pagal Konstituciją ir patys turintys teisę į socialinę apsaugą, yra ekonomiškai aktyvi visuomenės dalis ir turi galimybių prisidėti prie socialinės apsaugos sistemos kūrimo, taigi pareigos jiems privalomai draustis valstybiniu socialiniu draudimu nustatymas (išplėtimas) sudarė prielaidas sukaupti lėšų, būtinų išmokoms mokėti, užtikrino visuomenei būtiną tikslą – garantuoti jos nariams teisę į socialinę apsaugą, pensijas, kitas socialines išmokas. Taip įgyvendinami visuomenės solidarumo, socialinės darnos ir teisingumo imperatyvai, kuriais remiantis valstybei tenkanti socialinės apsaugos sistemos finansavimo našta paskirstoma visiems valstybinės bendruomenės nariams. Ginčijamos Valstybinio socialinio draudimo įstatymo nuostatos buvo pripažintos neprieštaraujančiomis Konstitucijai.

Įvertinus tai, vargu ar būtų galima šiandien rimtai svarstyti, esą naujai nustatytas teisinis reguliavimas sukėlė grėsmę atitinkamų asmenų (jų grupių) teisėms ir interesams. Veikia priešingai, išplėsta socialinio draudimo solidarumo apimtis sumažino iki tol buvusius nebūtinai objektyviai pagrįstus pareigos išlaikyti valstybinio socialinio draudimo sistemą paskirstymo skirtumus tarp skirtingų visuomenės grupių – dirbančiųjų pagal darbo sutartis arba valstybės tarnyboje ir savarankiškai ekonominę veiklą vykdančių asmenų. Be to, kaip minėta, įstatymas buvo daug kartų keičiamas, pastebėjus jo trūkumus. Todėl bene rimčiausia valstybinio socialinio draudimo reglamentavimo problema yra susijusi su atitinkamų nuostatų skubotumu, ne(iš)aiškiniu visuomenei ir kt. ir su tuo susijusiu visuomenės nepasitikėjimu teisėkūra, teise ir valstybės institucijomis. Kita vertus, tokį priekaištą galima išsakyti dėl beveik visų šioje dalyje aptariamų „naktinės reformos“ įstatymų, iš kurių (turinio atžvilgiu, po būtinų pagerinimų) Valstybinio socialinio draudimo įstatymas tikrai nėra blogiausias – bent jau dėl to, kad jo pataisos ne tik nuo pat reformos pradžios buvo grindžiamos oficialios konstitucinės doktrinos postulatais, bet ir dėl to, kad konstitucinės kontrolės tvarka patikrinus jo atitiktį aukščiausiai šalies teisei, nukrypimų nuo Konstitucijos nebuvo rasta.

Tačiau formos požiūriu šis įstatymas, be abejo, toli gražu nėra geros teisėkūros pavyzdys. Minėta, kad nuo 2008 m. gruodžio iki 2014 m. gruodžio pabaigos Valstybinio socialinio draudimo įstatymas⁵⁶⁷ buvo keistas daugiau kaip 40 kartų. Patikslinus: „pats“ šis įstatymas buvo „tiesiogiai“ keičiamas 28 kartus, o dar 17 kartų buvo keičiami jį keitę įstatymai, taigi, jis buvo keičiamas „netiesiogiai“. Pridėjus dar 10 „tiesioginių“ ir 2 „netiesiogines“ pataisas, padarytas nuo 2004 m., kai šis dar 1991 m. išleistas įstatymas buvo išdėstytas

⁵⁶⁷ Pirminė redakcija: *Žin.*, 1991, nr. 17-447.

nauja redakcija, ir įvertinus tai, kad beveik kiekvienu pakeitimo įstatymu keičiama po keletą, kartais net keliolika įstatymo straipsnių, akivaizdu, jog pataisų šiame įstatyme yra kur kas daugiau nei originalių nuostatų; daugiau kaip trys ketvirtadaliai jo straipsnių buvo pakeisti – daugelis po daug kartų. Tokia teisėkūra sunkiai pateisinama, jei norima, kad ne vien įstatymų turinys, bet ir forma skatintų visuomenės pagarbą teisei.

3.3.7. Nekilnojamojo turto mokestis

Krizės įveikimo plane nebuvo numatyta iš esmės keisti nekilnojamojo turto apmokestinimo, tačiau buvo numatyta įvesti transporto priemonių savininkų ar valdytojų mokesť už juridiniams asmenims priklausančias lengvąsias transporto priemones (18 p.). Toks mokestis nustatytas daugumoje išsivysčiusių pasaulio valstybių (ES jis netaikomas tik Lietuvoje ir Estijoje). Nors Lietuvoje diskusija dėl vadinamojo automobilių mokesčio virė nuolat⁵⁶⁸ (ir nėra pasibaigusi), šis mokestis vis dėlto nebuvo įvestas. Dauguma ekonomistų pasisako už šį mokesť kaip už vieną efektyviausių ir teisingiausių, nes galimybės jo išvengti būtų menkos, o administruoti jį būtų lengva. Net pripažįstant, kad automobilis dažnai yra prabangos, o ne pirmojo būtinumo dalykas (su tuo anaipol ne visi sutiktų), būtina atsižvelgti į konkrečios šalies, teritorijos, visuomenės specifika; Lietuvoje „automobilių“ mokesčio įvedimas būtų sudėtingesnis dėl prastai išvystytos viešojo transporto sistemos, ypač mažuose ir atokesniuose miesteliuose⁵⁶⁹.

Nekilnojamojo turto mokesčio reforma visiškai nesietina su „naktine reforma“. Reikšmingesni Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo pakeitimai buvo padaryti tik 2010 m. (įsigaliojo 2011 m. sausio 1 d.) ir 2011 m. (įsigaliojo 2012 m. sausio 1 d.), taigi dar tebetrunkant krizei. Nuo 2009 m. iki 2014 m. pabaigos Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas buvo keistas 8 kartus: du kartus 2009 m. pakoreguojant šio mokesčio lengvatas (*inter alia*, susijusias su žemės ūkio veikla besiverčiančių asmenų turto apmokestinimu), 2010–2013 m. – po kartą, o 2014 m. – dukart (viena pataisa susijusi su euro įvedimu). Apibendrinant reikia pasakyti, kad svarbiausi pakeitimai, palyginti su 2009 m. pradžios *status quo*, buvo: mokesčio objektų sąrašo išplėtimas įraukiant fizinių asmenų komercinėje veikloje nenaudojamą turtą, nuo kurio

⁵⁶⁸ Žr., pvz.: *Valdžiai važiuoja stogas: ant A. Kubiliaus stalo – visuotinis mokestis už automobilius*. Prieiga per internetą: <http://www.lrytas.lt/-12300242561229785571-p1-lietuvos-diena-vald%C5%BEiai-va%C5%BEiuoja-stogas-ant-a-kubiliaus-stalo-visuotinis-mokestis-u%C5%BE-automobilius-atnaujinta-15-val-35-min-specialist%C5%B3-komentarai.htm> [žiūrėta 2015 m. sausio 31 d.]; *Valdantieji pritarė prezidento veto dėl automobilių mokesčio*. Prieiga per internetą: http://www.alfa.lt/straipsnis/10243323/?Valdantieji.pritars.prezidento.veto.del.automobiliu.mokescio=2008-12-31_15-12 [žiūrėta 2015 m. sausio 31 d.].

⁵⁶⁹ *Neapmokestintas tik žmonių turtas...* Prieiga per internetą: http://www.mzinios.lt/lt/2013-07-07/straipsniai/poziuris/neapmokestintas_tik_zmoniu_turtas.html [žiūrėta 2015 m. sausio 31 d.].

mokestis mokamas ne į savivaldybių, o į valstybės biudžetą; tarifo ribų išplėtimas, suteikiant savivaldybių taryboms didesnę diskreciją; mokestinės naštos perkėlimas nuo išperkamosios nuomos (lizingo) bendrovių atitinkamą turtą naudojančioms asmenims.

Žvelgiant per *vacatio legis* prizmę, nė viena Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo pataisa (nors nesieta su susiklosčiusia sunkia ekonomine, finansine padėtimi) nebuvo padaryta laiku, jos visos įsigaliojo netrukus po atitinkamo įstatymo išleidimo. Pavyzdžiui, įstatymo pakeitimas, nustatęs, kad nekilnojamojo turto mokesčiu nuo 2012 m. sausio 1 d. bus apmokestintas fiziniams asmenims (kartu su jų šeimos nariais) nuosavybės teise priklausantis nekilnojamas turtas (gyvenamosios, sodų, garažų, fermų, šiltnamių, ūkio, pagalbinio ūkio, mokslo, religinės, poilsio paskirties statiniai (patalpos), žuvininkystės statiniai ir inžineriniai statiniai), kurio vertė viršija 1 mln. Lt, buvo priimtas 2011 m. gruodžio 21 d., o paskelbtas 2011 m. gruodžio 31 d.⁵⁷⁰ O įstatymo pakeitimas, kuriuo nuo 2013 m. sausio 1 d. savivaldybėms leista nustatyti nekilnojamojo turto mokesčio tarifą ne 0,3–1 proc., o nuo 0,3 iki 3 proc. (kad savivaldybių tarybos gautų finansinius teisinius svertus, galinčius paskatinti apleistų statinių ir pastatų savininkus juo sutvarkyti⁵⁷¹) buvo priimtas 2012 m. birželio 29 d., o oficialiai paskelbtas ir įsigaliojo 2012 m. liepos 13 d.⁵⁷², vėl neišlaikus šešių mėnesių. Naujausi Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo pakeitimai, įsigalioję 2015 m. sausio 1 d.⁵⁷³, kuriais šiuo mokesčiu neapmokestinamasis minimumas fiziniams asmenims sumažintas iki 220 000 eurų, o tarifas – iki 0,5 proc., buvo priimti tik 2014 m. gruodžio 9 d., o oficialiai paskelbti 2014 m. gruodžio 22 d. Toks įstatymų leidėjo ignoravimas ne tik Mokesčių administravimo įstatymo ir Teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatų dėl *vacatio legis*, bet ir Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarime suformuluotos doktrinos, aiškinančios, kokiomis išimtinėmis aplinkybėmis galima nukrypti nuo *vacatio legis* reikalavimo, nėra niekaip teisiškai pateisinamas, nes teikiant atitinkamo įstatymo projektą ir priimant įstatymą jokia išimtinė aplinkybė, dėl kurios skubus teisinio reguliavimo pakeitimas būtų neišvengiamai būtinas, projekto aiškinamajame rašte nenurodyta⁵⁷⁴. Tai provokuoja ginčus dėl šio mokesčio taikymo, eventualiai – ir konstitucinės justicijos bylą, kurios baigtis teisinėje valstybėje gali būti nesunkiai prognozuojama.

⁵⁷⁰ *Žin.*, 2011, nr. 163-7742.

⁵⁷¹ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=403709 [žiūrėta 2015 m. sausio 31 d.].

⁵⁷² *Žin.*, 2012, nr. 82-4265.

⁵⁷³ *TAR*, nr. 2014-20429, 2014 m. gruodžio 22 d.

⁵⁷⁴ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=461736 [žiūrėta 2015 m. sausio 31 d.].

4. Bankų ir finansų rinkų priežiūra

2008–2014 m. įvyko nemažai Lietuvos bankų ir finansų rinkos reguliavimo ir priežiūros sistemos pokyčių. Negalima nepaminti dviejų bankų – banko „Snoras“ ir Ūkio banko – bankrutavimo. Jų uždarymas (ypač banko „Snoras“) gerokai paveikė bankų veiklos (ir jos nutraukimo) ir priežiūros teisinį reguliavimą Lietuvoje, siekiant įtvirtinti aiškesnius ir esamoms aplinkybėms labiausiai (to meto vertinimu) tinkamus bankų indėlininkų, visos visuomenės ir valstybės teisių ir interesų apsaugos mechanizmus⁵⁷⁵. Čia paminėtinas ir kelių kredito unijų priverstinis veiklos nutraukimas⁵⁷⁶. Nuo 2012 m. sausio 1 d. pereita prie labiau centralizuoto viso finansų sektoriaus priežiūros modelio, sujungiant Vertybinių popierių komisijos bei Draudimo priežiūros komisijos funkcijas Lietuvos banke ir perduodant jam visą šalies finansų sektoriaus priežiūrą⁵⁷⁷. Tai turėjo ir konsolidavimo, išlaidų mažinimo efektą. Lietuvai 2015 m. sausio 1 d. tapus euro zonos šalimi ir keičiantis Lietuvos centrinio banko santykiams su Europos centriniu banku, keičiasi ir Lietuvos banko funkcijų pobūdis, įgaliojimų reguliuoti ir prižiūrėti šalies finansų rinką apimtis⁵⁷⁸; nacionalinę valiutą keičiant euru, nustoja veikti ilgametis Lietuvos monetarinės politikos pagrindas – valiutų valdyba. Visi šie procesai labai reikšmingi ir valstybei kaip politinei bendruomenei, ir atskiriems jos nariams, todėl gali būti analizuojami ir pagal poveikį žmogaus teisėms. Tačiau, kaip minėta, ne visi jie tiesiogiai sietini su ekonomikos krize, be to, ne visų procesų poveikį žmogaus teisėms šiuo metu apskritai galima įvertinti.

Prisijungimas prie euro zonos ir su juo susijęs finansų sektoriaus priežiūros kompetencijų tarp Lietuvos banko ir Europos centrinio banko persikirstymas, prisijungimas prie Europos stabilumo mechanizmo (ESM) yra tiesioginis Lietuvos narystės ES padarinys, natūrali evoliucija ir stojant į ES prisiimtų įsipareigojimų vykdymas. O bankų priežiūros sistemos pertvarka ES (pradedant nuo euro zonos) ir ESM bei jo pirmtakai – Europos finansinio stabilumo mechanizmas (EFSM) ir Europos finansinio stabilumo fondas (EFSF) – yra tiesiogiai ekonomikos krizės Europoje inicijuoti instrumentai. Nė vienas jų Lietuvoje per krizę nebuvo taikytas.

Vertinant bankų ir kredito unijų veiklos nutraukimą 2011–2014 m. matyti, kad atitinkamus sprendimus sukėlė ne per krizę ar krizės sukeltos

⁵⁷⁵ Žin., 2011, nr. 139-6554; 2011, nr. 139-6553, nr. 139-6552.

⁵⁷⁶ LUKAITYTĖ-VNARAUŠKIENĖ, R. ir KARALIŪNAITĖ, U. *Lietuvos bankas uždarė didžiausią kredito uniją*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/lietuvos-bankas-uzdare-didziausia-kredito-unija.d?id=63779952> [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

⁵⁷⁷ *Lietuvos banke diegiant naują finansų rinkos priežiūros modelį įkurta Priežiūros tarnyba*. Prieiga per internetą: https://www.lb.lt/lietuvos_banke_diegiant_nauja_finansu_rinkos_prieziuros_modeli_ikurta_prieziuros_tarnyba [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

⁵⁷⁸ *Lietuvos bankas tapo Eurosistemos dalimi ir įgijo teisę dalyvauti priimant svarbiausius ECB sprendimus*. Prieiga per internetą: https://www.lb.lt/lietuvos_bankas_tapo_eurosistemos_dalimi_ir_igijo_teise_dalyvauti_priimant_svarbiausius_ecn_sprendimus [žiūrėta 2015 m. sausio 6 d.].

„natūralios“ mokumo ir likvidumo problemos, bet netinkamas galiojusių teisės aktų reikalavimų vykdymas (galbūt nusikalstami konkrečių asmenų veiksmai), nepakankama bankų ir kredito unijų veiklos priežiūra, taip pat galiojusio teisinio reguliavimo netobulumas. Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys į du su kredito įstaigų priežiūra susijusius, valstybės ir atskirų žmonių finansiniams interesams apsaugoti skirtus institutus, kurių teisinis reguliavimas dėl krizės Lietuvoje evoliucionavo: tai indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimas ir priemonės Lietuvos bankų sistemos finansiniam tvarumui stiprinti⁵⁷⁹.

Ekspertai, politikai ir pačių komercinių bankų atstovai iš esmės visi sutaria, kad vienas iš reikšmingiausių veiksnių, tiesiogiai nulėmusių ekonomikos krizės mastą ir padarinius Lietuvoje, buvo komercinių bankų vykdyta skolinimo politika. Keletą metų iki krizės pinigų kiekis šalyje augo po 20–25 proc. per metus, komercinių bankų skolų portfelis didėjo po 50 proc. kasmet, o BVP augimas, nors vienas iš įspūdingiausių Europoje, neviršijo 10 proc. Bankai, veikdami pagal galiojančius teisės aktus, gausiai skolino, o gyventojai ir verslas aktyviai skolinosi. Hipotekinės paskolos būstui įsigyti būdavo suteikiamos 40 metų ir siekė 90–100 proc. būsto vertės, o kainų „burbulo“ sąlygomis pakilus turto vertei buvo sudaromos galimybės refinansuoti turimas paskolas ir taip gauti papildomų lėšų vartojimui ar investicijoms. Buvo net tokia praktika, kai už įkeitus turtą gautas paskolas buvo investuojama į paties banko platinamas rizikingas finansines priemones. Ekonomikos augimo tempų neatitinkantis iš užsienio (patronuojančių bankų per kontroliuojamus bankus ar atstovybes šalyje) į šalį įliejamas kapitalas stipriai paveikė ne tik privačių asmenų, bet ir valstybės finansus, planus, elgseną⁵⁸⁰. Šiuo aspektu Lietuva mažai kuo skyrėsi nuo Latvijos ir Estijos⁵⁸¹.

4.1. Indėlių draudimas

Nors daugiausia papildomų finansinių išteklių į šalies finansų sistemą pateko iš užsienio (daugiausia iš patronuojančių Skandinavijos šalių bankų), negalima nuvertinti indėlininkų pasitikėjimo finansų įstaigomis reikšmės ir įtakos stabiliam Lietuvos finansų sistemos funkcionavimui. Bet tai pasakytina apie kiekvieną finansų sistemą. Kolektyvinio indėlininkų pasitikėjimo išsaugojimas (arba, atvirkščiai, jų apsaugojimas nuo grupinės panikos) – viena

⁵⁷⁹ Žin., 2009, nr. 93-3985.

⁵⁸⁰ Pvz., 2007–2008 m., kai valstybės BVP augimas neviršijo 10 proc., Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas augo apie 30 proc. per metus. JAKELIŪNAS, S. *Op. cit.*, p. 48, 116–122 (nuorodą žr. Įžangoje).

⁵⁸¹ Tiesa, Estija išsiskyrė iš kitų Baltijos valstybių, nes panaudojo ekonominio „burbulo“ laikotarpiu gaunamas papildomas mokestines pajamas, sudarydavo perteklinius biudžetus ir kaupė šį perteklių kaip rezervą, leidusį kur kas lengviau tvarkytis siekiant įveikti ekonomikos krizės padarinius.

veiksmingiausių ir dažnai mažiausiai finansinių išteklių reikalaujanti priemonė, galinti efektyviai apsaugoti pačių indėlininkų turtą ir teises. Siekiant mažinti galimybę globalios ekonomikos krizės tendencijoms ir nepasitikėjimui finansų sektoriumi išplisti ir Lietuvoje, 2008 m. spalį imtasi stiprinti šalyje veikiančią indėlių draudimo sistemą. Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatyme⁵⁸² (iš pradžių laikinai, nuo 2008 m. lapkričio 1 d. iki 2009 m. spalio 31 d.) nustatytas didesnis draudžiamų indėlių apsaugos lygis: draudimo suma buvo padidinta nuo 22 tūkst. iki 100 tūkst. eurų ekvivalento litais ir buvo atsisakyta 90 proc. apribojimo indėlio daliai, viršijančiai 3000 eurų. Taip didinant garantijas indėlininkams, pirmiausia siekta išvengti masinio indėlių atsiėmimo, panikos finansų sistemai keliamų rizikų. Vis dėlto, vertinant objektyviai, naujosios garantijos pirmiausia yra pačios bankų sistemos garantijos (nes sistema finansuojama pačių rinkos dalyvių įmokomis), o valstybės atsakomybė faktiškai apribojama tinkamu jos teisiniu įtvirtinimu ir gebėjimo tinkamai vykdyti funkcijas užtikrinimu.

Po banko „Snoras“ bankroto, pirmojo ir didžiausio Lietuvos indėlių draudimo sistemos išbandymo per krizę, paaiškėjo, kad bankų sistema nėra pajėgi savarankiškai išspręsti tokios apimties problemų. Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fonde tuo metu buvo sukaupta apie 1,7 mlrd. Lt, o numatomas lėšų poreikis siekė 4,1 mlrd. Lt⁵⁸³. Užtikrinant sistemos funkcionalumą teoriškai buvo galimi keli pasirinkimai, tarp jų – teisinis įpareigojimas patiems draudimo sistemos dalyviams skirti (papildomą) finansavimą Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fondui, pavyzdžiui, suteikiant paskolų finansiniams srautams subalansuoti. Vis dėlto, manytina, dėl finansų sistemoje jau buvusios įtampos ir rizikos sukelti grandininę reakciją apsispręsta sistemos gyvybingumą palaikyti perskolinant Vyriausybės valstybės vardu tam tikslui pasiskolintas lėšas, t. y. panaudojant viešuosius finansus, kurie, realizavus bankrutavusio banko turtą ir patenkinus Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo reikalavimus, būtų gražinami valstybei su paskolos sutartyse numatytais palūkanomis. Ši Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo teisių perimant patenkintus apdraustųjų banko indėlininkų reikalavimus bankui įgyvendinimo tvarka, vadinamoji subrogacija, galiausiai tapo konstitucinio ginčo objektu. Pareiškėjai Konstitucinio Teismo nagrinėjamoje byloje, be kita ko, abejojo Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo pirmumo teisės prieš kitų bankrutuojančio banko kreditorių teises (t. y. jo reikalavimų tenkinimu antrąja eile, po reikalavimų, susijusių su darbo santykiais, žalos dėl suluošinimo, kūno sužalojimo, profesinių ligų ar mirties nuo nelaimingų atsitikimų darbe), taip pat valstybės pirmumo teisės trečiąja eile tenkinti su mokesčiais ir valstybės paskolomis susijusius reikalavimus atitiktimi Konstitucijai; jų manymu,

⁵⁸² *Žin.*, 2002, nr. 65-2535 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁵⁸³ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc?p_id=412651 [žiūrėta 2015 m. sausio 10 d.].

toks teisinis reguliavimas, net jei juo buvo siekiama užtikrinti viešąjį interesą, neproporcingai riboja kitų kreditorių teises, buvo nesuderinamas su konstituciniu nuosavybės apsaugos principu (23 straipsnis), konstituciniu ūkinės veiklos reguliavimo taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, imperatyvu (46 straipsnio 3 dalis), konstituciniu asmenų lygiateisiškumo principu (29 straipsnio 1 dalis), konstituciniu teisinės valstybės principu.

Šios pareiškėjų prielaidos nebuvo patvirtintos. Konstitucinis Teismas 2013 m. liepos 5 d. nutarime patvirtino Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo subrogacijos, kai išmoką gavusio indėlininko reikalavimo teisės perimamos neviršijant draudimo sumos, o jo reikalavimai tenkinami antrąja eile, konstitucingumą. Pasak Teismo, pagal tokį visuminį teisinį reguliavimą faktiškai yra tenkinami pačių indėlininkų ir investuotojų, nurodytų Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatyme, bankrutuojančiam bankui turėti reikalavimai. Esama esminių skirtumų tarp valstybės įmonės „Indėlių ir investicijų draudimas“, užtikrinančios bankrutuojančio banko indėlininkų (kurių indėliuose esantys pinigai paprastai naudojami asmeniniams, dažnai net būtiniausiems, poreikiams tenkinti) ir neprofesionaliųjų investuotojų reikalavimų patenkinimą, ir likusių banko kreditorių, įskaitant nurodytuosius ketvirtąją kreditorių reikalavimų tenkinimo eile. Valstybės įmonė „Indėlių ir investicijų draudimas“ per trumpą laiką išmoka kompensacijas visiems įstatyme nurodytiems bankrutuojančios kredito įstaigos indėlininkams ir investuotojams ir šitaip patenkina jų įstatyme nustatytų dydžių neviršijančius reikalavimus bankrutuojančiai kredito įstaigai, taigi perima jų teises tik atitinkama apimtimi. Dėl to nesą pagrindo teigti, kad šios valstybės įmonės reikalavimų banko bankroto atveju tenkinimas pirmiau nei kitų kreditorių (antrąja eile) paneigtų konstitucinį asmenų lygiateisiškumo principą, iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančius imperatyvus. Atvirkščiai, toks teisinis reguliavimas vertintinas kaip rodantis įstatymų leidėjo siekį užtikrinti specialias priemones, kad indėlininkams ir investuotojams išmokėtos sumos būtų greitai atkurtos ir kad įvykus kitiems draudžiamiesiems įvykiams ir toliau galėtų būti vykdomi draudimo įsipareigojimai indėlininkams ir investuotojams, užtikrintas bankų sistemos ir visos finansų sistemos stabilumas. Jei tokių specialių priemonių nebūtų, Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fondas nebūtų pajėgus toliau tinkamai įgyvendinti savo funkcijų, o taip galėtų būti pakirstas pasitikėjimas bankais, pradėta masiškai atsiimti indėlius ir tai sukeltų neigiamų padarinių visos valstybės finansų sistemos stabilumui, vadinasi, prieštarautų viešajam interesui. Tai, kad banko bankroto atveju trečiąja eile tenkinami reikalavimai dėl mokesčių ir kitų mokėjimų į biudžetą, taip pat dėl suteiktų paskolų, gautų valstybės vardu ir su valstybės garantija, vertintina kaip įstatymų leidėjo siekis užtikrinti pajamas valstybės funkcijoms vykdyti, visuomenės ir valstybės viešiesiems poreikiams finansuoti; juk nepatenkinus reikalavimų dėl mokesčių ir kitų mokėjimų į biudžetą, biudžetas negautų pajamų, o

nepatenkinus reikalavimų dėl valstybės suteiktų ar garantuotų paskolų – šias paskolas ar jų dalį turėtų grąžinti valstybė. Todėl toje konstitucinės justicijos byloje ginčytas teisinis reguliavimas buvo pripažintas neprieštaraujančiu ne vien konstituciniam asmenų lygiateisiškumo ar teisinės valstybės principui, bet ir konstituciniam imperatyvui šalies ūkinę finansinę veiklą reguliuoti taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei (46 straipsnio 3 dalis). Iš Konstitucinio Teismo nutarimo visumos matyti, kad Teismas šiuo atveju ne vien nustatė ginčyto teisinio reguliavimo neprieštaravimą Konstitucijai, bet iš esmės leido suprasti, jog veikiausiai būtent tokio kryptingumo statutinis reguliavimas, kai indėliai yra apdraudžiami, o galimi praradimai yra kompensuojami iš tam sukurto fondo, nuosekliai kyla iš Konstitucijos, yra jos implicitiškai reikalaujamas bent jau realioje šių laikų ekonominėje situacijoje (šiuo atžvilgiu teisinė situacija panaši į susiklosčiusią po jau aptarto Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarimo priėmimo, kai Teismas „implicitiškai aprobavo“ visuotinumu ir solidarumu grindžiamą valstybinio socialinio draudimo modelį kaip realių alternatyvų neturintį valstybės konstitucinių pareigų vykdymo socialinės apsaugos srityje užtikrinimo mechanizmą).

Taip pat matyti, kad Konstitucinis Teismas bandė atsargiai balansuoti tarp individualių ir kolektyvinių įvairioms socialinėms grupėms priklausančių asmenų teisių ir interesų, taip pat jų ir visos valstybę sudarančios politinės bendruomenės interesų. Konstitucinis Teismas vadovavosi principine nuostata, kad neigiamų, visą šalies ūkį galinčių stipriai paveikti banko bankroto padarinių našta – neišvengiama žala atskirų asmenų teisėms ir visai valstybei – būtų visiems tą žalą patiriančioms paskirstyta taip, kad būtų kuo labiau apsaugotos įvairios konstitucinės vertybės, visos valstybinės bendruomenės interesas. Tačiau net priimant 2013 m. liepos 5 d. nutarimo logiką ir pasirinktą vertybių ir interesų pusiausvyrą, lieka abejonių dėl to, kiek universali (t. y. nekintama ir kitomis ekonominėmis aplinkybėmis taikytina) yra ši doktrina ir ar aiškinimas ir padarytos išvados (nors apie jas kaip galbūt turėjusias įtakos 2013 m. liepos 5 d. nutarimo išvadoms atskirai neužsimenama) kitomis aplinkybėmis nebūtų kiek kitokios. Manytina, kad „implicitiškai aprobavęs“ kaip realių alternatyvų (dabartinėje Lietuvos ekonominėje ir finansų sistemoje) neturintį įstatymų leidėjo pasirinktą ir statutinėje teisėje įtvirtintą banko bankroto padarinių likvidavimo ir neutralizavimo modelio kryptingumą, Konstitucinis Teismas anaipol neaprobavo šio modelio detalių, konkretybių. Todėl galima svarstyti, ar, pavyzdžiui, 100 tūkst. eurų tikrai yra tas būtinas indėlininkų interesų, jų būtinausių poreikių apsaugos minimumas, kurio neviršijant jų (o subrogacijos pagrindu – Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo) reikalavimams teiktina pirmenybė prieš kitų, žemiau kreditorių eilėje esančių, kreditorių interesus (*inter alia*, prieš valstybės reikalavimus dėl mokesčių ir kitų mokėjimų į biudžetą), ar ši suma tikrai atspindi protingą, teisingą, optimalią kreditorių interesų „laisvniavimo“ banko

bankroto atveju ribą⁵⁸⁴. Indėlių ir įsipareigojimų draudimą vykdančios institucijos galimybės vykdyti įsipareigojimus kredito įstaigų nemokumo atveju (taigi ir greitas lėšų atkūrimas draudimo išmokomis) ir šitaip užtikrinti šalies finansų sistemos stabilumą priklauso nuo šios sistemos būklės, be kita ko, nuo to, kiek lėšų yra sukaupta Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fonde, ir ar atitinkamoje konkrečioje situacijoje esama galimybių tokiam fondui vykdyti savo funkcijas ne suteikiant vieniems kreditoriams pirmenybę prieš kitus, bet, pavyzdžiui, panaudojant lėšas, tarptautinių institucijų skiriamas krizėms spręsti⁵⁸⁵. Tai tik prielaidos. Tačiau, matyt, ekonominėms realijoms pasikeitus iš esmės, Konstitucinio Teismo „implicitiškai aprobuotas“ banko bankroto padarinių likvidavimo ir neutralizavimo modelis (kurio elementas yra aptartasis kreditorių „laipsniavimas“) nebūtų vertinamas kaip neturintis alternatyvų, o gal ir ne pats labiausiai pagrįstas ir teisingiausias.

4.2. Finansinio tvarumo užtikrinimas

Jau prasidėjus krizei visu aktualumu išryškėjo nemaloni tiesa, kad Lietuvoje nėra modernių teisinių instrumentų, kurie leistų deramai spręsti bankų bankrotų sukeltas problemas⁵⁸⁶. Įvertinus kitų šalių patirtį sprendžiant šias problemas (pavyzdžiui, Latvijos, kur valstybė perėmė žlugusio Parex banko kontrolę), 2009 m. liepos 22 d. buvo išleistas Finansinio tvarumo įstatymas. Jo paskirtis – įtvirtinti priemones, stiprinančias šalies bankų sistemos finansinį tvarumą, siekiant apsaugoti svarbius visuomenės interesus. Iš pradžių buvo numatytos keturios priemonės: (i) valstybės garantija (už problemų patiriančio banko turimas ar imamas paskolas); (ii) banko turto išpirkimas (padidinant banko likvidumą, perimant jo rizikingus aktyvus); (iii) valstybės dalyvavimas banko kapitale (suteikiant subordinuotą paskolą, išperkant naujai išleidžiamas ar banko akcininkų turimas akcijas); (iv) banko nacionalizavimas – paėmimas visuomenės poreikiams. Įstatyme įtvirtintos šių priemonių

⁵⁸⁴ Teoriškai juk įmanomas ir toks teisinis reguliavimas, kai banko bankroto atveju siekiant skirtingų kreditorių interesų ir jiems taikytinos konstitucinės nuosavybės apsaugos garantijos apimties pusiausvyros, kreditorių eilėje pirmenybė teikiama, pavyzdžiui, indėlininkų (ir atitinkamai Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo) reikalavimams iki 50 tūkst. eurų (ar kitos sumos), o draudimo suteikiama apsauga lieka ta pati – 100 tūkst. eurų, reikalavimus dėl skirtumo tarp šių sumų bankroto byloje įtraukiant kartu su atitinkamos žemesnės kreditorių eilės reikalavimais.

⁵⁸⁵ Jei, pavyzdžiui, draudiminio įvykio atveju papildomą finansavimą draudimo sistemai būtų įpareigoti (papildomomis įmokomis) suteikti kiti jos dalyviai arba fonde ilgainiui būtų sukaupta tiek lėšų, kad jų aiškiai pakaktų grupei draudiminių įvykių, ar jam būtų užtikrintas ilgalaikis tarptautinių finansų institucijų ar fondų finansavimas, būtumas užtikrinti šalies bankų ir visos finansų sistemos stabilumą gali kaip tik pareikalauti, kad pirmiausia lėšos būtų grąžinamos valstybei ir kitiems neapdraustiems kreditoriams.

⁵⁸⁶ Išskyrus tam tikrus klausimus gana epizodiškai ir abstrakčiai reglamentavusius Vyriausybės vertybinių popierių emisijos bankams restruktūrizuoti įstatymą (Žin., 1996, nr. 59-1406) ir Įstatymą „Dėl priemonių komercinių bankų likvidumui palaikyti“ (Žin., 1995, nr. 104-2326).

naudojimo aplinkybės ir principai, taikymo sąlygos, jų finansavimo šaltiniai (iš esmės tai – valstybės viešieji finansai), valstybės institucijų (Lietuvos banko, Vyriausybės) įgaliojimai ir santykiai šias priemones taikant.

Tokios priemonės kaip indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo sistema nustatymas (juo labiau – jos taikymas praktiškai) yra tam tikro ūkio sektoriaus, jame veikiančių subjektų privilegijavimas, nestiprina vartotojų pasitikėjimo tais subjektais, kita vertus, sukuria tam tikras prielaidas bankų acininkams prisiimti didesnę riziką, siekti didesnio pelno žinant, kad valstybė prisiima reikšmingą dalį atsakomybės suvaldyti galimus nesėkmingos rizikos neigiamus padarinius. Tai tam tikra parama privatiems subjektams, taigi ir natūralios konkurencinės padėties iškreipimas, nes laisvosios rinkos sąlygomis vieno iš rinkos dalyvių bankrotas dažnai suponuoja galimybę efektyviau dirbantiems konkurentams perimti atsilaisvinusią rinkos dalį. ES teisė tokius dalykus traktuoja kaip bendrą rinką iškreipiančią valstybės pagalbą⁵⁸⁷. Toks statutinėje teisėje nustatytas reguliavimas, kai vienas ūkio sektorius, būtent – finansų, yra išskiriamas iš visų kitų šalies ūkio sričių (taip pat dėl krizės neišvengiamai patiriančių įvairių sunkumų) galėtų būti kvestionuojamas ir atitikties Konstitucijai atžvilgiu kaip neleistas vienu rinkoje veikiančių asmenų privilegijavimas kitų atžvilgiu ir sąskaita. Tačiau jis galėtų būti ir grindžiamas tais pačiais finansų sistemos saugumo, stabilumo, patikimumo, svarbos visoms kitoms valstybės gyvenimo sritims motyvais, kuriais grindžiamas indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo sistemos reikalingumas. Kadangi šiuo klausimu konstitucinės jurisprudencijos (kol kas) nėra, manytina, kad atsakymas į šį klausimą priklausytų nuo konkrečių statutinės teisės nuostatų, įtvirtinančių ne tik ir ne tiek patį principą, kiek jį realizuojančius įgaliojimus bei procedūras.

Į viešumą iškilus (tuo metu žlungančio ir netrukus žlugusio) banko „Snoras“ problemoms, 2011 m. lapkričio 17 d. kartu su keletu kitų sklandžiau tokias problemas spręsti skirtų įstatymų pataisų buvo priimtos ir Finansinio tvarumo įstatymo pataisos⁵⁸⁸. Jose, atsižvelgus į tarptautinę ir tam tikrų valstybių patirtį, buvo numatyta dar viena bankų sistemos finansinį tvarumą stiprinanti priemonė – galimybė Vyriausybei priimti sprendimą įsteigti banką, kurio visos akcijos nuosavybės teise priklausytų valstybei ir kurio tikslas būtų laikinai vykdyti veiklą, susijusią su iš banko, dėl kurio finansinės būklės kyla grėsmė bankų sistemos stabilumui ir patikimumui, perimtu turto, teisėmis ir įsipareigojimais, t. y. „sveikosios“ problemų turinčio banko aktyvų dalies

⁵⁸⁷ Dėl to privalu atsižvelgti į ES pirminės teisės nuostatas ir į 2008 m. spalio 13 d. ES Komisijos komunikato – Valstybės pagalbos taisyklių taikymas finansų įstaigoms skirtoms priemonėms dėl dabartinės pasaulinės finansų krizės (OL 2008 C 270), 2009 m. sausio 15 d. ES Komisijos komunikato – Finansų įstaigų kapitalo atkūrimas esant dabartinei finansų krizei: pagalbos apribojimas iki mažiausios būtinos sumos ir apsaugos priemonės nuo netinkamo konkurencijos iškraipymo (OL 2009 C 10) ir 2009 m. vasario 25 d. Komisijos komunikato dėl sumažėjusios vertės turto tvarkymo Bendrijos bankų sektoriuje (OL 2009 C 72).

⁵⁸⁸ Žin., 2011, nr. 139-6553.

pagrindu steigti laikinąją banką, o probleminiam bankui skelbti bankrotą ir pradėti jo likvidavimo procedūrą. Buvo siekiama⁵⁸⁹ sudaryti prielaidas mažesnėmis viešojo sektoriaus lėšomis ir minimizuojant bankų žlugimo daromą žalą indėlininkams, finansų sistemai ir visai visuomenei siekiant nutraukti su dideliais finansiniais sunkumais susidūrusių visai bankų sistemai svarbių šalies bankų veiklą. Be to, toks teisinis reguliavimas užtikrintų bankroto grėsmės „išsaugojimą“ probleminio banko akcininkams, kartu būtų drausminama rinka ir mažinama moralinė rizika.

Vis dėlto Lietuvoje nė vienas iš modernių Finansinio tvarumo įstatyme numatytų bankų problemų sprendimo modelių nebuvo pritaikytas: bankas „Snoras“ buvo nacionalizuotas, vėliau jam pradėta bankroto byla⁵⁹⁰, o bankrutavusio Ūkio banko „sveikoji“ aktyvų dalis buvo perleista Šiaulių bankui šių ūkio subjektų susitarimu (nors ne be valstybės institucijų dalyvavimo)⁵⁹¹.

4.3. Atsakingas skolinimas

Ekonomikos specialistai, analitikai sutaria, kad vienas iš svarbiausių ekonomikos krizės Lietuvoje mastą nulėmusių veiksnių buvo nesubalansuotas šalies ekonomikos augimas, iš užsienio į šalies rinką įliejamas kapitalas. Šitaip Lietuvoje atsispindėjo globalios finansų sektoriaus priežiūros tendencijos, kurios iki krizės klostėsi ne griežtų normų, reguliavimo, o veikiau dereguliacijos pagrindu, kai kapitalo įliejimui į rinką, bankų ir kitų finansų institucijų veiklai buvo nustatomi tik labai apibendrinti tikslai ir buvo pasitikima „nematoma ranka“, savireguliacija ir privačių interesų pusiausvyra. Tai, kaip ne kartą anksčiau pasaulyje, skatino dar didesnę bankų ir kitų finansų institucijų konkurenciją, plėtrą ir investicijas į vertybinių popierių ir nekilnojamojo turto sektorius⁵⁹².

Itin lengvai prieinami finansiniai išteklių visuomenėje neišvengiamai augino menkai pagrįstus ekonominius lūkesčius. Greta jų formavosi ir teisiniai asmenų lūkesčiai, susiję su verslu, darbu, valstybės suteikiamomis garantijomis ir kt. Tai, kiek jie laikytini teisėtais ir pagrįstais (ir ar apskritai tokiais laikytini), yra konkrečių situacijų ir aplinkybių vertinimo dalykas. Vis

⁵⁸⁹ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_c_l?p_id=411578 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁵⁹⁰ VASILIAUSKAS, V. *AB banko SNORAS bankroto proceso apžvalga*. Prieiga per internetą: https://www.lb.lt/seimo_posedyje_ab_banko_snoras_bankroto_proceso_apzvalga_1 [žiūrėta 2015 m. sausio 20 d.].

⁵⁹¹ ČIULADA, P. *Šiaulių bankas pasilieka „gerąjį“ Ūkio banko turtą*. Prieiga per internetą: <http://vz.lt/article/2014/1/31/siauliu-bankas-pasilieka-geraji-ukio-banko-turta-pildoma> [žiūrėta 2015 m. sausio 20 d.].

⁵⁹² GLINAVOS, I. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

dėlto jei ir nėra pagrindo tokių lūkesčių neiš(si)pildymo *per se* vertinti kaip (akivaizdžios, didelės) grėsmės žmogaus teisėms ar teisės viršenybei, esama pagrindo svarstyti, ar valstybės institucijų veikla (taigi ir neveiklumas), pasitikėjimas *laissez-faire* bei rinkų savireguliacijos gebėjimais neprisidėjo prie tokių lūkesčių susiformavimo, taip pat ar buvo panaudoti visi turimi teisiniai ir ekonominiai svertai, kad šie menkai pagrįsti lūkesčiai ir jų galimi neigiami padariniai būtų suvaldyti. Šiuo aspektu atkreiptinas dėmesys pirmiausia į Konstitucijos 46 straipsnio 3 ir 4 dalis, įpareigojančias valstybę reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, ir ginti vartotojų interesus, o ordinarinės teisės lygmeniu, pavyzdžiui, į Bankų įstatymo⁵⁹³ 2 straipsnio 1 dalį, kuri banku pripažįsta kredito įstaigą, turinčią licenciją verstis ir besiverčiančią indėlių ar kitų gražintinų lėšų priėmimu iš neprofesionaliųjų rinkos dalyvių ir jų skolinimu ir prisiimančią su tuo susijusią riziką bei atsakomybę. Dėl to, kad bankai, kaip ir bet kurie kiti kreditoriai, prisiima su skolinimu susijusią neprofesionaliųjų rinkos dalyvių mokumo riziką, abejonių nekyla⁵⁹⁴, tačiau atsakomybės už vykdomą (vykdytą) skolinimo politiką elementas liko iš esmės neapibrėžtas.

Akivaizdus savireguliacijos svertų nefunkcionavimas ir krizės pamokos paskatino Lietuvos banką 2011 m. rugsėjį patvirtinti Atsakingojo skolinimo nuostatus⁵⁹⁵. Jais siekiama skatinti atsakingą kredito įstaigų skolinimo praktiką, rinkos drausmę ir veiklos skaidrumą, tikintis sumažinti kredito įstaigų sektoriaus sistemine riziką, nesubalansuotus nekilnojamojo turto kainų pokyčius, taip pat perdėtai spartaus kreditų portfelio augimo ir perteklinės rizikos koncentracijos riziką; taip pat norima apsaugoti vartotojus nuo per didelės finansinių įsipareigojimų naštos ir ugdyti atsakingo skolinimosi įpročius, šitaip prisidedant prie visos finansų sistemos stabilumo užtikrinimo. Nuostatai nustato maksimalų paskolos ir įkeisto turto santykį (85 proc.), apriboja skolinti likusią dalį, maksimalų paskolos įmokos ir skolininko mėnesio pajamų santykį (40 proc.), įvirtina bendrus kredito gavėjo galimybių gražinti kreditą vertinimo principus. Svarbu ir tai, kad jie skirti ne tik kredito įstaigoms – jų elgesiui koreguoti, bet ir jų klientams, kad jie atidžiau vertintų prisiimamus ilgalaikius finansinius įsipareigojimus ir savo galimybes juos įvykdyti.

Nuostatų teisiniu pagrindu nurodomi du Lietuvos banko įstatymo⁵⁹⁶ straipsniai: 9 straipsnis, nustatantis Lietuvos banko valdybos veiklos formą – nutarimų priėmimą, ir 11 straipsnis, bendrais bruožais apibūdinantis Lietuvos banko valdybos funkcijas ir veiklą. Nuostatų tikslas įvardijamas vartojant ne paprastai Lietuvos teisės aktų preambulėms būdingus „įtvirtinti“ ar „užtikrinti“, bet „skatinti“. Tai gali sudaryti išpūdį dėl nuostatų rekomendacinio, auklėjamojo, koordinacinio, drausminamojo pobūdžio. Bet paties Lietuvos banko pozicija yra kitokia; pasak Lietuvos banko valdybos pirmininko,

⁵⁹³ *Žin.*, 2004, nr. 54-1832.

⁵⁹⁴ Ši bankų veiklos aspektą dar labiau sustiprino 2012 m. gegužės 10 d. priimtas ir 2013 m. kovo 1 d. įsigaliojęs Fizinų asmenų bankroto įstatymas. *Žin.*, 2012, nr. 57-2823.

⁵⁹⁵ *Žin.*, 2011, nr. 111-5262.

⁵⁹⁶ *Žin.*, 1994, nr. 99-1957; 2001, nr. 28-890.

„[t]ai nėra rekomendacinio pobūdžio nuostatai, tai yra privalomo pobūdžio nuostatai. <...> Lietuvos bankas turi teisę įtvirtinti ir reguliuoti sistemine riziką. Tai yra susiję su normatyvų nustatymu bankų veiklai“⁵⁹⁷.

Vis dėlto nuostatų privalomumą, matyt, tik iš dalies reikėtų kildinti iš statutinėje teisėje įtvirtintų Lietuvos banko įgaliojimų prižiūrėti ir kontroliuoti kredito įstaigų veiklą, kitaip tariant, iš pozityviosios teisės sistemos postulatų, bet kur kas labiau – iš Lietuvos banko moralinio autoriteto, „minkštosios galios“, kurią sustiprina tylus pačių bankų padarytų klaidų, nulėmusių kilusią krizę ar bent jos mastą ir formas, pripažinimas. Tokie skolinimosi (ir apskritai bankų veiklos) ribojimai gerokai vėlavo, nustatyti anksčiau, jie būtų galėję gerokai sumažinti šalies ūkio sukretimų mastą⁵⁹⁸. Tokie svarstymai, be abejo, turi pagrindo, bet taip pat reikėtų įvertinti ekonominio konteksto pasikeitimus ir jų suponuotą realybės suvokimo, ateities vertinimo, net teisinės kultūros skirtumus, *inter alia*, vidines ir išorines bankų ir jų klientų paskatas apeiti nustatytus apribojimus, jų nesilaikyti. Ne tiek įstatymo raide, kiek administracine galia ir konservatyviu atsargumu paremtų ribojimų nustatymas, pavyzdžiui, 2006–2007 m., t. y. spartaus pajamų ir apskritai ekonomikos augimo sąlygomis, Lietuvoje veikiau būtų įvertintas ne kaip būtina (išties būtina!) prevencinė priemonė, bet kaip teisiškai nepagrįstas, skolinančiųjų ir besiskolinančiųjų ūkinės veiklos laisvės ir teisių disponuoti nuosavybe apribojimas.

4.4. VILIBOR

Iki euro įvedimo (2015 m. sausio 1 d.), tiek spartaus ekonomikos augimo, tiek ir per krizę Lietuvos komercinių bankų nacionaline valiuta – litais suteiktų būsto paskolų palūkanos (jei ne fiksuoto dydžio) buvo tiesiogiai siejamos su Lietuvos banko apskaičiuojamu ir skelbiamu VILIBOR indeksu (angl. *Vilnius Interbank Offered Rate*) – vidutinėmis tarpbankinėmis palūkanų normomis, už kurias Lietuvoje veikiantys bankai yra pasirengę paskolinti lėšų litais kitiems bankams⁵⁹⁹. Šis indeksas iš esmės žymėjo tarpbankinio skolinimosi rinkos kainą. VILIBOR buvo nustatomas vienos nakties, vienos savaitės, dviejų savaičių, vieno mėnesio, trijų mėnesių, šešių mėnesių ir vienerių metų

⁵⁹⁷ V. Vasiliauskas: *anksčiau priimti Atsakingojo skolinimo nuostatai būtų išgelbėję ir nemokius gyventojus, ir bankus*. Prieiga per internetą: <http://www.snaujienos.lt/naujienos/salyje/16685-v-vasiliauskas-anksiau-priimti-atsakingojo-skolinimo-nuostatai-bt-igelbj-ir-nemokius-gyventojus-ir-bankus> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁵⁹⁸ *Lietuvos bankas mokys atsakingo skolinimo*. Prieiga per internetą: <http://iq.lt/ekonomika/lietuvos-bankas-mokys-atsakingo-skolinimo> [žiūrėta 2015 m. sausio 20 d.]; ŽIOBA, N. *Atsakingo skolinimo nuostatai – kertinis sistemos brandumo akmuo*. Prieiga per internetą: <http://iq.lt/komentarai/atsakingo-skolinimo-nuostatai-kertinis-sistemos-brandumo-akmuo> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁵⁹⁹ *Žin.*, 1998, nr. 112-3121.

laikotarpiams. Galutinė būsto paskolos litais kaina (palūkanų norma) skolininkui (finansinių paslaugų vartotojui) paprastai buvo nustatoma prie atitinkamo laikotarpio VILIBOR pridedant konkretaus banko tuo metu taikytą maržą. Kintantis, nustatytu periodiškumu atnaujinamas konkrečiai sutarčiai taikomas VILIBOR tarytum turėjo atspindėti banko savikainą, reguliariai refinansuojant klientui suteiktą paskolą litais kituose šalies bankuose.

Prasidėjus krizei, 2008 m. spalį šešių mėnesių VILIBOR, bene plačiausiai naudotas nustatant litais paimtų kintamų palūkanų būsto paskolų palūkanas, ėmė staigiai kilti ir nuo 6,39 proc. spalio pradžioje tų pačių metų gruodžio pabaigoje jau pasiekė 10,44 proc., o 2008 m. spalio lygį pasiekė tik 2009 m. pabaigoje. Panašūs buvo matomi ir kitų laikotarpių (nakties, savaitės, mėnesio ir kt.) VILIBOR indeksų pokyčiai. Kasdiniame gyvenime tipišku atveju toks tarpbankinio skolinimosi kainos padidėjimas (palyginti su 2007 m., faktiškai padvigubėjimas) reiškė ir žymų skolininkų mokamų būsto paskolų įmokų padidėjimą: vis didesnę dėl krizės mažėjančių pajamų dalį (tiek fiziniams asmenims, tiek verslui) reikėjo atiduoti už vis sparčiau pingantį nekilnojamojo turto kainų „burbulo“ laikotarpiu įsigytą turtą ar kitiems tikslams gautas paskolas. Tuo pat metu šešių mėnesių EURIBOR indeksas (angl. *Euro Inter Bank Offered Rate*)⁶⁰⁰, euro tarpbankinės rinkos indėlių palūkanų indeksas, 2008 m. spalį buvo apie 1 proc. punktu mažesnis už VILIBOR ir nuo tada tik nuosekliai mažėjo. Šešių mėnesių VILIBOR ir tokio pat laikotarpio EURIBOR skirtumas 2009 m. jau sudarė 6 proc. punktus ir daugiau. Panašūs, net radikalesni procesai vyko ir Latvijoje⁶⁰¹, jie nebuvo tik Lietuvos ypatumas.

Šios aiškiai skirtingos VILIBOR ir EURIBOR tendencijos ir tai, kad Lietuvos tarpbankinėje skolinimosi rinkoje, kaip rodo Lietuvos banko statistika⁶⁰², šešių mėnesių ir ilgesnės trukmės tiesioginių skolinimosi sandorių nuo 2008 m. rugpjūčio iki 2009 m. birželio faktiškai nebuvo, reiškia, kad šešių mėnesių VILIBOR rodiklis buvo skaičiuojamas išimtinai iš komercinių bankų pateikiamų teorinių prielaidų ir negalėjo būti patikrinamas konkrečių sandorių duomenimis. Nors, Lietuvos banko vertinimu, galiojusi VILIBOR nustatymo metodika visiškai atitiko tarptautinę tokių indeksų nustatymo praktiką ir realių alternatyvų jai nebuvo⁶⁰³, tai savo ruožtu viešojoje erdvėje vis tiek kėlė abejonių dėl galimų manipuliacijų bei piktnaudžiavimo. Juk esą patiems bankams ir liekanti neva dėl didėjančios lito (palyginti su euru) rizikos, galimos jo devalvacijos, kitų su šalies ekonomine situacija ir finansų

⁶⁰⁰ European Money Market Institute. Prieiga per internetą: <http://www.emmi-benchmarks.eu/euribor-org/euribor-rates.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁰¹ Latvijas banka. Prieiga per internetą: <http://www.bank.lv/en/statistics/data-room/main-indicators/money-market-indexes-rigibid-and-rigibor> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁰² Lietuvos bankas. Prieiga per internetą: <http://www.lb.lt/interbank/default.asp> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁰³ Lietuvos banko 2011 m. sausio 4 d. raštas nr. S2011/(7.7-0700)-12-17 „Dėl VILIBOR skaičiavimo metodikos“. Prieiga per internetą: <http://banku-naujienos.lt/wp-content/uploads/2011/01/Del-VILIBOR.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

būkle susijusių priešasčių susidariusi premija⁶⁰⁴. Dėl to kėlė abejonių tiek pačių komercinių bankų elgesys, perkeliant valiutos riziką iš esmės išimtinai ant finansinių paslaugų vartotojų pečių, tiek ir valstybės institucijų (Lietuvos banko, Vyriausybės, net Seimo) veiksmai reguliuojant ir prižiūrint bankus, reglamentuojant šią sritį, *inter alia*, užtikrinant, kad finansinės veiklos reguliavimas tarnautų bendrai tautos gerovei, būtų ginami vartotojų ir kitų (pirmiausia silpnesnįjį sandorio šalimi kredito santykiuose su banku esančių) asmenų interesai, galiausiai saugoma jų teisė į nuosavybę (kėsinimusi į kurią iš esmės galėtų būti laikoma ilgalaikė, galiojanti, vykdytina ir valstybės teisinės sistemos ginama kredito sutartis, kurios palūkanas, t. y. kainą, kreditorius gali vienašališkai ir reikšmingai paveikti). Vis dėlto patikimesnėmis reikėtų laikyti prielaidas, kad minėtos tendencijos ir procesai atspindi natūralias ir objektyvias to laikotarpio bankų ekonomines prognozes ir prielaidas dėl jų pačių bei jų klientų (pirmiausia – indėlininkų) požiūrio į lito kurso riziką (galimą devalvaciją), šalies ekonomikos ir finansų sistemos būklę, finansinių rezervų užsienio valiuta poreikį. Daugelis kitų komercinių bankų veiklos ir tarpbankinės rinkos duomenų rodiklių (nacionalinės ir bazinės valiutos apskaitimo sandoriai, mažmeninių indėlių ir paskolų palūkanų kitimas, sąnaudos indėliams drausti ir kt.) šias tendencijas paaiškina, o Lietuvos banko veiksmai, skirti VILIBOR rodiklio tikslumui ir skaidrumui (įskaitant ir vieno iš bankų, kurio skelbtos tarpbankinės palūkanų normos aiškiai neatitiko rinkos tendencijų, eliminavimą iš VILIBOR formuojančių bankų sąrašo) padidinti, prisidėjo prie jo sklaidos sumažėjimo, o Vyriausybės veiksmai didinant litų kiekį šalies finansų sistemoje (Vyriausybės indėlių kiekį, pavedimų per šalies bankų sistemą apimtį) lito devalvacijos lūkesčių fone didesnės įtakos padaryti tiesiog negalėjo⁶⁰⁵. Vertinant įstatymų leidžiamosios valdžios veikimo šioje srityje galimybes pirmiausia peršasi išvada, kad tai nėra įstatymų leidėjo kompetencijos sritis, o jo galimybės daryti šiems procesams įtaką labai ribotos. Vis dėlto 2010 m. rudenį matomos pirmosios įstatymų leidybos iniciatyvos⁶⁰⁶, siūlančios uždrausti hipotekos kreditoriams nukreipti išieškojimą į kitą nei užtikrinant skolą įkeistas skolininko turtas, galėjusios labai pakeisti tiek bendros nekilnojamojo turto kainų kritimo, tiek valiutų rizikos pasidalijimo tarp kreditorių ir skolininkų pusiausvyrą pastarųjų naudai. Skolininkams nebeišgalint mokėti kredito įmokų, padidėjusių palūkanų ar tiesiog nebenorintiems mokėti už gerokai nuvertėjusį turtą, jiems būtų buvusi suteikta teisė tiesiog atiduoti išigyta turtą kreditoriui, taip įvykdant turėtą prievolę ir nerizikuojant patirti jokių papildomų nuostolių, neturint pareigos kompensuoti gautos ir negražintos paskolos dalies ir (labai sumažėjusios) turto rinkos vertės skirtumo.

⁶⁰⁴ JAKELIŪNAS, S. *Op. cit.*, p. 129–140 (nuorodą žr. Įžangoje).

⁶⁰⁵ ŠIAUDINIS, S. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁶⁰⁶ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=380506 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

Tiek Seimo kanceliarijos Teisės departamentas⁶⁰⁷, tiek ir Europos teisės departamentas prie Teisingumo ministerijos⁶⁰⁸ pažymėjo, kad toks siūlymas (kreditorių atžvilgiu) gali prieštarauti Konstitucijos 23 straipsnio, EŽTK Pirmojo protokolo 1 straipsnio, ES Pagrindinių teisių chartijos 17 straipsnio nuostatom. Be to, remiantis 1998 m. birželio 29 d. Tarybos sprendimo dėl nacionalinių institucijų konsultavimosi su Europos centriniu banku teisės akto projekto nuostatų klausimais (98/415/EB) 2 straipsniu⁶⁰⁹ dėl taisyklių, taikomų finansų institucijoms tiek, kiek jos daro esminę įtaką finansų institucijų ir rinkų stabilumui, turi būti konsultuojamasi su Europos centriniu banku. Nors nei Civilinio kodekso (CK) pataisos projekte, nei jo aiškinamajame rašte bankai niekaip nebuvo specialiai išskirti, kone visos diskusijos (ir ne be pagrindo) sukosi tik apie galimą neigiamą poveikį būtent jiems, kartu šiek tiek nepagrįstai primirštant, kad bankų santykiuose su neprofesionaliais rinkos dalyviais jiems galėtų ir turėtų būti taikomi didesni rizikos vertinimo ir atsakomybės prisiėmimo standartai. Politiniai šių aspektų vertinimai Seimo Ekonomikos komitete⁶¹⁰ ir Teisės ir teisėtvarkos komitete⁶¹¹ išsiskyrė (šis neįžvelgė galimo prieštaravimo Konstitucijai, EŽTK ir ES Pagrindinių teisių chartijai), tačiau Vyriausybei taip pat pareiškus neigiamą nuomonę⁶¹² siūlymai nebuvo priimti. Kreditorių (pirmiausia komercinių bankų) rizika ir atsakomybė už suteiktus hipotekos kreditus nebuvo padidinta, o galimų „tarpinių“ šios problemos sprendimų, kompromisų ar alternatyvų toliau nebuvo ieškoma.

Vertinant panašią kitų valstybių patirtį, bene ryškiausiai gana priešingo požiūrio ir sprendimo (tiesa, kiek kitokioje situacijoje) pavyzdžiu laikytina Vengrija. Šiai šaliai susidūrus su nekilnojamojo turto kainų nuosmukiu, dideliu nacionalinės valiutos kurso kritimu ir atitinkamai gyventojų užsienio valiuta paimtų hipotekos kreditų ir už juos mokamų palūkanų padidėjimu (vertinant nacionaline valiuta), apimančiu bene 800 tūkst. namų ūkių, valstybės sprendimai buvo ryžtingi. 2011 m. buvo atvertas penkių mėnesių „langas“ skolininkams grąžinti užsienio valiuta turimas paskolas (ar jų dalį) 30 proc. palankesniu valiutos keitimo kursu; dalis nebevykdomų skolinių įsipareigojimų buvo nurašyti 25 proc. ir konvertuoti į nacionalinę valiutą – forintus; buvo įvesta mokėjimų grafikų peržiūra; buvo numatytos valstybės subsidijos palūkanoms ir bankų galimybė dalimi nuostolių mažinti mokėtiną specialų bankų mokestį. Iš esmės tai taip pat gali būti vertinama kaip kėsinimasis į

⁶⁰⁷ Seimo kanceliarijos Teisės departamento 2010 m. rugsėjo 13 d. išvada. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=380676 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁰⁸ Europos teisės departamento 2010 m. rugsėjo 24 d. išvada. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381607 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁰⁹ OL 1998 L 189.

⁶¹⁰ Seimo Ekonomikos komiteto 2010 m. lapkričio 24 d. išvada. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=387071 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶¹¹ Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto 2010 m. lapkričio 3 d. išvada. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=384795 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶¹² *Žin.*, 2010, nr. 148-7590.

nusistovėjusius, laisva valia susiformavusius civilinius santykius, jų dalyvių (žinoma, pirmiausia bankų) lūkesčius ir nuosavybę, kartu ir pasitikėjimo valstybe silpninimas. Tačiau šie sprendimai, kaip pažymi ir Tarptautinio valiutos fondo ekspertai⁶¹³, nebuvo visiškai vienašališki, vyko derybos ir buvo sudaromi susitarimai su nuostolių dėl šių sprendimų patiriantiems bankams atstovaujančia Nacionaline bankų asociacija. Nesiimant vertinti paties rezultato teisėtumo, tinkamumo ir priimtino, matyti, kad valstybės administracinė galia ir turimi teisiniai instrumentai, kuriuos pasitelkus gerokai pasikeitus aplinkybėms buvo derinami bendruomenės narių teisiniai ir ekonominiai interesai (įskaitant skolintojų atsakomybės už vykdytą skolinimo politiką klausimus), buvo atvirai ir gana veiksmingai derinami su jos „minkštąja galia“, derybiniu svoriu ir įtaka finansų institucijoms. Krizės sukeltoms problemoms spręsti iš esmės buvo pritaikyta tai, kas buvo sukurta *ex ante* ir kas Lietuvoje buvo kuriama jau krizei ištikus (pavyzdžiui, Lietuvos banko patvirtintų atsakingo skolinimo reikalavimų taikymas kredito įstaigoms), taigi jau kaip galimų naujų krizių prevencijos priemonė.

Apibendrinimas ir išvados

Ekonomikos krizė pirmiausia ir neišvengiamai paveikia šalies finansų sistemą – tiek viešuosius, tiek privačius finansus. Dažniausiai (jei ne išimtinai) būtent per finansų sistemą, joje esančių išteklių staigų ir didelį susitraukimą ekonomikos krizė materializuojasi daugelyje kitų gyvenimo sričių. Lėšų, kuriomis valstybė disponuoja, finansuoja valstybės valdymo, viešojo administravimo, švietimo, krašto apsaugos, sveikatos apsaugos funkcijas, kurias perskirsto įgyvendindama socialinės apsaugos ir socialinės rūpybos politikos priemones, mažėjimas neišvengiamai lemia teisinio reguliavimo šiose srityse pokyčius. Tačiau pirmiausia jis skatina valstybės finansų sistemą reglamentuojančio teisinės sistemos segmento pokyčius, paakina priimti atitinkamus teisėkūros ir teisės taikymo sprendimus. Būtent tuose sprendimuose (ir priimtuose, ir, atvirkščiai, tuose, kurių nesugebėta ar nenorėta priimti) ieškoma naujų krizių prevencijos raktų. Lietuva šiuo atžvilgiu nebuvo išimtis nei 2008 m. pabaigoje, kai kilo Didžioji recesija, nei visą 2008–2014 m. krizės laikotarpį. Tačiau (tai rodo ir vykdant tyrimą atlikta visuomenės nuomonės apklausa) krizei dažnai priskiriami ir tie 2008–2014 m. viešųjų finansų srityje priimti teisėkūros ir teisės taikymo sprendimai, kurių priežasčių ir įtakų reikėtų ieškoti ne tiek ekonominiame sunkmetyje, o galbūt nusikalstamuose

⁶¹³ International Monetary Fund. IMF Country Report no. 12/1. Hungary. 2011 Article IV consultation and second post-program monitoring discussions. Prieiga per internetą: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.]; IMF: Hungary's compulsory mortgage relief scheme aids rich households, sets stage for further deterioration of local economy. Prieiga per internetą: <http://www.realdeal.hu/20120411/imf-hungarys-compulsory-mortgage-relief-scheme-aids-rich-households-sets-stage-for-further-deterioration-of-local-economy> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

konkrečių asmenų veiksmuose, jas sieti su anksčiau nustatyto teisinio reguliavimo ydomis, administravimo praktikos spragomis ar tiesiog žmogiškosiomis klaidomis.

2008 m. pabaigoje jau buvo suvoktas ekonomikos krizės neišvengiamumas (kai ji jau faktiškai buvo atėjusi), pajutus jos simptomus, buvo bandoma numatyti jos padarinius šalies ūkiui. Tuo metu vykęs 2009 m. valstybės biudžeto ir su juo tiesiogiai susijusių, valstybės pajamas ir išlaidas būsimaisiais biudžetinėiais metais tiesiogiai lėmusių teisės aktų svarstymo procesas buvo sunkiai suderinamas su daugeliu konstitucinio teisinės valstybės principo vykdomajai valdžiai, įstatymų leidybos iniciatyvos subjektams ir įstatymų leidėjui suponuojamų imperatyvų. Įprastomis aplinkybėmis toks biudžeto rengimo ir tvirtinimo procesas vargu ar galėtų būti laikomas atitinkančiu būtinuosius teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir saugumo, įgytų teisių apsaugos principus, *vacatio legis*, subjektų teisės susipažinti su numatomais pakeitimais ir prie jų prisitaikyti reikalavimus.

Su ekonomikos krize susijusių finansų srities (pirmiausia ir daugiausia – mokesčių) teisės aktų kaita, prasidėjusi 2008 m. pabaigoje, nesulėtino tempo ir 2009 m. bei 2010 m.; jos mastas nesumažėjo. Pirmiausia siekta kiek įmanoma konsoliduoti viešuosius finansus (didinti galimas gauti pajamas ir optimizuoti būtinausias išlaidas), aiškiai suvokiant, kad deficitas neišvengiamas, bet taip pat aiškiai matant, kad, nesilaikant fiskalinės drausmės ir (savo iniciatyva ar skolinančių tarptautinių institucijų reikalavimu) nerodant pastangų poreikius priartinti prie galimybių, finansuoti deficitą valstybei skolinantis vargu ar įmanoma. Tuo tikslu šioje srityje buvo padaryta dešimtys mokesčių, valstybinio socialinio draudimo ir privalomojo sveikatos draudimo įmokas nustatančių įstatymų pakeitimų (jau neminint poįstatyminių teisės aktų), peržiūrėtas privalomojo sveikatos draudimo finansavimo modelis, padidintas privalomai valstybinio socialinio draudimo sistemoje dalyvaujančių asmenų ratas (ir šiuo atžvilgiu iš esmės reformuota valstybinio socialinio draudimo sistema), kartu sumažinant privačiam kaupimui skirtą valstybinio socialinio draudimo įmokų dalį ir šitaip dar labiau konsoliduojant Valstybinio socialinio draudimo fondo finansus. Galiausiai, pabandyta legitimuoti ir patį ekstremaliomis sąlygomis vykstantį ir politinio ciklo aplinkybių išsidėstymui (kai kartu su biudžeto rengimu ir tvirtinimu keičiasi ir įstatymų leidžiamoji, ir vykdomoji valdžia) nepritaikytą biudžeto svarstymo ir priėmimo procesą, *ad hoc* adaptuojant jo teisinį reguliavimą. Absoliuti dauguma tokių 2008 m. pabaigoje ar 2009 m. pradžioje priimtų legislatyvinių sprendimų įsigaliojo ir turėjo būti pradėti taikyti nedelsiant, kai kada net retroaktyviai. Jiems tinkamai pasirengti (o dažnai net su jais susipažinti) galimybių mažai turėjo ne tik pirminiai šių normų adresatai (gyventojai, verslas), bet ir jų įgyvendinimą turėjusios užtikrinti viešojo administravimo institucijos. Kadangi teisinio reguliavimo pakeitimų viešųjų finansų (ypač mokesčių) srityje buvo padaryta itin daug ir skubiai, dažnai tik formaliai atlikus privalomas derinimo procedūras, neišvengiamai nukentėjo šių naujai išleistų teisės aktų kokybė, jų integracijos į galiojusį teisinį reguliavimą ir administravimo praktiką kokybė. Dėl to ką tik išleisti teisės aktai buvo beveik iškart keičiami, tiek taisant padarytas klaidas,

netikslumus ir prieštaravimus, pildant spragas, tiek ir peržiūrint pačią jau priimtų sprendimų logiką, pagrįstumą, reaguojant į kritiką, pastabas, verslo ir gyventojų elgsenos pokyčius, tiek siekiant sukurti tvirtesnę teisinę bazę būtinoms esminėms reformoms. Iš atskirų pataisų matyti, kad pirminiai teisinio reguliavimo pakeitimai būdavo padaromi neatlikus bent kiek išsamesnio jų tikrojo poveikio ekonomikai, verslo aplinkai, asmenų lūkesčiams ir elgsenai vertinimo, gal net neturint galutinio politinio sprendimo ar rezultatų vizijos.

Bene jautriausiai (tai neturi stebinti) reaguota į mokesčių įstatymų pakeitimus. Buvo padidinti akcizai, pridėtinės vertės mokesčio, laikinai – ir pelno mokesčio tarifai, panaikinta nemažai šių mokesčių bei gyventojų pajamų mokesčio lengvatų, pertvarkius privalomojo sveikatos draudimo finansavimo modelį ir išplėtus valstybinio socialinio draudimo prievolės savarankiškai dirbantiems buvo padidintas šias socialines įmokas privalančių mokėti asmenų ratas. Visi šie pakeitimai viešojoje erdvėje dažnai buvo vertinami (kaip rodo vykdant tyrimą atlikta apklausa – dažnai ir tebevertinami) pirmiausia kaip nepamatuotas, nepagrįstas, neteisingas ir neprotingas mokesčių padidinimas. Iki krizės buvęs viešųjų išlaidų finansavimo naštos paskirstymo tarp visuomenės narių, įvairių jų grupių, prekių ir paslaugų *status quo* buvo priimamas kaip papildomos argumentacijos ir pagrindimo nereikalaujanti duotybė. Pokyčiai socialinių įmokų srityje laikyti pirmiausia kėsinimusi į lyg ir savaime suprantamas ir toliau palaikytinas atitinkamų ekonominių, socialinių grupių (kūrėjų, atlikėjų, sportininkų, žurnalistų, ūkininkų ir kt.) padėties ir veiklos ypatybes. Pridėtinės vertės mokesčio lengvatų skaičiaus ir apimties mažinimas dažnai buvo traktuojamas kaip verslo, išties ekonomikos sektorių, kultūros gniuždymas, o ne kaip objektyvios valstybės ekonominės ir finansinės būklės nulemtas dalies privilegijų ar netiesioginio papildomo subsidijavimo, kurio politinė bendruomenė tam tikru momentu nebegali sau leisti, atsisakymas. Socialinio solidarumo, bendros atsakomybės, *res publica* argumentai ne iš sprendimus turėjusių priimti ir juos priėmusių buvo girdimi itin retai, nors, kiek galima spėsti iš atliktos apklausos, retrospektyviai suvokiami ir priimami vis labiau. Tačiau šie argumentai, kaip ir daugelis priemonių, turėjusių sušvelninti, sumažinti ar kompensuoti krizės įveikimo naštos padidėjimą labiausiai pažeidžiamoms socialinėms grupėms (neapmokestinamojo pajamų dydžio pakeitimai, didesnis, palyginti su atskirtąja privalomojo sveikatos draudimo įmoka, gyventojų pajamų mokesčio tarifo sumažinimas, tam tikroms mokėtojų grupėms ir toliau taikomi socialinių įmokų ypatumai, *inter alia*, nustatant mokesčio bazę, jos „lubas“, mokėjimo tvarką, įvairūs pereinamieji laikotarpiai ir kt.) dažniausiai likdavo tik viešojo, įskaitant politinį bei akademinį, diskurso paraštėse. Dauguma viešai svarstyty ir priimtų viešųjų finansų konsolidavimo sprendimų alternatyvų, tarp kurių buvo didesnis skolinimasis (kartu dažnai tiems patiems asmenims išsakant kritiką dėl pernelyg padidėjusios valstybės skolos), kreipimasis paramos į tarptautines finansų institucijas (nesvarstant, kad ši parama galėjusi būti siejama su dar radikalesnėmis konsolidavimo priemonėmis) ar ekonomikos skatinimas mokesčių lengvatomis (jas išsaugant, didinant, plečiant), yra sunkiai įvertinamos teisiniais kriterijais. Kita vertus, nemažai negatyvių teisėkūros ir teisės

taikymo sprendimų viešųjų finansų srityje vertinimų neišvengiamai turi ryškia psichologinę dimensiją, yra susiję su emocijomis, sukeltomis staigių, nesuprantamų ir neprognuotų ūkio virsmų ir teisinio reguliavimo pokyčių, galiausiai, su nesuvokimu ar nenoru pripažinti to, kad pajamų sumažėjimą pirmiausia lėmė ekonominis sunkmetis, o ne mokesčių ir įmokų pasikeitimai.

Nemaža dalis minėtų viešųjų finansų teisinio reglamentavimo sprendimų galiausiai tapo konstitucinės justicijos bylų objektais. Jų atitiktis pagrindiniam šalies įstatymui vertinta tiek procesiniu, t. y. priėmimo ir įsigaliojimo tvarkos, tiek ir materialiuoju, t. y. turinio, aspektais. Pirmuoju aspektu tam tikrų veiksmų ir sprendimų nesuderinamumas su įprastai taikytiniais konstituciniais teisinės valstybės imperatyvais, tokiais kaip teisės aiškumas, stabilumas, teisėtų lūkesčių apsauga ir kt. (ypač kalbant apie 2008 m. pabaigos – 2009 m. pradžios teisinio reguliavimo pokyčius), buvo iš esmės akivaizdūs net ir juos darant. Tačiau toks vertinimas būtų teisinio formalizmo apoteozė, jis ignoruotų tai, kad teisė galioja ir veikia realiame pasaulyje ir ne tik ją formuoja, bet ir turi atsizvelgti į ekonominę neišvengiamybę. Konstitucinis Teismas, tirdamas atitinkamų teisės aktų konstitucingumą, nenuėjo šiuo teisės priešpriešinimo ir supriešinimo su visomis kitomis gyvenimo sritimis kelio. Jo nutarimai buvo priimti įvertinus tikrąją padėtį; jis pripažino, kad absoliuti dauguma priimtų legislatyvinių sprendimų būtų būtini demokratinėje visuomenėje ir buvo pateisinami susiklosčiusiomis aplinkybėmis bei siekiamais tikslais – užtikrinti svarbesnį viešąjį interesą, t. y. šalies finansų sistemos stabilumą ir funkcionalumą. Pagal turinį beveik nė vienas iš analizuotų išimtinai viešųjų finansų sričiai (biudžeto proceso, mokesčių ir socialinių įmokų, finansų sektoriaus reguliavimo) sprendimų nebuvo pripažintas nesuderinamu su Konstitucija (bene vienintelė išimtis – „techninė“ Sveikatos draudimo įstatymo nuostata, pripažinta prieštaraujančia Konstitucijai, bet tiesiogiai nesietina su krize), *inter alia*, joje įtvirtintais privačios nuosavybės apsaugos, asmenų lygiateisiškumo, ūkinės veiklos laisvės, sveikatos apsaugos ar socialinės apsaugos imperatyvais. Atvirkščiai, ginčytos įstatymų nuostatos buvo įvertintos veikiau kaip pozityvūs, visuomenės solidarumą, jos narių atsakomybę už valstybę ir jai funkcionuoti (*inter alia*, sveikatos ir socialinei apsaugai) būtinus finansinius išteklius didinantys, tolygiau (bent teisiniu požiūriu) šią naštą visoms socialinėms ir ekonominėms visuomenės grupėms paskirstantys, silpniausius visuomenės sluoksnius labiau ginantys sprendimai. Pažymėtina ir tai, kad Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ne tik buvo įvertinti atitinkami teisėkūros sprendimai, bet ir buvo išgrynintos konstitucinės gairės ir imperatyvai tiek būsimam biudžeto proceso, mokesčių bei įmokų, finansų sektoriaus teisiniui reguliavimui, tiek ir suvaldant krizės padarinius priimtų sprendimų neišvengiamai asmenims ar tam tikroms jų grupėms sukeltai (tomis aplinkybėmis pateisinamai) žalai teisingai kompensuoti, pusiausvyrai atkurti.

Tiesa, dalis viešųjų finansų būklei krizės sąlygomis suvaldyti skirtų sprendimų (*inter alia*, mokesčių tarifų dydžiai, lengvatų naikinimas) Konstitucinio Teismo kol kas taip ir nebuvo niekaip įvertinti, tačiau vargu ar jie gali būti laikomi tokie, kurie būtų galėję ar vis dar galėtų kaip nors reikšmingai paveikti

bendruosius žmogaus teisių apsaugos ir teisės viršenybės standartus šalyje, kita vertus, jie greičiau pripažintini (tiek Konstitucijos, tiek žmogaus teisių apsaugai skirtų tarptautinių dokumentų požiūriu) patenkantys į suverenaus valstybės veikimo sritį, priskirtini pasirenkamų politikos krypčių ir galimų pasirinkti jų įgyvendinimo priemonių kategorijoms.

Kadangi pačios globalios ekonomikos ir valstybių viešųjų finansų krizės priežastys ir ištakos pirmiausia siejamos su privataus finansų sektoriaus veikla, iki krizės vyravusiomis jo dereguliacijos tendencijomis, per dideliu pasitikėjimu rinkų racionalumu, savireguliacija, *laissez-faire*, be viešojo sektoriaus finansų, ekonominis sunkmetis neišvengiamai paveikė ir privataus sektoriaus finansinės veiklos reglamentavimą Lietuvoje. Jei Lietuvoje veikusių finansų ir kredito įstaigų tiesiogiai kaltinti sukėlus pačią krizę ir negalima, tai iki krizės taikytos verslo praktikos įtakos ekonomikos ir finansų krizės Lietuvoje padariniams neneigia net jos pačios.

Reikšmingiausiais ekonomikos krizės inspiruotais šios srities teisinio reguliavimo ir priežiūros pokyčiais galima laikyti valstybės valdymo išlaidas taupančią sektoriaus priežiūros konsolidaciją, požiūrio į bankų ir kitų kredito įstaigų priežiūrą pokyčius, didesnes asmenų indėlių draudimo garantijas – pradedant pačia draudimo suma, baigiant įtvirtintu draudimo sistemos statusu ir svarba. Visais šiais pokyčiais, manytina, buvo sustiprintos prielaidos valstybei plačiau ir efektyviau saugoti demokratinės visuomenės teisinius standartus, individualias ir kolektyvines jos narių teises (pirmiausia nuosavybės, bet ne vien ją) bei interesus, reguliuoti ir prižiūrėti finansų sektorių taip, kad jis tarnautų bendrai tautos gerovei.

Padidinta pačių bankų įnašais finansuojamos draudimo sistemos indėlininkams garantuojama indėlio suma didesnę atsakomybę už būsimus veiksmus ir veiklos praktiką perkelia patiems rinkos dalyviams, iš dalies skatina griežtesnę jų savireguliaciją ir savikontrolę, bet, kita vertus, per savaime kylančią pareigą užtikrinti šios sistemos gyvybingumą bei funkcionalumą – tiek finansinėmis (užtikrinant laikinai trūkstančių finansinių išteklių prieinamumą, t. y. paskolas), tiek ir teisinėmis (įtvirtinant teisinį statusą ir garantijas, *inter alia*, aukštą eiliškumą kreditorių eilėje) priemonėmis – atitinkamą atsakomybės dalį palieka šią rinką prižiūrinčiai valstybei. Krizės pamokos ir patirtis (tiek tiesioginė, tiek užsienio šalių) pritaikytos sukuriant teisinius visai valstybės finansų sistemai reikšmingų bankų mokumo problemų sprendimo mechanizmus, kurie darytų mažiausią neigiamą poveikį šalies ekonomikai, leistų, *inter alia*, panaudojant ir valstybės finansinius išteklius, saugoti viešąjį interesą, tačiau kartu ir toliau drausmintų rinkos dalyvius bankroto grėsme. Be to, dar kartą suvokus ir įsitikinus, kad dėl didžiulės moralinės rizikos galimus nuostolius paversti visos visuomenės kaštais *laissez-faire* nėra tinkamiausia finansų institucijų verslo reguliavimo ideologija ir doktrina, šalia „tradicinių“ (nors ir sugriežtintų) rizikos ribojimo normatyvų plačiau pradėti naudoti papildomi teisiniai ir valstybės „minkštosios galios“ instrumentai, skirti *a priori* apsaugoti tiek finansinių paslaugų vartotojus, tiek bankus nuo per didelių finansinių rizikų prisiėmimo ateityje, padėti išvengti moralinių dilemų renkantis – atsakinga finansinio verslo praktika ar didesnis pelnas.

SOCIALINĖS TEISĖS

Daiva Petrylaitė

Vida Petrylaitė

1. Socialinių teisių samprata ir problematika

1.1. Socialinių teisių samprata

Per ekonomikos krizę ir jai pasibaigus ekonominės ir socialinės žmogaus teisės bei jų užtikrinimas išlieka viena iš opiausių valstybės politikos ir teisės problemų. Kaip žinoma, paprastai žmogaus teisės skirstomos į: (i) pilietines ir politines teises; (ii) ekonomines, socialines ir kultūrinės teises. Šios teisės įtvirtintos pirmuosiuose tarptautiniuose žmogaus teisių dokumentuose (Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje, Tarptautiniame ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakte, Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte ir kt.), kurių nuostatos vėliau buvo perkeltos į regioninius (EŽTK, Europos socialinę chartiją⁶¹⁴, Europos socialinę chartiją (pataisytą)⁶¹⁵, ES Pagrindinių teisių chartiją ir kt.) ir nacionalinius, įskaitant ir aukščiausią galią turinčius nacionalinės teisės aktus – konstitucijas. Pripažįstama, kad visos socialinės teisės yra ne kas kita kaip universalios ir ypatingą reikšmę turinčios visuomenės pretenzijos⁶¹⁶. Šios teisės laikomos fundamentaliomis, kai kalbama apie jų apsaugą ordinarinės teisės aktais. Tačiau istoriškai jos buvo tarsi „vargšės pusseserės“, ypač jei palygintume su kitų teisių evoliucija⁶¹⁷. Be to, pilietinės ir politinės teisės bei ekonominės, socialinės ir kultūrinės teisės yra įtvirtintos skirtinguose tarptautiniuose dokumentuose, dėl to jų apsaugos mechanizmas yra skirtingas. Pavyzdžiui, Europos socialinėje chartijoje,

⁶¹⁴ Žr. MALIŠAUSKAS, R. (sud.). *Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius, 1991.

⁶¹⁵ *Žin.*, 2001, nr. 49-1704.

⁶¹⁶ HEPPLER, B. Introduction. In Id. (ed.). *Social and labour rights in a global context: International and comparative perspectives*. Cambridge, 2007, p. 1.

⁶¹⁷ HARE, I. Social rights as fundamental human rights. In HEPPLER, B. (ed.). *Op. cit.*, p. 153–154 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

įtvirtinančioje bemaž išsamų socialinių teisių katalogą, įtvirtintų teisių sistema skirta „ne tam, kad galima būtų teisiškai kontroliuoti jų vykdymą“, bet tam, „kad skatintų valstybes kuo pilniau įgyvendinti socialines teises“⁶¹⁸. Tai, kad socialinių teisių istorija kur kas trumpesnė nei kitų ir kad jos vaidina mažesnę vaidmenį Vakarų teisės tradicijoje, nereiškia, jog jos nėra saugomos konstituciniu lygmeniu. Anksčiau net moksliniame diskurse buvo išsakoma abejonų, ar socialinės teisės apskritai laikytinos žmogaus teisėmis, – esą jos tėra politiniai pažadai. Tačiau šiandienis teisės mokslas laikosi požiūrio, kad, siekiant tinkamos socialinių teisių apsaugos, turėtų būti derinamos abi socialinių teisių sampratos – ir ta, kur jos traktuojamos kaip socialinės politikos vykdymas, ir ta, kur jos pripažįstamos individualiomis žmogaus teisėmis⁶¹⁹. Tačiau kad ir kaip žvelgtume į politinių ir pilietinių teisių ir ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių santykį bei į kartais pabrėžiamą pirmųjų iš jų „didesnį reikšmingumą“, akivaizdu, kad skurdžios gyvenimo sąlygos mažina žmonių galimybes pasinaudoti ir pilietinėmis bei politinėmis teisėmis ir kartu visavertiškai dalyvauti visuomenės gyvenime⁶²⁰. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pilietinės ir socialinės teisės aiškinamos kaip nedalomos, vienodai svarbios ir vienodai ginamos Konstitucijos. Socialinės teisės skiriasi nuo kitų teisių tuo, kad jų įgyvendinimas ypač priklauso nuo valstybės ekonominių galimybių, nors, žinoma, valstybės finansinių išteklių reikia ir kitoms teisėms įgyvendinti. Jos gali būti įgyvendinamos tam tikru lygiu, jų, kaip ir kitų teisių, ribojimas grindžiamas proporcingumo, teisių pusiausvyros principais ir visuomenės galimybėmis jas garantuoti⁶²¹.

Pastaraisiais dešimtmečiais požiūris į socialines teises iš esmės pasikeitė⁶²². Tą pokytį puikiai matome iš ES Pagrindinių teisių chartijos, kurioje įtvirtintos, *inter alia*, darbo, socialinės saugos ir sveikatos apsaugos teisės.

ES teisė yra *sui generis* teisės sistema, kuri, būdama tarptautinės prigimties, turi ir nacionalinių teisės sistemų savybių, konkrečiau, tiesioginio taikymo ir tiesioginio veikimo savybes. ES, rūpindamasi ekonomikos plėtra ir bendros rinkos kūrimu, ilgą laiką neturėjo bendro teisės akto ar kito dokumento, garantuojančio ir ginančio žmogaus ekonomines ir socialines teises. Tokiu aktu tapo 1989 m. gruodžio 9 d. Strasbūre priimta [Europos] Bendrijos (EB) darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija. Ji, formaliai būdama rekomendaciniu (gal net moraliniu) aktu, taigi „tik“ švelniąja teise, paskatino priimti kitą svarbų žmogaus teisių apsaugai skirtą ES teisės aktą, be politinių,

⁶¹⁸ VADAPALAS, V. *Tarptautinė teisė: Bendroji dalis*. Vilnius, 1998, p. 270.

⁶¹⁹ Plačiau žr. BALTUTYTĖ, E. Socialinės ekonominės teisės ir konstitucija: kai kurie lyginamieji aspektai. Iš *Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė*. Vilnius, 1998; Id. Europos socialinė chartija ir socialinės teisės Konstitucijoje. *Jurisprudencija*, 2002, nr. 30(22).

⁶²⁰ HARE, I. *Op. cit.*, p. 180 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁶²¹ BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai (nuorodą žr. Įžangoje).

⁶²² HARE, I. *Op. cit.*, p. 158–159 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

įtvirtinantį ir socialines teises, – 2000 m. gruodžio 7 d. Nicoje paskelbta ES Pagrindinių teisių chartiją. Kurį laiką ES Pagrindinių teisių chartijos teisinis statusas buvo neaiškus, tačiau vėliau ji tapo 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojusios Lisabonos sutarties priedu ir turi tą pačią galią kaip ir kiti ES pirminės teisės aktai.

ES Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintos šios ES piliečių socialinės teisės (plačiausiai, t. y. apimant ir darbo teises): (i) teisė į darbą užsiimant laisvai pasirinkta profesija ar veikla, trečiųjų šalių piliečiams, turintiems leidimą dirbti ES valstybių narių teritorijoje, garantuojamos tokios pačios darbo sąlygos kaip ir ES piliečiams (15 straipsnis); (ii) pagyvenusių žmonių teisė gyventi oriai ir nepriklausomai bei dalyvauti visuomeniniame ir kultūriniame gyvenime (25 straipsnis); (iii) neįgaliųjų asmenų teisė naudotis priemonėmis, užtikrinančiomis jų nepriklausomumą, socialinę bei profesinę integravimą ir dalyvavimą bendruomenės gyvenime (26 straipsnis); (iv) darbuotojų teisė į informaciją ir konsultacijas įmonėje (27 straipsnis); (v) teisė į kolektyvines derybas ir kolektyvinių veiksmų teisė (28 straipsnis); (vi) teisė naudotis įdarbinimo tarnybų paslaugomis (29 straipsnis); (vii) teisė į apsaugą nepagrįsto atleidimo iš darbo atveju (31 straipsnis); (viii) teisė į tinkamas ir teisingas darbo sąlygas (31 straipsnis); (ix) vaikų darbo uždraudimas ir jaunų žmonių apsauga darbe (32 straipsnis); (x) šeimos teisė į teisinę, ekonominę ir socialinę apsaugą (33 straipsnis); (xi) teisė į socialinę apsaugą ir socialinę paramą (34 straipsnis).

Socialinių teisių „permašymas“ būtinas ir neišvengiamas, nes XX a. socialinę, ekonominę ir politinę aplinką, kurioje šios teisės pirmiausia buvo suvoktos ir įvardytos, iš esmės ir negrįžtamai paveikė globalizacija ir vadinamosios tinklinės visuomenės atsiradimas. Žinių visuomenės epochoje sumažėjo nacionalinių vyriausybių ir įstatymų poveikis kontroliuojant kapitalo, finansų, technologijų, informacijos judėjimą ir žmonių migraciją. Kita vertus, socialinių teisių vaidmuo vis labiau didėja ir tarptautiniu, ir regioniniu, ir nacionaliniu lygmeniu, lygia greta mažėjant vietos bendruomenių, profesinių sąjungų, kitų socialinių organizacijų jėgai ir įtakai; tai neišvengiamas globalizacijos ir neoliberalizmo idėjų padarinys⁶²³.

Pastarieji dešimtmečiai generavo itin daug konstitucionalistinių, net teisinių filosofinių diskusijų, skirtų socialinių teisių ir jų apsaugos mechanizmo įtvirtinimui ordinarinėje teisėje, taip pat valstybių aktyviai deklaruojamam socialinės orientacijos modeliui ir jo santykiui su teisine valstybe. Šiame kontekste kartais vartojama socialinės valstybės sąvoka; ji, beje, įtvirtinta ir kai kurių valstybių konstitucijose, tačiau ne vien tų, kurios yra ekonomiškai pažėgios užtikrinti socialines teises, pavyzdžiui, Vokietijos arba Ispanijos, bet ir tokių, kur „socialinė valstybė“ iš esmės tėra į konstitucijos lygmenį pakylėtas politinis šūkis, pavyzdžiui, Rusijos, Tadžikistano. Teigiama, kad socialinė valstybė yra „problemiškiausias“ valstybės pamatinis principas konstitucinio

⁶²³ HEPPLE, B. *Op. cit.*, p. 2 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

įtvirtinimo ir oficialaus aiškinimo aspektu, tiek praktinio įgyvendinimo aspektu⁶²⁴. Kartu pabrėžtina, kad ne tik Lietuvos Respublikos Konstitucijos tekste, bet ir Lietuvos konstitucinėje jurisprudencijoje socialinės valstybės sąvoka nėra vartojama, kad valstybės įsipareigojimai socialinėje srityje nebūtų suprantami kaip rezultato, o ne kaip tikslo įsipareigojimai; vietoj šios didelį reikalavimų potencialą turinčios sąvokos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje vartojama socialiai orientuotos valstybės sąvoka ir įvardijamas valstybės socialinės orientacijos principas⁶²⁵; be to, kaip jau plačiau rašyta I dalyje, socialinė valstybė netraktuojama kaip teisinės valstybės sinonimas ar viena iš dimensijų⁶²⁶.

Konstitucinės teisės teorijoje socialiai orientuotos valstybės samprata grindžiama keliais būdais. Sąvoka „socialinis“ – visuomeniškumą apibrėžianti kategorija. Taip suvokiant valstybės socialinį pobūdį darytina prielaida, kad socialinė valstybė prisiima atsakomybę už visuomenės egzistenciją⁶²⁷. Tradiciškai (arba istoriškai) buvo laikomasi požiūrio, kad socialinė valstybė kaip organizacija socialinio teisingumo sumetimais padeda silpnesniam visuomenės nariui ir siekia padidinti savo įtaką skirstant ekonomines gėrybes. Šiuo atveju valstybės socialinis pobūdis suponuoja tam tikras socialines garantijas žmogui⁶²⁸. Tokia valstybė yra visuomenės instrumentas, turintis užtikrinti žmonių socialinę gerovę⁶²⁹ ir orumą socialinėje srityje.

Pereinant prie socialinių teisių įvairovės ir tipologijos, reikia pasakyti, kad jos dažnai skirtomos į socialines (siauresniu požiūriu) ir darbo teises – taip skiriamos dvi socialinių teisių (plačiuoju požiūriu) grupės. Pateikti išsamų, baigtinį socialinių teisių sąrašą, matyt, norėtų ne vienas teisės (socialinės, darbo, konstitucinės ar netgi tarptautinės teisės) mokslininkas. Tačiau toks siekis būtų utopinis. Šios teisės yra ypač dinamiškos ir labai priklauso nuo esamos politinės santvarkos, vyraujančios ideologijos, be to, kaip ypač matyti iš pastarojo dešimtmečio raidos, šias teises bene labiausiai paveikė globalizacija, migracija ir žinių visuomenės plėtra. Maža to, šiandien ne tik keičiasi socialinių teisių turinio ir masto pokyčius lemiančios visuomenės gyvenimo sąlygos, bet ir pačios socialinės teisės evoliucionuoja, yra nuolatiniame judėjime, kurio esmė yra įvairių socialinių grupių susilieėjimas ir integracija šiuolaikinėje pliuralistinėje visuomenėje⁶³⁰.

⁶²⁴ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius, 2005, p. 210.

⁶²⁵ Jo, kaip „atskirai išskiriamo“ konstitucinio principo, ištakos – Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

⁶²⁶ Apie socialinės valstybės ir teisinės valstybės sampratų, kartu ir principų, netapatumą taip pat žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimą (nuorodą žr. I dalyje).

⁶²⁷ ŽILYS, J. Socialinė valstybė konstitucinėje teisėje. *Jurisprudencija*, 2006, nr. 12(90), p. 17.

⁶²⁸ BALTUTYTĖ, E. *Socialinės ekonominės teisės ir konstitucija: kai kurie lyginamieji aspektai* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁶²⁹ Plg. TIAŽKIJUS, V. *Darbo teisė: teorija ir praktika*. I t. Vilnius, 2005., p. 145.

⁶³⁰ LYON-CAEN, A. The legal efficacy and significance of fundamental social rights: lessons from the European experience. In HEPPLER, B. (ed.). *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje), p. 182–191.

Tarptautinės sutartys, pateikiančios turbūt išsamiausią socialinių teisių katalogą, yra ET 1961 m. Europos socialinė chartija ir ją keičianti (platesnės apimties) 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta). 1996 m. Europos socialinėje chartijoje (pataisytoje; ją 2001 m. ratifikavo Seimas) įtvirtintas platus socialinių teisių katalogas: (i) teisė į darbą (1 straipsnis; laikoma, kad ši, plačiausia, teisė apima kitas šios kategorijos teises); teisė į tinkamas darbo sąlygas (2 straipsnis); teisė į sveikas ir saugias darbo sąlygas (3 straipsnis); teisė į teisingą atlyginimą (4 straipsnis); teisė jungtis į profesines organizacijas (5 straipsnis); teisė į kolektyvines derybas (6 straipsnis); vaikų ir paauglių teisė į apsaugą (7 straipsnis); dirbančių moterų teisė į motinystės apsaugą (8 straipsnis); teisė į profesinį orientavimą (9 straipsnis); teisė į profesinį rengimą (10 straipsnis); teisė dirbti mokamą darbą kitų Chartiją pasirašiusių šalių teritorijoje (18 straipsnis); darbuotojų migrantų ir jų šeimų teisė į apsaugą ir paramą (19 straipsnis); teisė į lygias galimybes ir vienodą padėtį darbo ir profesijos reikalais nediskriminuojant dėl lyties (20 straipsnis); teisė į informaciją ir konsultaciją (21 straipsnis); teisė dalyvauti nustatant ir gerinant darbo sąlygas bei darbo aplinką (22 straipsnis); teisė į apsaugą darbo sutarties nutraukimo atveju (24 straipsnis); darbuotojų teisė į savo reikalavimų gynimą darbdavio bankroto atveju (25 straipsnis); teisė į orumą darbe (26 straipsnis); pareigų šeimai turinčių darbuotojų teisė į lygias galimybes ir vienodą padėtį (27 straipsnis); darbuotojų atstovų teisė į apsaugą įmonėje ir jiems palankių sąlygų sudarymą (28 straipsnis); teisė į informaciją ir konsultacijas, kai atliekamos grupinio atleidimo procedūros (29 straipsnis); (ii) teisė į sveikatos apsaugą (11 straipsnis); (iii) teisė į socialinę apsaugą (12 straipsnis; kaip ir teisės į darbą atveju, laikoma, kad ši, plačiausia, teisė apima kitas šios kategorijos teises); teisė į socialinę paramą ir medicinos pagalbą (13 straipsnis); teisė naudotis socialinės rūpybos tarnybų paslaugomis (14 straipsnis); (iv) šeimos teisė į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą (16 straipsnis) ir labiausiai pažeidžiamų visuomenės grupių apsauga, apimanti: neįgalųjų teisė į savarankiškumą, socialinę integraciją ir dalyvavimą visuomenės gyvenime (15 straipsnis); vaikų ir paauglių teisė į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą (17 straipsnis); pagyvenusių žmonių teisė į socialinę apsaugą (23 straipsnis); (v) teisė į apsaugą nuo skurdo ir socialinės atskirties (30 straipsnis), kuri apima ir teisę į būstą (31 straipsnis).

Europos socialinėje chartijoje (pataisytoje) įtvirtintas teises galima kitu būdu suskirstyti į šias pagrindines grupes: (i) *samdomų darbuotojų teisės* apima teisę į darbą, teisę į saugias ir sveikas darbo sąlygas, teisę į teisingą darbo apmokėjimą, teisę jungtis į organizacijas ir sudaryti kolektyvines sutartis; čia taip pat priskirtina dirbančių vaikų ir paauglių, moterų, darbuotojų migrantų teisių apsauga, samdomų darbuotojų teisė į apsaugą nutraukiant darbo sutartis, teisė į nuostolių atlyginimą darbdaviui bankrutavus, teisė dalyvauti nustatant ir gerinant darbo sąlygas įmonėje, teisė į orumą darbe, teisė gauti informaciją ir konsultacijas darbo vietų mažinimo procedūrose; (ii) *kiekvieno žmogaus teisės* – tai teisė į sveikatos ir socialinę apsaugą, teisė į socialinę ir medicinos pagalbą, teisė naudotis socialinės rūpybos tarnybų paslaugomis,

teisė į apsaugą nuo skurdo ir socialinės izoliacijos, teisė į būstą; (iii) *tam tikrų gyventojų grupių teisės* apima vaikų ir paauglių, šeimų, neįgalių asmenų, senyvo amžiaus žmonių teises.

1996 m. Chartijoje didžiausią teisių dalį sudaro samdomų darbuotojų teisės, vadinamosios darbo teisės. Tai turi suponuoti, kad dirbantis ir savo darbu gerovę susikuriantis žmogus yra visavertis visuomenės narys, galintis jaustis oriai ir kartu prisidėti prie kitų visuomenės narių ir valstybės gerovės. Kita vertus, socialinės apsaugos, sveikatos ir kt. teisės sukuria teisėtą lūkestį kilus socialinei rizikai tikėtis valstybės ir visuomenės paramos. Taigi socialinių teisių tikslas yra kurti ir palaikyti kiekvieno žmogaus ir visos visuomenės gerovę, kartu išsaugant ir socialinę rimtį bei užtikrinant žmonėms jų prigimtinį orumą.

Svarbiausias ekonomines ir socialines teises įtvirtina ir Konstitucija: (i) kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą atlyginimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju (48 straipsnis); (ii) kiekvienas dirbantis žmogus turi teisę į poilsį ir laisvalaikį, taip pat kasmetines mokamas atostogas (49 straipsnis); (iii) profesinės sąjungos kuriasi laisvai ir veikia savarankiškai ir gina darbuotojų profesines, ekonomines bei socialines teises ir interesus (50 straipsnis); (iv) darbuotojai, gindami savo ekonominius ir socialinius interesus, turi teisę streikuoti (51 straipsnis); (v) valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais (52 straipsnis); (vi) valstybė rūpinasi žmonių sveikata ir laiduoja medicinos pagalbą bei paslaugas žmogui susirgus (53 straipsnis). Visos šios nuostatos yra Konstitucijos IV skirsnyje „Tautos ūkis ir darbas“, o tai rodo, kad Konstitucijos rengėjai siekė sistemaiškai įtvirtinti darbo ir su juo susijusių teisių (pavyzdžiui, apsaugos netekus darbo ar praradus darbingumą) vienvė. Tačiau socialines teises įtvirtinančių nuostatų galima rasti ir kituose Konstitucijos skirsniuose, pavyzdžiui, III skirsnyje „Visuomenė ir valstybė“: (i) valstybė saugo ir globoja šeimą, motinystę, tėvystę ir vaikystę (38 straipsnis); (ii) valstybė globoja šeimas, auginančias ir auklėjančias vaikus namuose, įstatymo nustatyta tvarka teikia joms paramą (39 straipsnio 1 dalis); (iii) dirbančioms motinoms įstatymas numato mokamas atostogas iki gimdymo ir po jo, palankias darbo sąlygas ir kitas lengvatas (39 straipsnio 2 dalis). Socialinės teisės apima labai didelę žmogaus teisių spektro dalį, o jų katalogų gali būti įvairių.

1.2. Tyrimo objekto apibrėžtis

Kaip minėta, sudaryti vieną viską aprėpiančią socialinių teisių katalogą neįmanoma. Šioje dalyje siekiama atskleisti ir įvertinti ekonomikos krizės ir jai suvaldyti naudotų priemonių padarinius žmonių socialinėms teisėms. Tyrimo

objektu buvo pasirinktos ir čia analizuojamos tos socialinės teisės, kurios buvo tiesiogiai paveiktos taupymo priemonių, darbo rinkos liberalizavimo ir kitų praktikų, kurias valstybė taikė kaip atsaką į krizę. Apibrėžiant tyrimo sritį buvo svarbi ir Konstitucinio Teismo suformuluota krizės priemonių doktrina. Savo jurisprudencijoje Konstitucinis Teismas yra plačiai aiškinęs tokias socialines teises kaip teisę laisvai pasirinkti darbą bei verslą, teisę gauti teisingą apmokėjimą už darbą, teisę į sveikatos priežiūrą, teisę šeimoms, auginančioms vaikus, gauti socialinę paramą ar teisę į pensinį aprūpinimą. Tai darydamas (ypač konstitucinės justicijos bylose, inicijuotose Didžiosios recesijos ar ankstesnių ekonomikos krizių kontekste), Teismas yra suformulavęs principines doktrininės nuostatas dėl taupymo priemonių teisėtumo bei socialinių teisių siaurinimo kilus ekonomikos krizei. Remiantis šia doktrina, taip pat įvertinus tarptautiniuose teisės aktuose ir teisiniuose precedentuose įtvirtintas socialines teises bei jų užtikrinimo principus, pasirinkta analizuoti šias socialines teises, kurios, manytina, buvo labai paveiktos per krizę vykdytos taupymo politikos ir su ja susijusių teisių bei ekonominių priemonių: (i) teisę į orų darbą – tiek, kiek ji apima teisę į darbą, teisę į tinkamą darbo užmokesį, sudarantį prielaidas savo darbu susikurti pakankamą pragyvenimo lygį, teisę į tinkamas darbo sąlygas, sudarančias galimybių dirbti saugiai, sveikai ir turėti tinkamą bei kokybišką laisvalaikį; (ii) teisę į asociacijas ir kolektyvinį veikimą darbe, įskaitant profesinių sąjungų ir darbdavių organizacijų asociacijų laisvę, valstybės ir socialinių partnerių bendradarbiavimą, kolektyvines derybas, kolektyvinių sutarčių sudarymą, taip pat teisės streikuoti įgyvendinimo galimybes; (iii) teisę į darbą – ji analizuojama dar ir atskirai tiek, kiek įgyvendinama viešojoje tarnyboje, nes dėl taupymo priemonių taikymo šiame sektoriuje šiai teisei kilo didelių pavojų; (iv) teisę į socialinę apsaugą, įskaitant socialinio draudimo priemones ir socialinę paramą.

Šiame tyrime nenagrinėjamos tokios socialinių teisių sritys kaip socialinė pagalba (globa), užimtumo garantijos (įdarbinimo politika ir sistema), sveikatos apsauga (sveikatos sistema, pacientų teisės, farmacijos politika). Neanalizuojama ir teisė į mokslą, teisė į būstą ir kt. Negalima teigti, kad šių socialinių teisių daugmaž nepaveikė krizė ar jai suvaldyti taikytos priemonės, tačiau šis tyrimas, kai ir kiekvienas kitas, turi turėti ribas; čia siekiama išnagrinėti „pagrindinį“ socialinių teisių „paketą“, kurį sudarančias teises krizė paveikė labiausiai (būtent šiame socialinio gyvenimo srities segmente žmogaus teisių pažeidimai galėjo būti didžiausi). Tyrimo atskaitos tašku pasirinkta principinė nuostata, kad valstybės ir per krizę turi pareigą visomis prieinamomis priemonėmis siekti, jog esminės socialinės teisės būtų veiksmingai įgyvendinamos. Ekonomikos krizė negali savaime pateisinti socialinių teisių apsaugos lygio mažinimo. Netgi manytina, kad valstybės privalėjo per sunkmetį imtis visų būtinų priemonių esminėms socialinėms teisėms dar veiksmingiau ginti, nes jų subjektai tapo labiau pažeidžiami ir labiau reikalingi apsaugos nei įprastomis gyvenimo sąlygomis⁶³¹.

⁶³¹ Ši pozicija deklaruota: The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights in Europe. Preliminary study on existing standards and outstanding issues (nuorodą žr. Ižangoje).

1.3. Problemos mokslinio išnagrinėjimo lygis. Tyrimo šaltiniai

Socialinės teisės, jų turinys, apimtis ir įgyvendinimas yra gausių mokslinių tyrimų objektas. Šią problematiką iš konstitucinės, tarptautinės, darbo ar socialinės teisės mokslo pozicijų yra nagrinėję (ir nagrinėja) daug autorių. Šioje dalyje buvo stengiamasi (kiek leido tyrimo objektas ir apimtis) aprėpti kuo daugiau tokių tyrimų. Paminėti šie užsienio tyrėjai, kurių įžvalgomis buvo remtasi: J. Kingas, B. Hepple, M. Weissas, C. Barnard, I. Hare'as, A. Lyon-Caenas⁶³². Reikšmingų tyrimų, skirtų tiek socialinėms teisėms apskritai, tiek tam tikroms iš jų yra atlikę ir Lietuvos teisės mokslininkai (daugiausia konstitucinės teisės) (E. Baltutytė, T. Birmontienė, E. Spruogis⁶³³, taip pat J. Žilys, E. Šileikis, V. Tiažkijus ir kt.).

Socialinių teisių ir socialinių garantijų problematika dėl savo tarpdalykiškumo reikalauja kompleksinių tyrimų, ji yra ir ekonomikos bei sociologijos mokslų akiratyje. Atliekant šį tyrimą buvo remtasi A. Guogio, B. Gruževskio, R. Lazutkos, T. Medaiskio⁶³⁴, kitų ekonomikos ir sociologijos mokslų atstovų įžvalgomis.

Krizės tematika ir jos įtaka socialinėms teisėms Lietuvoje buvo nagrinėta ir Lietuvos, ir užsienio mokslininkų. Iš Lietuvos teisės mokslininkų darbų paminėtina T. Birmontienės publikacija, kurioje analizuojama krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai (ir Lietuvoje, ir kitose šalyse)⁶³⁵, taip pat D. Žalimo straipsnis, kuriame atskleista Konstitucinio Teismo suformuluota taupymo priemonių doktrina ir pateiktas jos vertinimas socialinių teisių kontekste⁶³⁶. Iš užsienio autorių paminėtinas C. Woolfsonas, ypač daug

⁶³² KING, J. *Judging social rights*. Cambridge, 2012; HEPPLE, B. (ed.). *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje). Čia ir prie kitų autorių nurodomi tik esminiai, fundamentalieji jų darbai, o nuorodos į kitus atitinkamų autorių darbus, kuriais buvo remtasi atliekant šį tyrimą, pateikiamos atitinkamuose skyriuose.

⁶³³ BALTUTYTĖ, E. *Socialinės ekonominės teisės ir konstitucija: kai kurie lyginamieji aspektai*; ID. Europos socialinė chartija ir socialinės teisės Konstitucijoje (nuorodas žr. aukščiau šioje dalyje); BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai (nuorodą žr. Įžangoje); ID. Social rights in the jurisprudence of the Constitutional Court of Lithuania. *Jurisprudencija*, 2008, nr. 9; ID. Šiuolaikinės žmogaus teisių konstitucinės doktrinos tendencijos. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2007, no. 1; SPRUOGIS, E. Socialinės asmens teisės ir jų konstitucionalizacija Lietuvoje. *Jurisprudencija*, 2004, nr. 59(51).

⁶³⁴ GUOGIS, A. Kai kurie socialinio solidarumo praradimo aspektai Vakaruose ir Lietuvoje. *Socialinis darbas*, 2006, nr. 1; GRUŽEVSKIS, B. Darbo rinkos pokyčių įtaka darbo teisei. Iš USONIS, J. (moksl. red.). *Lietuvos darbo teisės raida ir perspektyvos: Liber amicorum et collegarum profesorei Genovaitei Dambrauskienei*. Vilnius, 2010; GRUŽEVSKIS, B. and ZABARAUSKAITĖ, R. Social consequences of economic downturn (2008) in Lithuania. *Ekonomika*, 2010, t. 89; LAZUTKA, R. ir SKUČIENĖ, D. Socialinės garantijos Lietuvos mokslininkams. *Filosofija. Sociologija*, 2009, nr. 2; MEDAISKIS, T. Lietuvos socialinės apsaugos sistemos elementų formavimo vingiai. *Aktualūs socialinės politikos klausimai*, 2011, nr. 9.

⁶³⁵ BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai (nuorodą žr. aukščiau Įžangoje).

⁶³⁶ ŽALIMAS, D. *Op. cit.* (nuorodą žr. Įžangoje).

dėmesio skyręs taupymo priemonių Lietuvoje socialinių ir ekonominių kaštų (t. y. šių priemonių taikymo socialinių kaštų nuostoliams) tyrimams⁶³⁷. Vykdam šį Lietuvai skirtą tyrimą buvo reikšmingi ir kitų autorių darbai, nors ir neskirti tiesiogiai Lietuvai⁶³⁸.

Be doktrininų šaltinių, buvo plačiai naudoti tarptautinių organizacijų teisės aktai, kiti dokumentai, taip pat, be abejo, Lietuvos Respublikos teisės aktai, Konstitucinio Teismo jurisprudencija, kitų teismų praktika.

Nagrinėjamai faktinei ir teisinei situacijai iliustruoti naudoti statistiniai duomenys, taip pat vykdam tyrimą atliktos visuomenės apklausos duomenys.

2. Socialinių teisių sistema krizės išvakarėse

2.1. Darbo santykiai

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, neišvengiamai teko reformuoti jos teisinę sistemą, neišskiriant nė darbo santykių. Jau pirmaisiais atkurtos nepriklausomybės metais buvo išleista daug naujų darbo santykius reglamentuojančių įstatymų, tačiau darbo teisės reforma užtruko – ji truko net trylika metų. Reforma vyko gana stichiškai. Ilgą laiką buvo ieškoma šios teisės šakos išraiškos formos – nebuvo sutariama, ar darbo teisę reikia kodifikuoti, ar darbo santykių teisinis reguliavimas būtų efektyvesnis, jei įvairius darbo teisės institutus reglamentuotų atskiri įstatymai. Iš pradžių eita pavienių darbo teisės aktų (įstatymų ir poįstatyminių aktų) kūrimo keliu. Šitai per pirmuosius trejus atkurtos nepriklausomybės metus buvo išleisti Darbo sutarties įstatymas⁶³⁹, Darbo apmokėjimo įstatymas⁶⁴⁰, Atostogų įstatymas⁶⁴¹, Kolektyvinių sutarčių įstatymas⁶⁴², Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymas⁶⁴³, Žmonių saugos darbe įstatymas⁶⁴⁴, Profesinių sąjungų įstatymas⁶⁴⁵. Pirmajame dar-

⁶³⁷ SOMMERS, J. and WOOLFSON, C. (eds.). *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁶³⁸ BRUUN, N. et al. (eds.). *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*. Oxford, 2014; COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (eds.). *Resocialising Europe in a time of crisis*. New York, 2013; DE VOS, M. *After the meltdown: The future of capitalism and globalization in the age of the twin crises*. London, 2010; TIRABOSCHI, M. *Labour law and industrial relations in recessionary times: The Italian labour relations in a global economy*. Modena, 2012.

⁶³⁹ *Žin.*, 1991, nr. 36-973.

⁶⁴⁰ *Žin.*, 1991, nr. 4-104.

⁶⁴¹ *Žin.*, 1991, nr. 2-18.

⁶⁴² *Žin.*, 1991, nr. 12-312,

⁶⁴³ *Žin.*, 1992, nr. 12-307.

⁶⁴⁴ *Žin.*, 1993, nr. 55-1064.

⁶⁴⁵ *Žin.*, 1991, nr. 34-933.

bo teisės reformos etape nebuvo panaikintas sovietmečio laikų Darbo įstatymų kodeksas (DĮK)⁶⁴⁶. Nereikia nė sakyti, kad jis buvo moraliai pasenęs ir nebegalėjo būti visa apimtimi taikomas naujai besiklostantiems darbo santykiams reguliuoti, tačiau parengti naują kodeksą reikėjo laiko. Todėl DĮK buvo taikomas tiek, kiek neprieštaravo Konstitucijai (iš pradžių – Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui, t. y. laikinajai Konstitucijai) ir minėtiems naujai išleistiems darbo įstatymams. Šiuo atžvilgiu galima kalbėti apie Lietuvos darbo teisės dekodifikaciją, nes vietoj vieno darbo santykius reguliavusio kodekso galiojo daug įstatymų, reglamentavusių tam tikrus darbo santykių sistemos segmentus.

Pirmajam darbo teisės reformos etapui buvo būdingi šie bruožai: (i) vienus darbo santykius (darbo sutarties, darbo užmokesčio, darbo ir poilsio laiko ir kt.) reguliavo naujai sukurtos normos, o kitus (darbo drausmės, materialinės atsakomybės) – dar sovietmečiu išleisto DĮK nuostatos; (ii) naujos darbo teisės normos buvo kuriamos skubotai, nepaisant nei jau galiojančio darbo santykių reguliavimo, nei realių darbo santykių pokyčių; (iii) reformos padarinys buvo tas, kad naujus darbo įstatymus lydėjo kelios dešimtys poįstatyminių teisės aktų, ir tai ilgainiui išsirutuliojo į tokią situaciją, kai skirtinguose įstatymuose, o kai kada ir tame pačiame teisės akte buvo vartojamos skirtingos sąvokos tam pačiam teisės institutui ar socialiniam reiškiniui įvardyti, vienos normos prieštaravo kitoms, atsirado daug teisinio reguliavimo spragų. Visa tai kėlė daug problemų aiškinant ir taikant darbo teisės nuostatas.

Sparčiai besikeičianti ekonominė, socialinė ir politinė situacija išryškino esamus darbo teisės trūkumus ir būtinai reikėjo ją atnaujinti. Naujo požiūrio į darbo santykius ir darbo teisę reikalavo ir Lietuvos narystė JT specializuotoje agentūroje – Tarptautinėje darbo organizacijoje (TDO), ir narystės ES siekis. Buvo priimtas principinis sprendimas parengti naują DK. Taigi darbo teisė – bene vienintelė iš visų teisės šakų po nepriklausomybės atkūrimo perėjo du reformų etapus: (i) dekodifikacijos (1990–1993 m.) ir (ii) kodifikacijos (1994–2003 m.). Reformai teko sunkus uždavinys – naujas darbo teisės normas ir institutus sukurti ir įdiegti tokius, kad būtų deramai įvertinti šalyje vykstantys socialiniai ir ekonominiai pokyčiai, o darbo santykiai būtų reguliuojami laikantis nepriklausomos valstybės Konstitucijos dvasios, rinkos ekonomikos principų. Buvo aišku, kad darbo teisei sukant nauju keliu neišvengiamai teks peržiūrėti valstybinio darbo santykių reglamentavimo mastą ir pereiti prie Vakarų valstybėms būdingo sutartinio šių santykių reguliavimo modelio, taigi naujajame DK nustatyti trijų reguliavimo metodų – valstybinio (įstatyminio), kolektyvinių sutarčių ir individualių darbo sutarčių – ribas ir santykį⁶⁴⁷. Naujasis DK buvo patvirtintas 2002 m.⁶⁴⁸. Kaip tik tada prasidėjo

⁶⁴⁶ *Žin.*, 1972, nr. 18-137 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁶⁴⁷ NEKROŠIUS, I. Lietuvos darbo teisės kodifikavimo problemos. *Teisė*, 2008, t. 68.

⁶⁴⁸ *Žin.*, 2002, nr. 64-2569.

naujas darbo santykių teisinio reguliavimo raidos etapas⁶⁴⁹. Tvirtinant DK buvo sakoma, kad Lietuva pasirinko darbo teisės riboto liberalizavimo kelią, šiek tiek susilpnindama jos apsauginę funkciją, bet neatsisakydama esminių darbo teisės ginamų vertybių⁶⁵⁰. Kita vertus, darbo teisė – mobili teisės šaka, ji turi laiku reaguoti į visuomenėje vykstančius pokyčius ir negali sustabdyti⁶⁵¹. Laikas patvirtino tokį požiūrį, nes per dvylika pirmųjų DK galiojimo metų šis kodeksas buvo keistas ar papildytas daugiau nei penkiasdešimt kartų, o kiek buvo neįgyvendintų iniciatyvų jį keisti (pataisų projektų), vargu ar kas imtųsi suskaičiuoti. Todėl nėra keista, kad minint DK dešimtmetį buvo klausiama: ar išliks darbo teisė?⁶⁵². Šis retorinis klausimas buvo keliamas jau einant į pabaigą Didžiajai recesijai, bet būtent ši 2008 m. driokstelėjusi krizė ir išryškino didžiausias darbo teisės problemas. Krizei prasidėjus buvo imta kalbėti, kad Lietuvos darbo teisė yra griežta ir nelanksti⁶⁵³, vadinasi, trukdo laiku ir veiksmingai reaguoti į ekonominius ir socialinius iššūkius.

2.2. Socialinė partnerystė

Pirmaisiais atkurtos nepriklausomybės metais prasidėjęs procesas, kai nuo centralizuoto darbo santykių teisinio reguliavimo pereinama prie sutartinio, pastaraisiais metais itin suaktyvėjo. Buvo pradėtos vartoti socialinio dialogo ir socialinės partnerystės sąvokos. Jos yra sinonimiškos ir vartojamos darbdavių, darbuotojų, jų organizacijų, kai kada ir valstybės bei savivaldybių institucijų deryboms, konsultacijoms apibūdinti. Socialinė partnerystė galima įvairiose gyvenimo srityse, bet labiausiai ji matoma darbo rinkos ir socialinės politikos srityse. Socialinė partnerystė – labai svarbi ir veiksminga priemonė sprendžiant socialinius konfliktus. Ji padeda mažinti įtampą tarp visuomenės sluoksnių, o Vyriausybei ir jos institucijoms sudaromos sąlygos išklausti suinteresuotų darbo rinkos dalyvių pozicijas ir rasti visiems labiausiai priimtina sprendimą su mažiausiomis neigiamų padarinių atsiradimo galimybėmis⁶⁵⁴. Socialinio dialogo teisiniai pagrindai – tai kompleksas teisės normų,

⁶⁴⁹ TIAŽKLIJUS, V. *Op. cit.*, p. 36 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁶⁵⁰ NEKROŠIUS, I. Lietuvos Respublikos darbo kodekso rengimo ir įgyvendinimo problemos. Iš *Darbo teisė suvienytoje Europoje*. Vilnius, 2004.

⁶⁵¹ Id. Darbo teisė: dabartis ir perspektyvos. Iš *Darbo ir socialinės apsaugos teisė XXI amžiuje: Iššūkiai ir perspektyvos*. Vilnius, 2007.

⁶⁵² Iš mokslinės konferencijos „Darbo kodekso dešimtmetis: šiuolaikiniai iššūkiai nacionalinei darbo teisei“ (Vilnius, 2013 m. kovo 22 d.) pranešimų tezių (nepublikuotos). Apie konferenciją žr. Prieiga per internetą: <http://www.tf.vu.lt/naujienos/renginiai/1035-moksline-konferencija-darbo-kodekso-desimtmetis-siuolaikiniai-issukiai-nacionalinei-darbo-teisei> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁵³ DAVULIS, T. The fifth anniversary of the new Lithuanian labour code: Time to change? In BLANPAIN, R. (ed.). *The modernization of labour law and industrial relations in a comparative perspective*. Alphen aan der Rijn, 2009.

⁶⁵⁴ PETRYLAITĖ, D. *Profesinių sąjungų veikla ir socialinės partnerystės plėtra Lietuvoje*. Kaunas, 2008.

reguliuojančių profesinių sąjungų ir darbdavių organizacijų statusą ir bendradarbiavimą tarptautiniu, nacionaliniu, šakos, teritoriniu, įmonės lygmeniu derantis dėl kolektyvinių sutarčių, susitarimų, siekiant išspręsti kolektyvinius darbo ginčus derybomis, dalyvaujant įmonę valdant bei siekiant kompromiso aktualiais socialiniais ir ekonominiais klausimais, užtikrinant geresnę gyvenimo kokybę ir demokratiją, ypač kai vykdoma ekonominė pertvarka⁶⁵⁵.

Iki naujojo DK Lietuvoje socialinė partnerystė darbo santykių srityje neturėjo įstatyminio pagrindo. Įtvirtinti socialinę partnerystę buvo vienas iš prioritetinių DK tikslų. Tai matyti iš DK 39 straipsnio, pagal kurį DK ir kiti įstatymai siekia įtvirtinti socialinę partnerystę, kuri „įgyvendinama derybų bei susitarimų būdu“. Ši formuluotė reiškia, kad skatinamos savanoriškos derybos siekiant susitarimo, o jų mechanizmas (informacijos teikimas, konsultacijos, tarpininkavimas, arbitražas) turi būti savanoriškos. Sprendimą dėl derybų lygmens paprastai turėtų priimti patys socialiniai partneriai. Valstybė gali nustatyti mechanizmus, kurie skatintų derybų šalį savanoriškai atsižvelgti į Vyriausybės socialinės ir ekonominės politikos nuostatas ir būtinumą apsaugoti valstybės interesus, bet visais atvejais pirmenybė teiktina įtikinimui, o ne prievartai.

Kuriant ir plėtojant socialinės partnerystės sistemą Lietuvos laukė dideli iššūkiai. Modeliuojant naujos kokybės darbo santykius ir dedant pagrindus naujam socialinės politikos formavimo mechanizmui itin buvo svarbu tai, kad dar pirmajame darbo teisės reformos etape buvo atsisakoma detalaus valstybinio darbo santykių teisinio reguliavimo ir pereinama prie sutartinio reguliavimo. Pripažinus kolektyvinę darbo santykių prigimtį ir su tuo susijusius principus, ypatingą reikšmę buvo bandoma suteikti kolektyvinėms sutartims. Įstatymų leidėjo žingsniai, įtvirtinant iki tol Lietuvoje beveik nežinomas darbo santykių teisinio reguliavimo taisykles bei įdiegiant naujus institutus, buvo drąsūs ir pažangūs⁶⁵⁶. Kolektyvinius darbo santykius reglamentuojantys įstatymai buvo išleisti jau pirmaisiais atkurtos nepriklausomybės metais⁶⁵⁷. Tačiau ilgainiui išryškėjo nemažai šių santykių reguliavimo trūkumų, nulemtų tradicijų ir praktikos stokos. Šiuos trūkumus reikėjo taisyti. Be to, į kolektyvinių darbo santykių reguliavimą vis daugiau dėmesio pradėjo kreipti tarptautinė bendruomenė. Kolektyvinių darbo santykių teisinio reguliavimo trūkumus ne kartą nurodė TDO ekspertų komitetas, vertindamas atitinkamų TDO konvencijų vykdymo praktiką Lietuvoje⁶⁵⁸, taip pat Europos Komisija,

⁶⁵⁵ DAMBRAUSKIENĖ, G. Socialinio dialogo teisiniai pagrindai. *Jurisprudencija*, 2005, t. 74(66).

⁶⁵⁶ PETRYLAITĖ, D. Kolektyviniai darbo santykiai amžių sandūroje: uždaviniai ir galimybės. *Teisė*, 2007, t. 65.

⁶⁵⁷ 1991 m. balandžio 4 d. Kolektyvinių sutarčių įstatymas; 1992 m. kovo 11 d. Kolektyvinių ginčų reguliavimo įstatymas (nuorodas žr. aukščiau šioje dalyje).

⁶⁵⁸ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III (Part 1A). International Labour Conference, 89th session. International Labour Office, Geneva, 2001, p. 694; Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III (Part 1A). International Labour Conference, 91st session. International Labour Office, Geneva, 2003, p. 786.

vertinama Lietuvos pasirengimą narystei ES. Pavyzdžiui, 2000 m. Europos Komisija konstatavo, kad teisinė bazė socialinio dialogo srityje yra „pradinio lygmens“, vyrauja trišalis socialinis dialogas, o dvišalis daug mažiau išplėtotas, nes tik 6–10 proc. darbuotojų priklauso profesinėms sąjungoms, o kolektyviniai darbo ginčai ekonominės veiklos šakos lygiu nėra paplitę. Palankiau kolektyvinių darbo santykių situacija buvo įvertinta 2002 m.: konstatuota, kad nemaža pažanga buvo sukurtas naujas DK, kuris reglamentavo kolektyvines sutartis ir su jomis susijusius dalykus. 2003 m. Išsamiojo Lietuvos pasirengimo narystei vertinimo pranešime siūloma toliau stiprinti dvišalį socialinį dialogą⁶⁵⁹. Todėl antrajame darbo teisės reformos etape daug dėmesio buvo skiriama kolektyvinei darbo teisei ir tam tikriems jos institutams, kolektyviniam sutartiniam metodui, kurio taikymo apraiška kaip tik ir yra kolektyvinės sutartys.

Socialiai orientuotos rinkos ekonomikos sąlygomis daugiausia dėmesio skiriama dvišaliam socialiniam darbdavių ir darbuotojų organizacijų dialogui. Tačiau šalyse, dar neturinčiose gilių socialinio dialogo tradicijų, populiareesnė yra trišalė socialinė partnerystė, kai kartu su minėtais socialiniais partneriais į derybas įsitraukia ir Vyriausybė ar jos įgaliotos institucijos. Lietuvai būdinga tai, kad joje tiek nacionaliniu, tiek teritoriniu lygmeniu labai gerai išvystyta trišalė socialinė partnerystė: veikia Trišalė taryba, savivaldybių trišalės tarybos, pasirašyta daug trišalių susitarimų. Tačiau šakos lygmeniu socialinės partnerystės beveik nėra, dialogas faktiškai nevyksta, susitarimų sudaryta nedaug, o ir tie dažniausiai deklaratyvūs⁶⁶⁰. Kolektyvinių derybų įmonės lygiu taip pat labai mažai. Kadangi DK neįpareigoja registruoti įmonių kolektyvinių sutarčių, nėra tikslų duomenų apie jų skaičių. 4 skyriuje pateikiami duomenys rodo, kad kolektyvinių sutarčių sudaroma mažai.

2.3. Viešoji tarnyba

Viešosios (valstybės, valstybinės) tarnybos sistema Lietuvoje buvo kuriama ne vienerius metus ir jau net kelis kartus reformuota. Nuo pat 1990 m. buvo imamasi svarbiausių valstybės ir teisės kūrimo darbų, bet valstybės tarnybos sistemai tuo metu daugiau dėmesio nebuvo skiriama. Teigiama, kad „pirmieji realūs žingsniai Lietuvos valstybės tarnybos kaip sistemos kūrimui

⁶⁵⁹ Europos Komisijos 2000 m. lapkričio 8 d. Reguliarus pranešimas apie Lietuvos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje. Prieiga per internetą: <http://www.euro.lt>; Europos Komisijos 2002 m. spalio 9 d. Pranešimas apie Lietuvos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje. Prieiga per internetą: <http://www.euro.lt>; Europos Komisijos 2003 m. Išsamusis vertinimo pranešimas apie Lietuvos pasirengimą narystei. Prieiga per internetą: <http://www.euro.lt>. Nurodoma pagal PETRYLAITĖ, D. Kolektyviniai darbo santykiai amžių sandūroje: uždaviniai ir galimybės (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁶⁶⁰ PETRYLAITĖ, D. Socialinės partnerystės institutas: Europos Sąjungos teisiniai standartai ir jų nacionalinis įgyvendinimas. Iš ŠVEDAS, G. (vyf. moksl. red.). *Op. cit.* (nuorodą žr. III dalyje).

buvo žengti tik apie 1994 metus⁶⁶¹. Pirmaisiais atkurtos nepriklausomybės metais tam tikri valstybės tarnybos santykiai buvo reglamentuojami specialiais įstatymais (dėl tarnybos ir darbo policijoje, sveikatos apsaugos įstaigose ir kt.) bei poįstatyminiais teisės aktais. Asmenims, dirbusiems ar ėjusiems pareigas valdžios bei viešąsias paslaugas teikusiose įstaigose, buvo taikomas 1991 m. Darbo sutarties įstatymas. Taigi šiame Lietuvos valstybės tarnybos raidos etape dar anksti kalbėti apie valstybės tarnybą kaip apie instituciją, nes teisės aktuose ji nebuvo įtvirtinta kaip tam tikras vienetas, turintis savo principus ir aiškiai apibrėžtas funkcijas⁶⁶². 1992 m. Konstitucijoje jau buvo įtvirtinti bendrieji valstybės tarnybos organizavimo ir funkcionavimo pagrindai. Lietuvos valstybės tarnybos kaip sistemos sukūrimas siejamas su 1995 m. išleistu Valdininkų įstatymu⁶⁶³. Šis įstatymas įpareigojo Vyriausybę tvarkyti valstybės valdymo tarnybą ir buvo pirmasis teisės aktas, kuriuo pabandyta ją sistemiškai reglamentuoti. Įstatymas buvo taikomas apie 19 tūkst. tarnautojų iš beveik 300 tūkst. asmenų, gaunančių atlyginimą iš valstybės biudžeto⁶⁶⁴.

Toliau ėjo naujas valstybės tarnybos sistemos kūrimo(si) etapas. Praėjus vos keleriems metams po Valdininkų įstatymo išleidimo pradėta rengti naują įstatymą⁶⁶⁵. Jį išleisti skatino kelios aplinkybės, iš kurių paminėtina tai, kad Konstitucinis Teismas kai kurias Valdininkų įstatymo nuostatas buvo pripažinęs prieštaraujančiomis Konstitucijai, be to, reformuoti sistemą vertė narystės ES siekis: Europos Komisija, vertindama Lietuvos galimybes siekti narystės ES, buvo pažymėjusi nepakankamą valstybės administracinę pajėgumą ir tai, kad valstybės tarnyba yra nestabili (didelė valdininkų kaita), nekelia žmonėms pasitikėjimo, joje trūksta kvalifikuotų darbuotojų, o darbo apmokėjimo sistema neskatina labiausiai kvalifikuotų valstybės tarnautojų likti valstybės tarnyboje⁶⁶⁶. 1999 m., motyvuojant siekiu sukurti demokratinę, stabilią ir veiksmingą Lietuvos valstybės tarnybą, buvo išleistas Valstybės tarnybos įstatymas⁶⁶⁷. Jis turėjo būti taikomas visiems valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojams – tiek viešąsias paslaugas teikiančioms švietimo ir mokslo, kultūros, socialiniams darbuotojams, tiek ūkinės ir techninės funkcijas biudžetinėse įstaigose vykdančioms darbuotojams. Taigi buvo pasirinktas iš esmės kitoks, palyginti su Valdininkų įstatymu, valstybės tarnybos sistemos modelis: nuo siauros sampratos peršokta prie plačiausios,

⁶⁶¹ JURALEVIČIENĖ, J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990–1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, nr. 11, p. 55.

⁶⁶² ŽUKAUSKAS, E. Žvilgsnis atgal: 1990–1999 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 2005, nr. 3, p. 59.

⁶⁶³ *Žin.*, 1995, nr. 33-759 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁶⁶⁴ ŽUKAUSKAS, E. *Op. cit.*, p. 60 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁶⁶⁵ Vyriausybės 1997 m. rugpjūčio 1 d. nutarimas nr. 875 „Dėl komisijos Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių kitų teisės aktų projektams parengti sudarymo“. *Žin.*, 1997, nr. 74-1912.

⁶⁶⁶ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=69868&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁶⁷ *Žin.*, 1999, nr. 66-2130.

kai ši sistema apima visus asmenis, kuriems darbo užmokestis mokamas iš valstybės ar savivaldybių biudžetų. Šis neįprastas modelis sulaukė smarkios kritikos. Įstatymas turėjo daug trūkumų; kai kuriuos nulėmė jo juridinė technika – didžiulis skaičius deklaratyvių ir nukreipiančių nuostatų. Be to, jame buvo daug nuostatų, turėjusių įsigaliooti net po kelerių metų pereinamojo laikotarpio. Tinkamai, profesionaliai taikyti tokį įstatymą buvo neįmanoma. Todėl šis pirmasis Valstybės tarnybos įstatymas, net nespėjęs visas įsigaliooti, 2002 m. buvo išdėstytas nauja redakcija⁶⁶⁸ – vėl buvo grįžta prie siauros valstybės tarnybos sampratos, Lietuvos valstybės tarnybos sistema buvo priartinta prie gerai žinomo vadinamojo postų modelio, viešąsias ir technines paslaugas teikiančius asmenis eliminavus iš valstybės tarnautojų rato ir grąžinus juos į darbo teisės reguliavimo sritį. Taip lyg ir buvo iš esmės baigtas Lietuvos valstybės tarnybos kūrimo procesas. Bet jis niekada nenutrūko, o valstybės tarnybos santykių teisinis reguliavimas kasmet keliolika kartų pakoreguojamas.

Valstybės tarnybos sistemą galima pailiustruoti skaičiais. Išsami informacija apie valstybės tarnautojus kaupiama nuo 2008 m., bet gana tikslių duomenų turima dar nuo 2003 m. Tais metais valstybės tarnyboje (be statutinių valstybės tarnautojų) dirbo 19 843 asmenys. 2004 m. jų buvo 20 614; 2005 m. tarnautojų skaičius padidėjo iki 22 215 tarnautojų, 2006 m. – iki 25 308 tarnautojų (tai bendras įstaigų vadovų, karjeros, politinio (asmeninio) pasitikėjimo ir pakaitinių valstybės tarnautojų skaičius). Ikikriziniais metais būta staigesnio valstybės tarnautojų skaičiaus padidėjimo: 2007 m. buvo 27 384 tarnautojai, o 2008 m. – jau 31 258 tarnautojai. Per krizę ir vėliau šis skaičius keitėsi nedaug: 2009 m. buvo (be statutinių) 31 072 tarnautojai, o 2012 m. – 30 536 tarnautojai (su statutiniais pareigūnais valstybės tarnautojų skaičius siekė 52 074). Viešajame sektoriuje pagal darbo sutartis dirbančių darbuotojų yra apie 25 000; nuo 1995 m. (kai juos pradėti skaičiuoti) jų skaičius padidėjo: 2011 m. viešajame sektoriuje dirbo 19 262 darbuotojais daugiau nei 1995 m. Šiuo metu viešajame sektoriuje, kartu paėmus, dirba apie 80 000 valstybės tarnautojų ir pagal darbo sutartis dirbančių darbuotojų⁶⁶⁹. Tačiau viešajame sektoriuje dirba ne tik valstybės tarnautojai bei pagal darbo sutartis dirbantys darbuotojai, bet ir kiti iš valstybės ar atitinkamos savivaldybės biudžeto atlyginimą gaunantys asmenys (kultūros, meno, švietimo, sveikatos ir kt. sektorių darbuotojai⁶⁷⁰); bendras viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius yra didesnis nei 300 000. 2005 m. jų buvo 344 841, 2008 m. (prieš pat krizę) – 347 362, o 2011 m. – 326 691⁶⁷¹.

⁶⁶⁸ Žin., 2002, nr. 45-1708.

⁶⁶⁹ PALILIONYTĖ, L. ir GAUBYTĖ, V. *Lietuvos Respublikos biurokratinio aparato dydžio kaitos analizė*. Žaliosios politikos institutas. Prieiga per internetą: <http://www.zaliojipolitika.lt> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁷⁰ Šiems darbuotojams taip pat mokamas darbo užmokestis iš valstybės ar savivaldybių biudžetų.

⁶⁷¹ PALILIONYTĖ, L. ir GAUBYTĖ, V. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

Kalbant apie viešojo sektoriaus išlaidas reikia pažymėti, kad centrinės valdžios išlaidos didėjo nuo 2000 m. iki 2008 m. (išimtis – 2001 m., kai, palyginti su 2000 m., jos sumažėjo 9 proc.). Nuo 2000 m. iki 2008 m. jos išaugo maždaug 60 proc. 2009 m. išlaidos mažėjo, tačiau jau 2010 m. jos vėl pradėjo didėti ir 2011 m. pralenkė 2008 m. lygį. Taigi nuo 2000 m. iki 2011 m. centrinės valdžios išlaidos padidėjo maždaug 61 proc. Vietos valdžios išlaidos taip pat didėjo nuo 2000 m. iki 2008 m. – kilimas sudarė maždaug 60 proc. Nuo 2009 m. šios išlaidos mažėjo, tačiau 2010 m. vėl pradėjo didėti ir 2011 m., kaip ir centrinės valdžios atveju, yra didesnės nei buvo 2008 m. Nuo 2000 m. iki 2011 m. vietos valdžios išlaidos padidėjo maždaug 61 proc.⁶⁷²

2.4. Socialinės apsaugos garantijos

2.4.1. Socialinio draudimo pensijos ir kaupiamosios pensijos

Lietuvoje socialinis draudimas sudaro pagrindinę socialinės apsaugos sistemos dalį. Socialinio draudimo išskirtinumą ir pirmenybę galima įžvelgti dar 1991 m. Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatyme⁶⁷³. Didžiausią socialinio draudimo sistemos dalį, vertinant tiek pagal draudžiamų asmenų aprėptį, tiek pagal išmokų gavėjų skaičių, sudaro valstybinis socialinis pensijų draudimas.

Pažymėtina, kad valstybinio socialinio pensijų draudimo schema nėra vienintelis pensijų sistemos elementas Lietuvoje. Ši sistema galutinai susiformavo 2004 m. Šiuo metu ją sudaro: (i) valstybinis socialinis pensijų draudimas; (ii) kaupimas senatvės pensijai pensijų fonduose, naudojant dalį socialinio draudimo įmokų (vadinamoji antroji pensijų pakopa); (iii) profesinių pensijų kaupimas; (iv) papildomas kaupimas pensijai gyvybės draudimo įmonėse ar pensijų fonduose; (v) valstybinės pensijos už nuopelnus valstybei ar profesiniu pagrindu; (vi) šalpos pensijos (piniginės socialinės paramos schema).

Valstybinio socialinio draudimo senatvės pensijų sistema yra esminė priemonė, užtikrinanti apsaugą senatvės rizikos atveju. Valstybinis socialinis pensijų draudimas remiasi kartų solidarumo principu, jis yra finansuojamas ir veikia pagal vadinamąjį finansavimo einamosiomis pajamomis (*pay-as-you-go*) principą. Valstybinio socialinio pensijų draudimo sistema apima daug ekonomiškai aktyvių asmenų: dirbančius pagal darbo sutartis, savarankiškai dirbančius, valstybės tarnautojus, vidaus reikalų ir karo tarnybos pareigūnus, kai kurias ekonomiškai neaktyvių asmenų kategorijas.

⁶⁷² *Ibid.*

⁶⁷³ *Lietuvos aidas*, 1990 m. spalio 26 d., nr. 111; *Žin.*, 1990, nr. 32-761.

Vienas iš didžiausių iššūkių Lietuvos pensijų sistemai dar iki krizės buvo ir vis dar yra neigiami demografiniai pokyčiai, keliantys pavojų valstybinio socialinio draudimo pensijų sistemai, kuri Lietuvoje yra pagrindinė pensijų sistema. Kitos pensijų sistemos (profesinės pensijos, savanoriškas pensijų draudimas) su demografinėmis problemomis nėra tiesiogiai susijusios. Jomis siekiama kitų tikslų – suteikti galimybę asmenims apsirūpinti papildomomis išmokomis pasitraukus iš darbo rinkos, stiprinti darbuotojų lojalumą darbdaviui.

Lietuvos, kaip ir kitų Europos šalių, visuomenė sensta – žmonės gyvena vis ilgiau, o gimstamumas mažėja. Lietuvos gyventojų skaičiaus prognozės rodo greičiausiai Europoje gyventojų skaičiaus mažėjimą ne tik dėl labai mažo gimstamumo, bet ir didelės emigracijos⁶⁷⁴. Šiai problemai spręsti buvo nutarta Lietuvoje reformuoti pensijų sistemą – greta valstybinio socialinio draudimo pensijų finansavimo einamosiomis pajamomis laipsniškai įvesti pensijų kaupimą (antrąją pensijų pakopą). Kaupiamųjų pensijų sistema grindžiama savanoriškumu – visi asmenys, mokantys įmokas socialinio draudimo pensijai ir dar nesukakę senatvės pensijos amžiaus, gali pasirinkti dalį įmokų pervesti į pensijų fondus ir šitaip kaupti kaupiamąją pensiją. Sistemos dalyviu tampama pasirašius pensijų kaupimo sutartį su pasirinkta pensijų kaupimo bendrove⁶⁷⁵. Taigi Lietuvoje buvo pasirinktas absoliutus dalyvavimo antrojoje pakopoje savanoriškumo principas, kai net jauni darbuotojai, ateinantys į darbo rinką, neprivalo dalyvauti pensijų kaupimo sistemoje. Buvo numatyta, kad įmokų dalis, kurią galima kaupti pasirinktame pensijų fonde, didės laipsniškai: nuo 2,5 proc. 2004 m. iki 5,5 proc. 2007 m. Bendrasis įmokų tarifas asmeniui, pasirinkusiam dalyvauti šioje sistemoje, nebuvo keičiamas. Pagal Pensijų sistemos reformos įstatyme nustatytą tarifą pensijų įmokos dydis 2004 m. buvo 2,5 proc., 2005 m. – 3,5 proc., 2006 m. – 4,5 proc., 2007 m. ir 2008 m. – 5,5 proc.

Pensijų kaupimas buvo populiarus tarp dirbančiųjų. „Sodros“ valdybos duomenimis, 2014 m. III ketvirtį pensijų kaupimo sistemoje dalyvavo 1 133,3 tūkst. asmenų⁶⁷⁶, t. y. beveik 84 proc. visų užimtų šalies gyventojų⁶⁷⁷. Tiesa, toks aktyvumas savaime nereiškia nei sistemos tobulumo, nei būsimos sėkmės. Pasirinkimą dalyvauti sistemoje galėjo nulemti ne racionalūs svarstymai, o pirmaisiais reformos metais valdžios vykdytos informacinė kampanija

674 Lietuvos statistikos departamentas. *Demografijos metraštis 2013*. Vilnius, 2014. Prieiga per internetą: <http://osp.stat.gov.lt/services-portlet/pub-edition-file?id=2992> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

675 Pensijų kaupimo įstatymas. *Žin.*, 2003, nr. 75-3472.

676 Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba. Statistinių duomenų portalas. Prieiga per internetą: <http://atvira.sodra.lt/lt-eur/index.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

677 Lietuvos statistikos departamentas. *Lietuvos ekonomikos raida: gyventojai ir socialinė statistika*. Vilnius, 2015. Prieiga per internetą: http://osp.stat.gov.lt/documents/10180/601214/Socialine_statistika_2014.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

ir pensijų fondų kaupimo bendrovių reklama⁶⁷⁸. Didelį dalyvaujančiųjų skaičių galėjo nulemti ir nepasitikėjimas valstybinio socialinio draudimo sistema bei aiškus suvokimas nuosavybės teisės į kaupimo pensijų fondo turto dalį, sukauptą iš atitinkamų valstybinio socialinio draudimo įmokų dalių⁶⁷⁹. Tačiau jau 2009 m. kaupiamųjų pensijų sistemai iššūkį metė kilusi ekonomikos krizė. Valstybinio socialinio draudimo fonde trūkstant lėšų ir siekiant jį subalansuoti buvo nuspręsta mažinti 2007 m. pasiektą maksimalią pensijų įmoką į antrosios pakopos pensijų fondus.

Kitas socialinio draudimo pensijų sistemos atsakas į demografijos iššūkius buvo pensinio amžiaus didinimas. Didinimo būtinybė jau nekelia diskusijų – pripažįstama, kad pensijų sistemų tvarumą stiprins toks „automatinis“ senatvės pensijos amžiaus koregavimas, kai ji didinama proporcingai ilgėjančiai gyvenimo trukmei⁶⁸⁰.

Iki 1995 m. sausio 1 d. Lietuvoje senatvės pensijos amžius buvo 55 metai moterims ir 60 metų vyrams⁶⁸¹. Nuo 1995 m. iki 2001 m. senatvės pensijos amžius buvo kasmet didinamas, kol 2003 m. pasiekė 62 metus ir 6 mėnesius vyrams, o 2006 m. 60 metų moterims. Tačiau iki šiol šis „automatinis“ pensinio amžiaus didinimas nebuvo įvertintas, nėra ir tokio įvertinimo mechanizmo. Darytina prielaida, kad sprendimas didinti pensinį amžių buvo nulemtas veikiau politinių sumetimų, o ne oficialios statistikos rodomų tendencijų. Neatsitiktinai tolesnis senatvės pensijos amžiaus didinimas buvo pradėtas tik 2012 m. (tiesa, įstatymo pataisos buvo pateiktos 2010 m.⁶⁸²).

Dar viena socialinio draudimo pensijų sistemos problema yra gana maži pensijų dydžiai ir tai, kad jie yra koreguojami politiniais sprendimais, o ne periodiškai indeksuojant remiantis statistiniais ekonominiais kriterijais. Tai, kad Lietuvai būtina turėti aiškias pensijų indeksavimo taisykles, buvo išsakyta ne kartą⁶⁸³. Tačiau kol kas pensijų didinimas yra politinis klausimas, kuris sprendžiamas ne visada racionaliai ir įvertinus perspektyvą.

Finansinių galimybių neatitinkantis pensijų didinimas būdingas daugeliui šalių; ši tendencija išlieka⁶⁸⁴. Taip buvo ir Lietuvoje: remiantis pagerėjusiais 2006–2007 m. ekonominiais rodikliais, buvo prisiimtas nuolatinis, į

⁶⁷⁸ LAZUTKA, R. Lietuvos socialinio draudimo pensijų dalinio privatizavimo tikslai ir rezultatai. *Ekonomika*, 2008, nr. 82.

⁶⁷⁹ DAUKŠIENĖ, A. Pensijų kaupimo sutartis: teoriniai ir praktiniai aspektai. *Teisė*, 2014, t. 90.

⁶⁸⁰ Europos Komisija. Adekvacijos, tvarios ir saugios Europos pensijų sistemos. Žalioji knyga. KOM(2010) 365. Briuselis, 2010.7.7. Prieiga per internetą: <http://www.ldf.lt/get.php?f.3211> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁸¹ Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas. *Žin.*, 1994, nr. 59-1153.

⁶⁸² Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375391P [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁸³ Tarybos 2014 m. liepos 8 d. rekomendacija dėl 2014 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2014 m. Lietuvos konvergencijos programos. OL 2014 C 247.

⁶⁸⁴ AZGURIDIENĖ, G. Pensijų sistemos tvarumas ir jos dalyvių interesai. *Politologija*, 2010, nr. 4(60).

ilgus ateities metus nukreiptas, įsipareigojimas mokėti didesnes pensijas (ir kai kurias kitas socialines išmokas). Finansų ministerijos nuomone, įtampą „Sodros“ biudžete per krizę labai padidino būtent šie iki krizės priimti sprendimai⁶⁸⁵: (i) nuo 2008 m. sausio didinti senatvės pensijas – senatvės pensija, turint būtinąjį stažą, nuo 644,98 Lt 2007 m. gruodį padidėjo 110,02 Lt, t. y. 17 proc., ir 2008 m. liepą buvo 755,20 Lt; (ii) nuo 2008 m. rugpjūčio vėl didinti senatvės pensijas – senatvės pensija, turint būtinąjį stažą, išaugo dar 74,84 Lt, t. y. 9,9 proc., ir 2008 m. liepą buvo 830,04 Lt; (iii) nuo 2008 m. mokėti motinystės (tėvystės) pašalpas už vaiko priežiūrą iki 2 metų. Šie krizės išvakarėse priimti (labai abejotini) sprendimai didinti pensijas ir kitas išmokas sukūrė tam tikrus atitinkamų asmenų lūkesčius, kurių įgyvendinti valstybė nepajėgė. 2009 m. socialinio draudimo sistemos įsipareigojimų ir esamų galimybių atotrūkis pasiekė aukščiausią lygį per visą nepriklausomybės laikotarpį⁶⁸⁶. Tai privertė įstatymų leidėją iš naujo įvertinti pensijų ir kitų išmokų dydžius ir imtis tokių priemonių, kurių atitiktį Konstitucijos nuostatomis, įtvirtinančioms socialines teises, vėliau prirėkė tikrinti.

2.4.2. Valstybinės pensijos

Dažnai klausama, ar Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje įtvirtintos valstybinės pensijos yra socialiai ir teisiškai pagrįstos, ar jos yra tik privilegijos tam tikroms asmenų grupėms. Yra tokios „papildomos“ valstybinės pensijos: Lietuvos Respublikos pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinės pensijos⁶⁸⁷; nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos; pareigūnų ir karių valstybinės pensijos; mokslininkų valstybinės pensijos; teisėjų valstybinės pensijos. Analogiškomis šioms valstybinėms pensijoms galima laikyti Respublikos Prezidento bei signatarų valstybines rentas.

Valstybinės pensijos yra trejopos: *profesinių grupių pensijos* yra atlygis už tam tikrą tarnybą ar ypatingos reikšmės ir vertės darbą – tai pareigūnų ir karių, teisėjų, mokslininkų valstybinės pensijos; (ii) *pensijos už nuopelnus* yra atlygis už tam tikrus nuopelnus Lietuvos valstybei – tai pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinės pensijos; (iii) *pensijos kaip kompensacija* įstatyme nurodytiems nukentėjusiems asmenims – tai nukentėjusių nuo karo, okupacijos ir jų padarinių asmenų valstybinės pensijos; Valstybinių pensijų įstatymas⁶⁸⁸ nustato net 14 asmenų, turinčių teisę gauti šias pensijas, kategorijų; nors siūloma apskritai atsisakyti naujų nukentėjusių asmenų pensijų

⁶⁸⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Kurios išlaidos ir kodėl didėjo 2009 metais*. Prieiga per internetą: <http://www.finmin.lt/web/finmin/koment/islaidos2009> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁸⁶ GRUŽEVSKIS, B. ir BARTKUS, A. *Op. cit.* (nuorodą žr. Įžangoje).

⁶⁸⁷ Toliau trumpiau vadinamos pirmojo ir antrojo laipsnio valstybinėmis pensijomis.

⁶⁸⁸ *Žin.*, 1994, nr. 101-2018.

skyrimo⁶⁸⁹, jas gauti galinčių asmenų ratas kol kas buvo tik didinamas (pavyzdžiui, 2008 m. galimų gavėjų sąrašas buvo papildytas nustatant, kad šias pensijas gali gauti nuo minų ir sprogmėnų nukentėję asmenys, kuriems iki 2005 m. liepos 1 d. teisės aktų nustatyta tvarka buvo pripažintas I, II ar III grupės invalidumas nuo vaikystės dėl sužeidimo, kontūzijos arba suluošinimo, susijusių su kovos veiksmais Antrojo pasaulinio karo metais arba su šio karo padariniais⁶⁹⁰).

2.4.3. Socialinio draudimo pašalpos

Be pensijų, kaip ilgalaikių išmokų, socialinio draudimo sistema įtvirtina ir trumpalaikes bei vidutinės trukmės išmokas – pašalpas. Šių išmokų sistema apima: (i) *ligos ir motinystės socialinį draudimą*, kai draudžiama ligos ir motinystės, tėvystės bei motinystės (tėvystės), profesinės rehabilitacijos pašalpoms; (ii) *nedarbo socialinį draudimą*, kai draudžiama nedarbo draudimo išmokoms; (iii) *nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinį draudimą*, kai draudžiama ligos pašalpoms ir kompensacijoms, numatytoms Nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatyme⁶⁹¹.

Visada daugiausia ginčų kildavo dėl Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatyme⁶⁹² nustatytų motinystės, tėvystės bei motinystės (tėvystės) pašalpų. Šioje srityje buvo ir daugiausia pokyčių. Šių pašalpų sąlygų nustatymas susijęs su daugeliu dalykų, kuriuos suderinti įstatymų leidėjui labai sunku. Pavyzdžiui, išmokų mokėjimo trukmės ir dydžio didinimas dažnai vertinamas kaip priemonė gimstamumui skatinti. Tačiau jokių patikimų duomenų apie tai, kad žmonių apsisprendimui turėti vaikų turi įtakos būtent pašalpų dydis ir / arba trukmė, nėra, ir vargu ar esama tiesioginio šių dviejų dalykų ryšio. Pašalpų skyrimo sąlygų gerinimas neišvengiamai sudaro galimybes piktnaudžiauti. Tai Lietuvoje pastaraisiais metais ir vyko. Nuo 2007 m. motinystės (tėvystės) pašalpų mokėjimo terminą pratęsus iki dvejų metų ir padidinus pašalpos dydį iki 100 proc. už pirmuosius metus ir iki 85 proc. už antruosius metus, buvo nustatyta daug piktnaudžiavimo atvejų. Pavyzdžiui, susitarus su darbdaviu, būdavo formaliai padidinamas darbo užmokestis tuo laikotarpiu, iš kurio turėjo būti skaičiuojamos minėtos pašalpos. Kad būtų užkirstas kelias tokiam piktnaudžiavimui, gali būti nuspręsta griežtinti tam

⁶⁸⁹ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Valstybinių pensijų sistemos pertvarkymo koncepcijos projektas. 2002. Prieiga per internetą: www.logincee.org/file/1717/library [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁶⁹⁰ *Žin.*, 2008, nr. 119-4494.

⁶⁹¹ *Žin.*, 1999, nr. 110-3207 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁶⁹² *Žin.*, 2000, nr. 111-3574 (su vėlesnėmis pataisomis).

tikras pašalpos skyrimo ir mokėjimo sąlygas (ilginti reikalaujamą socialinio draudimo stažą ar kt.), bet tai, savo ruožtu, apsinkintų naudojimasi pašalpų garantijomis visiems darbuotojams.

2.4.4. Sveikatos draudimas

Lietuvoje sveikatos draudimas kaip atskira socialinio draudimo rūšis buvo pradėtas diegti tik nuo 1997 m. vidurio. Ši draudimo rūšis išsiskiria tuo, kad sveikatos draudimu draudžiami visi Lietuvos Respublikos gyventojai. Pagal Sveikatos draudimo įstatymo 6 straipsnį visi asmenys, išskyrus apdraustus valstybės lėšomis, įstatymo nustatyta tvarka patys turi mokėti šio įstatymo nustatyto dydžio privalomojo sveikatos draudimo įmokas arba dalį įmokų moka jų draudėjas (darbdavys). Vis dėlto kurį laiką Privalomojo sveikatos draudimo fondo (PSDF) biudžetas turėjo sunkumų: jo išlaidos 1998–2000 m. dėl didelio planuotų pajamų trūkumo buvo didesnės už faktiškai gautas pajamas. Tik 2005 m., pradėdant gerėti ekonomikos padėčiai, biudžeto lėšos ėmė viršyti įsipareigojimus gydymo įstaigoms⁶⁹³. 2009 m. sausio 1 d. įsigaliojusios Sveikatos draudimo įstatymo pataisos patikslino ir aiškiai apibrėžė draudėjų ir draudžiamųjų privalomuoju sveikatos draudimu įmokų dydį bei mokesinę bazę, nuo kurios ši įmoka mokama, buvo išplėstas valstybės lėšomis draudžiamų asmenų sąrašas. Atitinkamai 2008–2009 m. keitėsi PSDF biudžeto pajamų struktūra⁶⁹⁴. Draudėjų už dirbančius asmenis ir šių asmenų mokamų privalomojo sveikatos draudimo įmokų suma PSDF biudžete 2009 m., palyginti su 2008 m., sumažėjo 19,7 proc., o valstybės biudžeto įmokų už valstybės lėšomis draudžiamus asmenis suma padidėjo 41,7 proc.

2.4.5. Socialinės paramos išmokos

Socialinė parama – tai socialinės apsaugos sistemos dalis, turinti užtikrinti, kad kiekvienas asmuo (šeima), kuris neturi pakankamai lėšų pragyvenimui ir negali gauti tokių lėšų savo pastangomis ar iš kitų šaltinių, gautų reikiamą paramą, taip pat kad įstatymų nustatytais atvejais parama būtų teikiama asmenims (šeimoms), turintiems papildomų išlaidų dėl šeimos aplinkybių. Tam tikslui šeimoms ir vaikams mokamos socialinės išmokos ir teikiamos socialinės garantijos bei lengvatos. Lietuvos socialinės paramos sistema apima: (i) išmokas, mokamas nepriklausomai nuo asmens (šeimoms) turto ir pajamų, kurių didžiąją dalį sudaro išmokos vaikams; (ii) paramą, teikiamą mažas

⁶⁹³ GUDŽINSKAS, L. Lietuvos ir Estijos sveikatos apsaugos raida: panašios sąlygos, skirtingi rezultatai. *Politologija*, 2012, nr. 3(67).

⁶⁹⁴ Valstybės kontrolės 2011 m. kovo 10 d. valstybinio audito ataskaita (nuorodą žr. III dalyje).

pajamas turintiems asmenims (šeimoms), įvertinus jų pajamas (pavyzdžiui, socialines pašalpas ir kompensacijas).

Abi šios socialinės paramos rūšys nuo pat tada, kai buvo įvestos, patyrė daug pokyčių. Vienas reikšmingiausių sprendimų buvo laipsniškai didinti išmokas vaikams pagal Išmokų vaikams įstatymą⁶⁹⁵ ir didinti šių išmokų gavėjų ratą. Pagal šį įstatymą iki 2009 m. kiekvienam vaikui, atsižvelgiant į šeimoje augančių vaikų skaičių, bent iki 18 metų buvo mokama išmoka, kurios dydis svyravo nuo 0,4 iki 1,1 bazinės socialinės išmokos. Lietuvoje šios išmokos labai skiriasi nuo priemonių, taikomų kitose ES valstybėse narėse. Net 2008 m., kai išmokoms vaikams buvo skiriama didžiausia suma, šios išlaidos Lietuvoje sudarė tik 0,45 proc. BVP, o ES valstybių narių vidurkis viršija 1 proc. BVP. 2010 m. Lietuvoje skirtos išmokos vaikui sudarė tik 0,13 proc. BVP⁶⁹⁶.

Siekiant garantuoti būtiną socialinę paramą skurstantiems gyventojams bei sukurti bendrą pajamų ir turto įvertinimo principu teikiamos piniginės socialinės paramos sistemą, buvo parengtas naujas Piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas⁶⁹⁷. Jis įsigaliojo 2004 m. sausio 1 d. Naujos redakcijos Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas⁶⁹⁸ (pavadinimas buvo pakeistas) galioja nuo 2006 m. gruodžio 1 d. Jis sudarė prielaidas įgyvendinti bendrą pajamų ir turto įvertinimo principu teikiamos piniginės socialinės paramos, garantuojančios nepasiturintiems gyventojams minimalias lėšas prasimaitinti bei būtiniausioms komunalinėms paslaugoms apmokėti, sistemą⁶⁹⁹. Piniginę socialinę paramą numatyta teikti visoms dėl objektyvių priežasčių mažas pajamas turinčioms šeimoms (vienišiem asmenims), įskaitant ilgalaikius bedarbius (įsiregistravusiems darbo biržoje ne mažiau kaip 6 mėnesius). Parama gali būti skiriama įvertinus ne tik turimas šeimos pajamas, bet ir turta. Tai leido sutelkti paramą tiems, kam jos labiausiai reikia, ir išvengti piktnaudžiavimo. Norint sumažinti pinigines socialinės paramos gavėjų socialinę atskirtį, išplėstos savivaldybių teisės teikiant paramą.

⁶⁹⁵ Iš pradžių šis įstatymo pavadinimas buvo Valstybinių pašalpų šeimoms, auginančioms vaikus, įstatymo pakeitimo įstatymas. *Žin.*, 1994, nr. 89-1706 (su vėlesnėmis pataisomis). Išdėstant įstatymą nauja redakcija, pavadinimas buvo pakeistas: *Žin.*, 2004, nr. 88-3208.

⁶⁹⁶ BELIŪNIENĖ, L. (moks. red.) *Darbas, šeima ir socialinė apsauga: žmogaus teisių užtikrinimo 2008–2012 metais problemos*. Vilnius, 2013.

⁶⁹⁷ *Žin.*, 2003, nr. 73-3352.

⁶⁹⁸ *Žin.*, 2006, nr. 130-4889.

⁶⁹⁹ SOCIALINĖ APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA. *Socialinis pranešimas 2004*. Vilnius, 2005.

3. Darbo santykiai

3.1. Nacionalinė teisė

Šiuolaikinėje visuomenėje darbo santykiai sudėtingi ir įvairialypiai. Jie rodo tiek rinkos ekonomikos padėtį, tiek bendrus visuomenės gyvenimo dėsningumus. Net menkiausi socialinio ar ekonominio gyvenimo pokyčiai iškart sulaukia atgarsio darbo santykių srityje ir neišvengiamai sukelia prieštaravimus, net konfliktus tarp šių santykių dalyvių. Todėl darbo teisės paskirtis itin sudėtinga: ji turi taip reguliuoti darbo santykius, kad atitinkamų nuostatų taikymo praktikoje kuo labiau būtų išlaikyta dviejų darbo santykių veiksmų – darbo ir kapitalo – pusiausvyrą⁷⁰⁰.

Lietuvoje darbo santykių teisiniam reguliavimui visada buvo skiriamas ypatingas dėmesys. Nuo nepriklausomybės atkūrimo gal tik vienintelė teisės šaka – darbo teisė – perėjo kelis reformos etapus. Kaip jau rašyta, pirmajame darbo santykių reformos etape (1990–1992 m.) teko sukurti naujas darbo teisės normas ir institutus, be to, sukurti juos tokius, kad būtų deramai įvertinti šalyje vykstantys socialiniai ir ekonominiai pokyčiai, o darbo santykiai būtų reguliuojami laikantis nepriklausomos valstybės Konstitucijos dvasios, rinkos ekonomikos principų; nuo valstybinio darbo santykių reglamentavimo teko pereiti prie sutartinio jų reguliavimo modelio. Tačiau netrukus tapo aišku, kad greitai besikeičiantis socialinis, ekonominis ir politinis (eurointegraciniai procesai ir kt.) gyvenimas kelia darbo teisei naujas uždutis: ji turėjo būti efektyvesnė, labiau atspindėti darbo rinkos dalyvių ir valstybės poreikius. Tai paskatino antrąjį darbo teisės reformos etapą – DK rengimą. Manoma, kad šis, 2003 m. sausio 1 d. įsigaliojęs, naujas ir tuo metu labai modernus atrodęs kodifikuotas darbo teisės aktas užbaigė Lietuvos darbo teisės reformų kelius ir klystkelius, juo labiau kad į jį buvo perkeltos visos ES darbo teisės direktyvinės nuostatos. Tiesa, DK buvo ne kartą keičiamas, pildomas, bet šios pataisos buvo labiau redakcinės, juridinės technikos tobulinimas. DK iš esmės išlaikė savo pradinę sąrangą ir jį išleidžiant įtvirtintą „demarkacinę liniją“ – socialinių grupių interesų pusiausvyrą⁷⁰¹. DK tinkamai atliepė darbo santykių praktinius aspektus, tęsė Lietuvos darbo teisės tradicijas. Vis dėlto, kai kurių autorių nuomone, šis teisės aktas buvo (vis dar yra?) griežtas ir nelankstus⁷⁰². Toks požiūris – ne išimtinis, juolab kad ES politika, paveikta neoliberalių idėjų, taip pat pradėjo propaguoti naują požiūrį į darbo teisę.

⁷⁰⁰ PETRYLAITĖ, D. Kolektyviniai darbo santykiai amžių sandūroje: uždaviniai ir galimybės (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷⁰¹ DAVULIS, T. Lietuvos darbo teisės modernizavimo perspektyvos. *Jurisprudencija*, 2008, t. 8(110), p. 29.

⁷⁰² DAVULIS, T. The fifth anniversary of the new Lithuanian labour code: time to change? p. 360–364 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

Naujus iššūkius darbo teisei metė XX a. pabaigos realijos: spartėjanti globalizacija, technologinė revoliucija, naujų užimtumo formų plėtojimas, verslo perkėlimas į kitas valstybes ar net žemynus, beveik neribota informacinių technologijų naudojimo darbo procese galimybė – visa tai sudarė darbo santykių individualizavimo prielaidas. Atrodo, kad tai, kas buvo aktualu vykstant pramonės revoliucijai ir plėtojantis gamybiniam santykiams, netenka savo vertės technologinės revoliucijos sąlygomis ir išivyraujant vartotojų visuomenės santykiams⁷⁰³. Europos Komisija, kviesdama visuomenę diskutuoti apie darbo teisės ateitį, 2006 m. lapkritį paskelbė Žaliają knygą „Darbo teisės modernizavimas įgyvendinant 21-ojo amžiaus uždavinius“⁷⁰⁴, kurioje įrodinėjama, kad pagrindinis darbuotojų ir įmonių sėkmingo prisitaikymo prie naujų sąlygų būdas yra būtent darbo teisės modernizavimas. Remdamasi Lisabonos strategija, Europos Komisija pabrėžė, kad reikia ir toliau siekti darbo santykių modernizavimo, įgyvendinant Bendrijos tikslą siekti visiško užimtumo, darbo našumo ir socialinės sanglaudos. O 2007 m. Europos Komisija patvirtino komunikatą „Siekiant bendrų lankstumo ir užimtumo garantijų principų: derinant lankstumo ir užimtumo garantijas kurti daugiau ir geresnių darbo vietų“⁷⁰⁵. Taigi nuo 2007 m. iš esmės visoje Europoje, bent jau neaplenkiant nė vienos ES valstybės narės, išvyravo *idée fixe* sukurti šiuolaikinius modernius darbo santykius atspindintį lankstaus saugumo (angl. *flexicurity*⁷⁰⁶) modelį, grindžiamą vadinamuoju Danijos auksiniu trikampiu, kuriame darbo santykių lankstumas ir saugumas remiasi: (i) ribota apsauga atleidimo iš darbo atveju; (ii) aukšto lygio socialine apsauga netekusiems darbo; (iii) aktyvios darbo rinkos priemonėmis padedant susirasti naują darbą ir profesiniu perkvalifikavimu.

⁷⁰³ PETRYLAITĖ, D. Šiuolaikiniai darbo santykių ypatumai: ar įmanoma suderinti užimtumo saugumą ir darbo rinkos lankstumą? Iš *International business development: Globalization, opportunities, challenges*. Vilnius, 2008, p. 120.

⁷⁰⁴ Europos Komisija. Darbo teisės modernizavimas įgyvendinant 21-ojo amžiaus uždavinius. Žalioji knyga. KOM(2006) 763 galutinis. Briuselis, 22.11.2006. Prieiga per internetą: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_lt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_lt.pdf) [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁷⁰⁵ Europos Komisija. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Siekiant bendrų lankstumo ir užimtumo garantijų principų: derinant lankstumo ir užimtumo garantijas kurti daugiau ir geresnių darbo vietų. KOM(2007) 359 galutinis. Briuselis, 27.6.2007. Prieiga per internetą: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_lt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_lt.pdf) [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁷⁰⁶ Šis terminas dažnai neverčiamas į lietuvių kalbą (ir kitas kalbas). Bet bandymų yra: pvz., lanksti-sauga. MAČERNYTĖ-PANOMARIOVIENĖ, I. *Flexicurity* samprata ir įgyvendinimo galimybės Lietuvos užimtumo politikoje. *Jurisprudencija*, 2011, nr. 18(3); ŽR. PEČIUKONYTĖ, L. Politinių partijų ideologijos veiksnio poveikis lankstaus saugumo strategijos įgyvendinimui Lietuvos darbo rinkoje. *Politologija*, 2012, nr. 4.

Lietuvoje taip pat buvo keliamos *flexicurity* idėjos, atliekami moksliniai šiam principui skirti tyrimai⁷⁰⁷, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija teikė pasiūlymus darbo įstatymų pataisoms, turinčioms sudaryti palankesnes sąlygas verslui, darbuotojų darbo sąlygoms ir garantijoms gerinti⁷⁰⁸. Tiesa, daugelis šių idėjų nebuvo įgyvendintos, įstrigo derantis su socialiniais partneriais, ir galiausiai buvo priimti tik kosmetiniai pasiūlymai. Neryžtingai tūpčiojant, ieškant „tobuliausio“, „Lietuvai tinkamiausio“ *flexicurity* modelio, pasaulines finansų rinkas, o netrukus ir darbo rinkas kaip tik ir sukrėtė 2008 m. krizė. Užsienio valstybės netruko kardinaliai peržiūrėti savo darbo ir socialinės apsaugos teisės sistemas – vienos savarankiškai, kitos paskatintos vadinamosios Troikos (Tarptautinio valiutos fondo, Europos centrinio banko ir Europos Komisijos) ir norėdamos gauti finansinę paramą⁷⁰⁹. Krizę pajuto ir iki tol tobula laikyta Danijos darbo rinkos reguliavimo sistema, kuri buvo grindžiama didelėmis viešųjų finansų išlaidomis finansuojant savąjį *flexicurity* modelį. Danijos ekonomika per krizę neišvengė darbo rinkos problemų (drastiškai padidėjusio nedarbo ir kt.), jos *flexicurity* krizė taip pat sukrėtė⁷¹⁰. Valstybės vėl ėmė savarankiškai, nutoldamos nuo Europos Komisijos gairių, reformuoti (ar net reanimuoti) savo darbo rinkas. Kaip pažymi kai kurie autoriai, *flexicurity* samprata per krizę keitėsi, joje pradėjo vyrėti socialinė dimensija, daugelis valstybių gelbėjo neigiamus ekonominius padarinius patyrusias darbo rinkas didindamos socialinį saugumą, o ne beatodairiškai darydamos lankstesnę darbo santykių teisinį reguliavimą⁷¹¹. Be to, buvo pastebėta, kad krizė sudarė tarsi eksperimentinės laboratorijos sąlygas, lyg per eksperimentą pademonstravo, jog tos ES valstybės, kurios iki krizės akylai nepasidavė *flexicurity* vilionei, o laikėsi vadinamojo naujosios socialinės gerovės modelio, patyrė gerokai lengvesnius krizės padarinius nei *flexicurity* modelio šalių darbo rinkos⁷¹². Taigi krizė parodė, kad būtina taikyti įvairius *flexicurity* modelio elementus, darbo rinkos lankstumą derinant su saugumu, ir kad šios priemonės turi būti adekvačios aplinkybėms, susiklosčiusioms vienuoms ekonomikoms augant, o kitoms patiriant recesiją⁷¹³.

⁷⁰⁷ DARBO IR SOCIALINIŲ TYRIMŲ INSTITUTAS. *Darbo rinkos lankstumo ir užimtumo garantijų pusiausvyra formuojant integruotą požiūrį į užimtumo didinimą Lietuvoje*. Vilnius, 2008; GRUŽEVSKIS, B. et al. *Flexicurity Lietuvoje: teorinis modelis ar reali siekiamybė?* Iš DAVULIS, T. ir PETRYLAITĖ, D. (sud. ir moksl. red.). *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje); MAČERNYTĖ-PANOMARIOVIENĖ, I. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje); MOSKVIN, J. ir SKUČIENĖ, D. Saugumas lanksčioje darbo rinkoje. *Socialinis darbas*, 2009, nr. 2.

⁷⁰⁸ SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA. Socialinis pranešimas 2007–2008. Vilnius, 2008, p. 59.

⁷⁰⁹ DEAKIN, S. and KOUKIADAKI, A. The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe. In COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (eds.). *Op. cit.*, p. 163 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷¹⁰ SANDERS, A. The changing face of ‘flexicurity’ in times of austerity? In COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (eds.). *Op. cit.*, p. 316 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷¹¹ *Ibid.*, p. 328–330.

⁷¹² TIRABOSCHI, M. *Op. cit.*, p. 25 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷¹³ *Ibid.*, p. 38.

Kaip jau ne kartą minėta, kilusi ekonomikos krizė Lietuvoje pirmą kartą buvo teisiškai įvardyta 2008 m. pabaigoje naujos, Penkioliktosios, Vyriausybės programoje. Buvo konstatuota:

„Penkioliktoji Vyriausybė suvokia, kad artimiausios trukmės laikotarpiu svarbiausias uždavinys bus ekonomikos krizės ir jos pasekmių suvaldymas. Be sėkmingo Krizės įveikimo plano įgyvendinimo likusią Vyriausybės programą įgyvendinti bus tiesiog neįmanoma.“

Taip pat buvo pareikštas įsitikinimas, kad, nepavykus įgyvendinti Krizės įveikimo plano (Vyriausybės programos sudedamosios dalies) ir galbūt papildomų tokio plano priemonių, kurių prireiktų sunkėjant ekonominei ir finansinei šalies situacijai, Lietuvą ištiktų gili finansų sistemos krizė, kuri ypač skaudžiai smogtų mažai uždirbantiems asmenims, pensininkams, bedarbiams. Vyriausybė pažadėjo dėti visas pastangas, kad to neįvyktų. Ji išties turėjo didelių ambicijų įveikti sunkmetį. Tai matyti iš Krizės įveikimo plano. Darbo santykių srityje buvo pažadėti ryžtingi žingsniai⁷¹⁴. Visi jie buvo konstruojami pagal Danijos *flexicurity* modelį, tai ne kartą nurodžius ir Vyriausybės programoje, ir jos įgyvendinimo priemonių plane⁷¹⁵. Neilga istorija parodė, kad nors turėta gerų ketinimų ir bandyta nedelsiant jų imtis, buvo nueita gana primityviu darbo rinkos ir darbo santykių modernizavimo ir efektyvinimo keliu, kuris nedavė lauktų rezultatų, o kai kada bet davė priešingus rezultatus⁷¹⁶.

Gerai žinoma, kad geriausias būdas ką nors padaryti – nieko nedaryti. Jeigu nieko gero iš tokios politikos neišeis, tai bent nebus rizikos ką nors pažeisti, kur nors suklysti. Taip bene geriausiai galima apibūdinti Vyriausybės politiką bandant įveikti ekonomikos krizės padarinius darbo rinkai. Tos ES valstybės narės, kurios ėmėsi radikalių darbo rinkos pertvarkos priemonių, susidūrė su problema, ar nebuvo pažeistos pamatinės asmens teisės, ar nebuvo nusižengta tų valstybių konstituciniams principams ir tarptautiniams darbo teisės standartams. Bet gal pavojų žmonių teisėms gali sukelti ir nieko nedarymas, esminių teisinių priemonių netaikymas? Ar nieko nedarant nekyla reali grėsmė tarptautinės teisės ginamoms pamatinėms žmonių teisėms? Norėdami atsakyti į šį klausimą, pirmiausia turime išsiaiškinti, kokios yra tos socialinės teisės, kurias įtvirtina ir gina įvairūs tarptautiniai teisės aktai ir kiti dokumentai.

3.2. Tarptautiniai standartai

Tarptautinių darbo teisės standartų įvairovė apsunkina šių standartų sistemimą ir apibendrinimą. Tačiau tam tikrus sankirtos taškus, bendras vertybes

⁷¹⁴ Plačiau žr. 3.3 poskyrį.

⁷¹⁵ Vyriausybės 2009 m. vasario 25 d. nutarimas nr. 189 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“. *Žin.*, 2009, nr. 33-1268.

⁷¹⁶ Plačiau žr. 3.3 poskyrį.

ir principus rasti įmanoma. Tarptautinius darbo teisės standartus galima skirstyti į tris grupes pagal juos priėmusių organizacijų teritorinį veikimą.

Pirmiausia paminėtini *universalieji teisiniai standartai*, įtvirtinti JT 1948 m. Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje. Joje darbo teisėms skirti 23 ir 24 straipsniai, įtvirtinantys šias pagrindines darbuotojų teises: (i) teisę į darbą ir laisvą jo pasirinkimą; (ii) teisę į teisingas ir tinkamas darbo sąlygas; (iii) teisę į vienodą darbo užmokestį už vienodą darbą; (iv) teisę į teisingą ir tinkamą darbo užmokestį, kuris užtikrintų orų darbuotojo ir jo šeimos narių gyvenimą; (v) teisę į poilsio laiką ir laisvalaikį, įskaitant darbo laiko normavimą (ribojimą) ir kasmetines mokamas atostogas. Tai pirmasis tarptautiniu lygmeniu įtvirtintas darbo teisių katalogas, vėliau plėtotas, detalizuotas, konkretintas kituose tarptautiniuose bei regioniniuose teisės aktuose, bet iš esmės jis ir šiandien yra tas pagrindas, į kurį remiasi visas šiuolaikinių darbo teisių kompleksas.

Deklaracijoje įtvirtintas teises pakartojo ir jų turinį detalizavo 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas, kurio 6 ir 7 straipsniuose įtvirtintos darbuotojo teisė į darbą, kurį asmuo pasirenka laisvai ir kurį dirbti laisvai sutinka, ir teisė į teisingas ir tinkamas darbo sąlygas, apimanti teisę į teisingą darbo užmokestį, saugias ir higieniškas darbo sąlygas, paaukštinimo galimybę, tinkamą poilsio laiką.

Neginčijamą įtaką kuriant tarptautinius darbo teisės standartus, plėtojant jų katalogą vaidina TDO, įkurta 1919 m. TDO yra specializuota JT agentūra, kurios tikslas – skatinti socialinį teisingumą, gerinti darbo sąlygas, kelti gyvenimo lygį, užtikrinti ekonominį ir socialinį stabilumą. TDO siekia užtikrinti, kad tarptautiniai darbo standartai būtų pripažįstami kuo didesnio valstybių skaičiaus ir efektyviai įgyvendinami praktikoje⁷¹⁷. TDO Konstitucijos⁷¹⁸ preambulėje šiam tikslui siekti numatyta gerinti darbo sąlygas, taikant šias priemones: (i) darbo laiko reguliavimą; (ii) maksimalios darbo dienos ir darbo savaitės laiko trukmės nustatymą; (iii) darbo rinkos reguliavimą; (iv) bedarbystės sušvelninimą; (v) pragyvenimo lygio, atitinkančio darbo užmokestį, nustatymą; (vi) dirbančiųjų apsaugą dėl profesinių ligų ir nelaimingų atsitikimų darbe; (vii) vaikų, jaunimo, moterų darbo apsaugos organizavimą; (viii) pagyvenusių darbuotojų ir invalidų aprūpinimą; (ix) darbuotojų migrantų apsaugą; (x) lygaus apmokėjimo už vienodos vertės darbą principo pripažinimą; (xi) asociacijų laisvės pripažinimą; (xii) profesionalaus ir techninio mokyimo organizavimą; ir kt. 1944 m. Filadelfijos deklaracija, tapusi sudedamąja Konstitucijos dalimi⁷¹⁹, papildė ir sukonkretino TDO tikslus; joje skelbiama,

⁷¹⁷ About the ILO. International Labour Organisation. Prieiga per internetą: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/lang--en/index.htm [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁷¹⁸ Constitution of the International Labour Organisation. Prieiga per internetą: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/constitution.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

⁷¹⁹ The Declaration of Philadelphia. Prieiga per internetą: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/constitution.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

kad svarbiausia Organizacijos pareiga (*sic!*) yra „įdiegti“ valstybėms tarptautines programas, kuriomis siekiama: (i) visiško užimtumo ir gyvenimo lygio augimo; (ii) galimybės dirbantiems išreikšti save tose profesijose, kur jie gali pasiekti visiško savo sugebėjimų realizavimo ir pripažinimo; (iii) lygių garantijų visiems darbuotojams; (iv) profesinio mokymo ir perkvalifikavimo galimybės; (v) darbo apmokėjimo, darbo laiko ir kitų sąlygų gerinimo bei jų užtikrinimo. TDO jau kelis dešimtmečius nuosekliai formuoja tarptautinius darbo standartus, konvencijomis ir rekomendacijomis nustatydamas minimalius (bazinius) darbo teisės standartus. Organizacija operatyviai reaguoja į besikeičiančias socialinio, ekonominio, net politinio gyvenimo sąlygas. Tai matyti iš vis naujų dokumentų, atnaujinančių ir plėtojančių TDO skelbiamas ir ginamas pamatines darbuotojų teises. 1998 m. TDO Pagrindinių principų ir teisių darbe deklaracijoje⁷²⁰ pagrindiniu Organizacijos tikslu buvo įvardytas siekis padėti skatinti nacionalines pastangas pasiekti socialinę pažangą, turint poreikį atsižvelgti į daugybę atskirose valstybėse esančių aplinkybių, galimybių ir prioritetų. Šitaip TDO prisiėmė tarptautinės bendrijos jai patikėtą užduotį – sukūrė *visuotinę socialinį minimumą*, atspindintį globalizacijos tikrovę ir leidžiantį optimistiškiau žengti į naują tūkstantmetį⁷²¹. Organizacija priminė, kad, laisva valia įsijungdamos į ją, valstybės narės pripažįsta TDO Konstitucijoje ir Filadelfijos deklaracijoje išdėstytus principus ir teises, įtvirtintas atitinkamose konvencijose, ir pareiškė, kad, net atitinkamų konvencijų neratifikavusios valstybės narės privalo gerbti, skatinti ir laikytis visų su pagrindinėmis teisėmis susijusių principų jau vien dėl to, kad priklauso TDO. Pagrindinių principų ir teisių darbe deklaracijoje įtvirtinti šie pagrindiniai darbo santykių principai: (i) teisė jungtis į asociacijas ir kolektyvinių derybų teisė; (ii) visokio priverstinio ar privalomojo darbo panaikinimas; (iii) vaikų darbo panaikinimas; (iv) diskriminacijos užimtumo ir profesinėje srityje pašalinimas.

Gal paradoksalu, bet krizės išvakarėse, 2008 m., TDO priėmė Socialinio teisingumo ir sąžiningos globalizacijos deklaraciją⁷²², kurioje pažymėjo, kad Orais darbo strategija yra globali strategija, padedanti siekti socialinio teisingumo, apimančio visišką užimtumą bei kovą su skurdu ir nelygybe. Orais darbo principai buvo įtvirtinti Orais darbo programoje⁷²³. Joje konstatuota,

⁷²⁰ ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Prieiga per internetą: <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm> [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

⁷²¹ *Decent work*. Report of the Director-General of the ILO. ILO international labour conference, 87th session. Geneva, 1999. Prieiga per internetą: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

⁷²² Prieiga per internetą: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371208.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

⁷²³ *Decent work*. Report of the director-general of the ILO (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje). Taip pat žr. *The Decent Work Agenda – Looking back, looking forward: A growing consensus*. International Labour Organization. Online access: http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/WCMS_101697/lang--en/index.htm [14 January 2015].

kad kuriant šiuolaikinius darbo santykius, *orus darbas* yra iššūkis ir pagrindinis principas. Taigi TDO išreiškė principinę poziciją, kad darbo kiekis neturi būti atskirtas nuo darbo kokybės, kuri gali būti suprantama labai įvairiai. Tai gali reikšti skirtingas darbo formas, skirtingas darbo sąlygas, taip pat būti suprantama kaip vertės ir pasitenkinimo jausmas⁷²⁴. Teigiama, kad oraus darbo principas išreiškia šiuos keturis siekinius: (i) produktyvaus užimtumo didinimą; (ii) pagrindinių darbo standartų laikymosi skatinimą; (iii) socialinio dialogo plėtrą ir įtraukimą į jį; (iv) socialinės apsaugos teikimą⁷²⁵. Pats oraus darbo principas kuriamas remiantis šiais pagrindiniais elementais: (i) galimybė dirbti; (ii) produktyviu darbu; (iii) laisve pasirinkti darbą (užimtumo formą); (iv) lygybė darbe; (v) saugumu darbe; (vi) orumu darbe⁷²⁶.

Apibendrinant reikia pažymėti, kad ir JT, tiek jų specializuota agentūra TDO, įtvirtina šias pagrindinių darbo teisių katalogą sudarančias darbuotojų teises: (i) teisę (galimybę) dirbti ir laisva valia pasirinkti darbą ar kitą užimtumo formą; (ii) teisę į tinkamas ir saugias bei sveikas darbo sąlygas; (iii) lygybę darbe ir nediskriminavimą; (iv) teisę į tinkamą (teisingą) darbo užmokestį; (v) teisę jungtis į profesines sąjungas ir kolektyviai ginti darbo interesus⁷²⁷.

Svarbūs yra ir *regioniniai teisiniai standartai*. Lietuvai, be abejo, aktualiausi yra Europos organizacijų, pavyzdžiui, ET, kuriami ir užtikrinami teisiniai standartai. Čia pirmiausia paminėtina EŽTK ir jos protokolai, nors socialinių teisių šiuose teisės aktuose tiesiogiai įtvirtinta mažai; iš darbuotojams svarbių Konvencijos straipsnių paminėtinas 4 straipsnis, draudžiantis priverstinį darbą, ir 11 straipsnis, įtvirtinantis asociacijų (įskaitant profesines sąjungas) laisvę. Tačiau bene svarbiausias socialinėms teisėms skirtas ET aktas yra 1961 m. Europos socialinė chartija ir jos peržiūrėtas bei atnaujintas variantas – 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta).

Antrajame iš šių aktų atsižvelgiama į tai, kad nuo 1961 m. Europoje įvyko fundamentalūs ekonominiai ir socialiniai pokyčiai. Į 1996 m. Chartiją dalis 1961 m. Chartijos nuostatų perkelta be jokių pakeitimų, kai kurios perkeltos nuostatos pataisytos, keliant didesnius reikalavimus. 1996 m. Chartijoje įtvirtintos šios darbuotojų teisės: (i) teisė į darbą; (ii) teisė į saugias ir sveikas darbo sąlygas; (iii) teisė į teisingą darbo apmokėjimą; (iv) teisė jungtis į organizacijas ir sudaryti kolektyvines sutartis; taip pat numatyta dirbančių vaikų ir paauglių, moterų, darbuotojų migrantų teisių apsauga – prie šių teisių priskiriamos: samdomų darbuotojų teisė į apsaugą nutraukiant darbo sutartis; teisė į nuostolių atlyginimą darbdaviui bankrutavus; teisė dalyvauti nustatant

⁷²⁴ *Decent work*. Report of the director-general of the ILO (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷²⁵ LANGAN, M. Decent work and indecent trade agendas: The European Union and ACP countries. *Contemporary politics*, 2014, vol. 20, no. 1, p. 25.

⁷²⁶ CHERNYSHEV, I. Decent work statistical indicators: strikes and lockouts statistics in the international context. Prieiga per internetą: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_087921.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

⁷²⁷ Plačiau žr. 4 skyrių.

ir gerinant darbo sąlygas įmonėje; teisė į orumą darbe; teisė gauti informaciją ir konsultacijas darbo vietų mažinimo procedūrose.

Socialinių teisių srityje aktyviai veikia ir ES, pastaruoju metu šioje srityje įgaunanti vis daugiau galių. Iki Mastrichto sutarties ES kompetencija socialinės politikos srityje buvo gana ribota, bet vėliau ji išplėsta. Šiandien ES socialinių teisių srityje vaidina vis didesnę vaidmenį, tiek tiesiogiai priimdama socialinės srities sprendimus, tiek per ekonominius sprendimus. Čia tenka šiek tiek pasikartoti⁷²⁸. Jau minėta 1989 m. EB darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija⁷²⁹ buvo rekomendacinis aktas (švelnioji teisė), kuriuo ES, daugiausia remdamasi Europos socialinės chartijos principinėmis nuostatomis, išreiškė savo požiūrį į socialines teises ir jų standartus. Nors EB darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija nebuvo privaloma ir nesuteikė Bendrijai papildomų kompetencijų veikti darbo teisės srityje, vėliau ji tapo svarbiu garantu formuojant ES socialinės politikos standartus. Ja ne kartą kaip tam tikru principiniu dokumentu rėmėsi ESTT. Jos principinės nuostatos buvo transformuotos į ES Pagrindinių teisių chartiją, kuri, kaip minėta, yra Lisabonos sutarties priedas. ES Pagrindinių teisių chartijoje skelbiamos šios darbo teisės ir jų garantijos: (i) priverstinio darbo draudimas; (ii) įsidarbinimo ir darbo vietos pasirinkimo laisvė; (iii) lygiateisiškumas ir diskriminacijos draudimas; (iv) teisė į darbuotojų informavimą ir konsultavimą; (v) teisė į kolektyvines derybas ir kolektyvines sutartis; (vi) darbuotojo teisė į teisminę gynybą neteisėto atleidimo atveju; (vii) teisė į garbingas ir žmogaus sveikatai nepavojingas darbo sąlygas; (viii) teisė į tinkamą poilsį ir kt.

Visos aptartos tarptautinės organizacijos, universalios ir regioninės, turi savus (kartais iš dalies skirtingus) tikslus socialinių ir ypač darbo teisių srityje. Bet šio teisės, kad ir kurios organizacijos aktuose įtvirtintos, yra iš esmės tapataus turinio. Maža to, pripažįstama, kad, nepaisant minimalių skirtumų, visi tarptautiniai darbo teisės standartai konstruojami „aplink“ TDO sukurtus standartus, veikiančius lyg „centrinė ašis“⁷³⁰. Šiek tiek skiriasi atitinkamų nuostatų formuluotės, privalomumas, kategoriškumas, tačiau apibendrinant galima išskirti šiuos esminius tarptautinius darbo santykių standartus: (i) teisė į darbą; (ii) teisė į tinkamą darbo užmokestį, sudarantį prielaidas savo darbu susikurti pakankamą pragyvenimo lygį; (iii) teisė į tinkamas darbo sąlygas, sudarančias galimybes dirbti saugiai, sveikai ir turėti tinkamą bei kokybišką laisvalaikį; (iv) teisė į asociacijas ir kolektyvinį veikimą darbe.

Šios pagrindinės darbo teisės (kartu ir pamatiniai darbo teisės principai) sukuria esminę nuostatą – *oraus darbo standartą*, kuris šiandienėje visuomenėje turi būti ne tik siekiamybė, bet ir darbo santykių teisinio reguliavimo

⁷²⁸ Plg. 1.1 poskyrį.

⁷²⁹ Prieiga per internetą: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10107_en.htm [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

⁷³⁰ CASALE, G. International labour standards and EU labour law. In COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (ed.). *Op. cit.*, p. 88 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

pagrindas, atskaitos taškas, kriterijus, pagal kurį vertinamos visos nuostatos, įtvirtinančios darbo santykių dalyvių teises, garantijas, o kartu ir pareigas.

Iš pažiūros viskas labai paprasta: tarptautinė bendruomenė niekieno nevertinama jau daug dešimtmečių vadovaujasi savo sukurtais pamatiniais darbo teisės standartais, sukuriančiais darbuotojams ir kitiems asmenims teisėtą lūkestį turėti tinkamas darbo sąlygas. Tačiau ištikus įvairiems sunkumams, tokiems kaip Didžioji recesija, šiam lūkesčiui ir minėtiems standartams kyla grėsmė. Ji kyla įvairiais lygmenimis: (i) darbo vietoje, kai darbdaviai, siekdami prisitaikyti prie nepalankių ekonominių sąlygų, tikslingai ar neapgalvoję pažeidžia darbuotojų teises; (ii) valstybės mastu, kai įstatymų leidėjas ar kitas sprendimų priėmėjas, tam tikrų tikslų (ekonominio stabilumo, biudžeto pusiausvyros ir kt.) siekia siaurindamas darbuotojų teises bei mažindamas garantijas, tikėdamasis, kad tai ilgainiui turės teigiamų padarinių; (iii) tarptautinių organizacijų lygmeniu – pavyzdžiui, ES, siekdama suvaldyti ekonomikos krizės padarinius euro zonai, ėmėsi priemonių, sukėlusių didelių abejonių dėl jų teisėtumo žmogaus teisių, pirmiausia socialinių teisių, aspektu.

Oraus darbo principas yra tam tikras socialinio ir ekonominio saugumo užtikrinimo garantas. Ypač tai aktualu susiklosčius nepalankioms ekonominėms sąlygoms, kai darbuotojų ir jų šeimų socialiniam ir ekonominiam saugumui kyla daug didesnė grėsmė nei paprastai. TDO laikosi principinės nuostatos, kad krizė negali būti dingstis silpninti darbuotojų teises. Labai svarbu laikytis pamatinės vertybės – pagrindinių žmogaus teisių, teisių darbo vietoje ir individo apsaugos⁷³¹. Ši nuostata išsakyta ir TDO 2009 m. rezoliucijoje, skirtoje krizės padariniams ir oraus darbo principo įgyvendinimo politikai⁷³²: kovojant su krizės padariniiais, orus darbas (šį principą sudarantys siekiniai) turi būti vykdomos taupymo, ekonomikos gaivinimo ir skatinimo politikos pamatas. Taigi, siekiant ekonominių rezultatų, pirmiausia turi būti atsižvelgiama į žmonių gerovę ir poreikius.

Europą ir kitus pasaulio kraštus apėmusi Didžioji recesija neigiamai paveikė tiek pilietines ir politines, tiek ekonomines ir socialines teises⁷³³. Pasak ET Generalinio sekretoriaus Thorbjørno Jaglando,

„[Ž]monių teisėms <...> dėl ekonominės krizės ir augančios nelygybės kyla reali grėsmė. <...> Europos visuomenė tiesiogiai susidūrė su ekonomine krize, ir tai tiesiogiai paveikė socialinę sanglaudą daugelyje valstybių ir sukėlė tiesioginę grėsmę tiek teisės viešpatavimui, tiek pačiai demokratijai“⁷³⁴.

⁷³¹ *Recovering From the Crisis: A Global Jobs Pact*. International Labour Organisation Conference, 98th session. Geneva, 2009.

⁷³² *Ibid.*

⁷³³ The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights in Europe. Preliminary study on existing standards and outstanding issues (nuorodą žr. Ižangoje).

⁷³⁴ *State of democracy, human rights and rule of law in Europe*. Report by the Secretary General of the Council of Europe, doc. no. SG(2014)1 Final. Council of Europe, May 2014, p. 5, 40.

Tyrimai rodo, kad dėl krizės padidėjo netikrumas dėl darbo vietos. Tai daro neigiamą poveikį darbuotojų gerovei ir sveikatai. Jie patiria daugiau streso, priešišką socialinę elgesį, psichosocialinių sutrikimų. Vis labiau pabrėžiamas padidėjęs stresas darbe. Bet pastebima ir kita tendencija: nuo krizės pradžios didėjo pasitenkinimas darbu. Vis dėlto specialistai jos nevertina teigiamai, nes didėjantį netikrumą dėl darbo vietos kompensuoja darbuotojų pasitenkinimas tuo, kad jie vis dar turi darbą⁷³⁵. Socialinės teisės yra dinamiškos, joms užtikrinti reikia nuolatinio dėmesio, adekvačios reakcijos į susiklosčiusias aplinkybes, juolab kad daugelis tarptautiniu lygmeniu įtvirtintų socialinių teisių tiesiogiai susijusios su ekonominiais veiksniais. Kai produktyvumo ir kitų ekonominių rodiklių lygis krinta, socialinių teisių ir ekonomikos priklausomybė sudaro prielaidas iš dalies apriboti šias teises, pavyzdžiui, reviduoti jas per ekonomikos krizę⁷³⁶. Tada kyla realus pavojus, kad socialinės teisės bus apribotos tiek, jų apimtis bus susiaurinta taip, kad bus peržengtas tarptautinių teisinių standartų nubrėžtas minimumas. Taip buvo kai kuriose ES valstybėse narėse, kur krizės poveikis darbo santykiams buvo išties didžiulis: pasikeitė darbo rinkos struktūra, taip pat kolektyvinių darbo santykių ir socialinio dialogo struktūra, sumažėjo socialinių partnerių ir kolektyvinių derybų įtaka vyriausybėms, jos vis dažniau priiminėjo vienašališkus sprendimus⁷³⁷. Taikant trumpalaikes, griežčiausias priemones buvo suvaldytas pradinis ekonomikos krizės poveikis daugelyje valstybių. Tačiau kartu tai sukūrė nepasitikėjimo atmosferą, neigimo reakciją, darbuotojai prarado saugumo jausmą, nustojo remtis socialinių partnerių atstovavimu.

3.3. Darbo teisinės priemonės krizės padariniams pašalinti

Minėta, kad Penkioliktosios Vyriausybės programoje buvo pareikštas įsitikinimas, jog nepavykus įgyvendinti Krizės įveikimo plano ir galbūt papildomų tokio plano priemonių, kurių prireiktų sunkėjant ekonominei ir finansinei šalies situacijai, Lietuvą ištiktų gili finansų sistemos krizė, ir kad Krizės įveikimo plane buvo pažadėti ryžtingi žingsniai darbo santykių srityje. Konkrečiai, buvo pažadėta siekti sudaryti palankias sąlygas didinti darbo našumą ir produktyvumą, steigti daugiau, geresnių ir saugesnių darbo vietų, mažinti emigraciją. Siekiant šių tikslų, buvo numatyta: (i) modernizuoti darbo santykių reglamentavimą, didinti jų lankstumą, kad jie atitiktų šių dienų ekonomikos

⁷³⁵ Plg. EUROFOUND [WELZ, C. et al.]. *Impact of the crisis on industrial relations and working conditions in Europe*. Dublin, 2014.

⁷³⁶ SCHLACHTER, M. The European Social Charter: Could it contribute to a more Social Europe? In COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (eds.). *Op. cit.*, p. 113 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷³⁷ PETRYLAITĖ, D. Ofus darbas ekonominės krizės sąlygomis (nuorodą žr. Įžangoje).

vystymosi poreikius, bet nebloginti darbo sąlygų; (ii) stiprinti visų lygių socialinį ekonominį dialogą tarp darbuotojų, darbdavių ir visuomenės, kad taikant pažangiausius *flexicurity* principus būtų įgyvendintos esminės darbo santykių ir darbo rinkos reformos; (iii) decentralizuoti darbo rinkos politikos formavimą ir diegimą, perduodant darbo rinkos politikos diegimą regionams; (iv) skatinti socialinių partnerių bendradarbiavimą regionuose, įtraukiant juos į regioninės darbo rinkos politikos įgyvendinimą; (v) parengti ir įgyvendinti darbo jėgos mobilumo skatinimo programą, kai pagalba įsidarbinant grindžiama individualiais vietinės rinkos poreikiais; (vi) sudaryti ekonominių paskatų darbdaviams, kad darbuotojai nuolat tobulintų kvalifikaciją ir tai padėtų jiems greičiau prisitaikyti prie kintančių ekonominių sąlygų (sukurti naują darbo jėgos mokymo ir kvalifikacijos kėlimo sistemą; skatinti suaugusiųjų tęstinį profesinį mokymą, atsižvelgiant į rinkos poreikius kvalifikacijai; (vii) skatinti ir reglamentuoti lanksčių darbo organizavimo formų (tokių kaip nuotolinis darbas, terminuotas darbas, darbas ne visą darbo dieną) taikymą; (viii) skatinti naujų darbo vietų kūrimą, ypatingą dėmesį skiriant smulkaus ir vidutinio verslo įmonių kūrimui ir plėtrai; (ix) parengti priemones, kurios užtikrintų kiek įmanoma efektyvesnę migracijos ir emigracijos procesų valdymą bei didesnės dalies emigravusių šalies gyventojų susigrąžinimą, taip pat sudaryti ekonomines paskatas vyresnio amžiaus gyventojams ilgiau likti darbo rinkoje – tai mažintų darbo jėgos iš trečiųjų šalių paklausą; (x) skatinti ir įgyvendinti jaunimo verslumo programas, sudarančias prielaidas užsiimti individualia veikla bei didinančias aktyvios ir socialiai atsakingos visuomenės dalies augimą; (xi) nuosekliai įgyvendinti priemones, kurios garantuotų nediskriminavimą darbo rinkoje dėl senatvės, negalios, lyties, tėvystės ar motinystės pareigų bei kitų svarbių priežasčių. Taip pat minėta, kad visos šios darbo rinkos priemonės buvo kuriamos pagal Danijos *flexicurity* modelį ir tai buvo atvirai pripažįstama. Kaip jau aišku, per krizę tai negalėjo būti „vais-tas nuo visų ligų“, juolab kad, kaip pažymi darbo rinkos ir darbo santykių specialistai, Skandinavijos modelis yra jau atgyvenęs ir tai, ką jis garantavo ir leido pasiekti, buvo įmanoma kitokiomis ekonominėmis, socialinėmis, geopolitinėmis sąlygomis⁷³⁸. Todėl nėra keista, kad kitose ES valstybėse narėse tuo metu jau buvo suabejota *flexicurity* modelio tinkamumu operatyviai ir per trumpą laiką sureaguoti į krizės padarinius darbo rinkai. Šiuolaikinės ekonomikos pobūdis, krizės iššūkiai, iš esmės pasikeitęs socialinis žemėlapis verčia ieškoti kur kas veiksmingesnių priemonių, o ne mechaniškai kopijuoti metodus, kurių efektyvumu galima pagrįstai abejoti. Bet būtent taip nutiko Lietuvoje. Vyriausybė tvirtai laikėsi siekio suderinti sunkiai tarpusavyje derančius ekonomikos lankstumą ir darbo saugumą ir net nesvarstė, kokia gali būti to kaina. Visiškai nebuvo įvertinta tikroji ekonominė padėtis, kuri, akivaizdu, maksimaliai riboja galimybes imtis ilgalaičių strategijų ir vertė ieškoti daug efektyvesnių, nors galbūt trumpuoju laikotarpiu drastiškesnių

⁷³⁸ DE Vos, M. *Op. cit.*, p. 123 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

priemonių. Maža to, Vyriausybė nepaaiškino, kaip bandys susieti sunkiai tarpusavyje derančius lankstumą ir darbo sąlygų gerinimą, tai liko *terra incognita*. Buvo galima įtarti, kad skambios deklaracijos slepia darbo santykių teisinio reguliavimo liberalizavimo planus⁷³⁹. Kaip minėta, nors turėta gerų ketinimų ir bandyta nedelsiant jų imtis, Vyriausybė nuėjo gana primityviu darbo rinkos ir darbo santykių modernizavimo ir efektyvinimo keliu – buvo griebtasi vos ne stichiškų priemonių, sukiršinusių darbo santykių dalyvius ir gyventojus bei verslą kartais nuteikusių prieš bet kokius valdžios sprendimus.

Pirmas bandymas. 2009 m. Vyriausybė, siekdama pagerinti verslo aplinką darbdaviams, pasiūlė: (i) sumažinti darbo sutarčių nutraukimo kaštus; (ii) suteikti galimybę vienašališkai keisti darbo sąlygas; (iii) išplėsti terminuotų darbo sutarčių sudarymo galimybes; (iv) liberalizuoti viršvalandinio darbo reglamentavimą⁷⁴⁰. Buvo pabrėžta, kad šios priemonės bus laikinos, taikomos tik keletą metų, iki stabilizuosis ekonominė situacija. Siūlymai buvo pagrįsti, bet vietoj esminių pakeitimų galiausiai Seime daugelio jų buvo atsisakyta ir sukurta „oro pagalvė“: leista dėl darbdaviams palankesnių sąlygų tartis kolektyvinėse sutartyse⁷⁴¹. Tai buvo be galo naivus sprendimas, žinant, kad net iki krizės Lietuvoje kolektyvinės sutartys buvo sudaromos ne daugiau kaip 10 proc. įmonių. Tokie DK pakeitimai tik teoriškai galėjo turėti įtakos darbo santykių lankstumui, o praktikoje jie mažai ką reiškė.

Antras bandymas. Dar kartą liberalizuoti darbo santykius buvo pabandyta 2010 m. Tuo metu Vyriausybė jau laikėsi tvirčiau, nes galėjo moraliai remtis Nacionaliniame susitarime⁷⁴² sutartomis antikrizinėmis priemonėmis ir šitaip bandyti pasiekti tai, ko nepavyko teikiant 2009 m. DK pataisas. Vyriausybė pasiūlė derėtis dėl paketo „kompensacinių“ sąlygų: darbuotojų atstovų padėties įmonėse stiprinimo (įskaitant dalyvavimą įmonių valdymo organuose ir streikų skelbimą), darbo ginčų instituto tobulinimo, darbo įstatymų laikymosi ir kontrolės. Darbdaviai jokių iš esmės naujų pasiūlymų nepateikė, nes jų pozicijai gerai atstovavo pati Vyriausybė. Profesinės sąjungos sutiko su derybomis ir pateikė savo pasiūlymų. Aktyviai derantis pavyko pasiekti kompromisą ir gauti pritarimą naujam reformų įstatymui. Seimas 2010 m. birželio 22 d. priėmė DK pataisas⁷⁴³. Kadangi jos buvo socialinio kompromiso rezultatas, kai kurios iš jų buvo labiau palankios darbdaviams, o kitos – darbuotojams, kurių praradimus jos amortizuoja ar kompensuoja. Darbo santykius liberalizavo šios naujos nuostatos: (i) buvo panaikinti

⁷³⁹ DAVULIS, T. Lietuvos Respublikos darbo kodekso pakeitimai 2009–2010 metais – besikeičianti darbo teisėkūros paradigma. Iš DAVULIS, T. ir PETRYLAITĖ, D. (sud. ir moksl. red.) (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷⁴⁰ DK pataisų projektas nr. XIP-473. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=340191 [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

⁷⁴¹ *Žin.*, 2009, nr. 93-3993.

⁷⁴² Plačiau apie Nacionalinį susitarimą žr. 4 skyrių.

⁷⁴³ *Žin.*, 2010, nr. 81-4221.

apribojimais įvesti įmonėse suminę darbo laiko apskaitą; (ii) buvo leidžiama dėl viršvalandžių tartis individualiai su darbuotoju; (iii) buvo pakartotinai pabandyta liberalizuoti terminuotų sutarčių sudarymą, bet šis bandymas buvo sėkmingas tik iš dalies, nes profesinės sąjungos griežtai pasipriešino bendram leidimui sudaryti terminuotas sutartis, tačiau sutiko su pasiūlymu laikinai leisti jas sudaryti naujai sukurtose darbo vietose. Įvertinus šiuos pakeitimus matyti, kad jų tonas ir liberalumo laipsnis nebuvo toks didelis, kaip žadėta; tai veikiau buvo paviršutiniškas mėginimas šiek tiek atlaisvinti darbdaviams rankas organizuojant darbo procesą, bet lauktų esminių pakeitimų, tokių kaip darbo sutarčių nutraukimo instituto peržiūra, nebuvo padaryta. Savo ruožtu, vadinamasis kompensacinis paketas apėmė tokias naujas nuostatas: (i) buvo palengvinta streikų skelbimo procedūra; (ii) įtvirtintas darbo sutarties sustabdymo institutas, jei darbdavys nevykdo savo įsipareigojimų darbuotojams.

Trečias bandymas. Kadencijai einant į pabaigą, Vyriausybė trečią kartą pabandė įgyvendinti dar savo 2008 m. programoje užsibrėžtus tikslus. 2012 m. ji pateikė darbo santykius tikrai iš esmės liberalizuojančių DK pataisų projektą⁷⁴⁴, kuriuo buvo siekiama padidinti darbo santykių lankstumą, skatinti naujų darbo vietų kūrimą, nedarbo mažinimą, jaunimo įdarbinimą, administracinės naštos mažinimą, darbo rinkos modernizavimą, darbo santykių reglamentavimą derinti su darbuotojų saugumo užtikrinimu. Buvo pasiūlyta: (i) išplėsti terminuotų darbo sutarčių sudarymo galimybę; (ii) įspėjimo apie darbo sutarties nutraukimą terminą susieti su darbuotojo darbo stažu įmonėje; (iii) panaikinti nuostatas dėl tam tikrų darbuotojų kategorijų atleidimo tik ypatingais atvejais; (iv) atsisakyti didesnių kaip keturių mėnesių vidutinio darbo užmokesčio dydžio išeitinių išmokų mokėjimo; (v) nustatyti galimybę taikyti ilgesnę kasdienio darbo laiko trukmę; (vi) sudaryti galimybes lanksčiau nustatyti savaitės darbo laiko trukmę; (vii) numatyti galimybę šalims susitarti dėl nemokamų atostogų; (viii) nustatyti galimybę konkrečių darbų ir pareigų sąrašą dėl visiškos materialinės atsakomybės sutarčių sudaryti darbo tvarkos taisyklėse ir kt. Tačiau projektą svarstant Seime buvo sulaukta didelio profesinių sąjungų ir visuomenės pasipriešinimo. Padėtį savaip sušvelnino prasidėjusios vasaros atostogos (projektas Seimui buvo pateiktas birželį), o vėliau prasidėjusi Seimo rinkimų kampanija tuos liberalius siūlymus nutrynė iki absoliutaus minimumo⁷⁴⁵.

Taigi per ketverius krizės metus buvo bent tris kartus bandoma reformuoti darbo santykių teisinį reguliavimą ir rinktis liberalesnę jo formą (tą siūlė padaryti ir ES⁷⁴⁶), bet visa tai baigėsi veikiau redakciniais, paviršutiniš-

⁷⁴⁴ DK pataisų projektas nr. XIP-4555. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok-paieska.showdoc_l?p_id=427144&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

⁷⁴⁵ *Žin.*, 2012, nr. 135-6859.

⁷⁴⁶ Tarybos rekomendacija dėl Lietuvos 2012 m. nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2012–2015 m. Lietuvos konvergencijos programos. COM(2012) 319 final. Briuselis,

kais teisės aktų pakeitimais, verslui realiai nesudariusiais jokių palankesnių, lankstesnių darbo organizavimo galimybių, bet sukėlusiais daug ginčų visuomenėje, sumaištį tarp darbuotojų bei profesinių sąjungų ir dar daugiau moralinio nepasitenkinimo, negu būtų padariusios konstruktyviai suderėtos ir įgyvendintos reformos.

Kol Vyriausybė nesėkmingai bandė reformuoti darbo santykius, jų praktika tekėjo sava vaga. Darbdaviai, negalėdami sulaukti ir teisėtai pasinaudoti liberalesnėmis darbo teisės nuostatomis, veikė taip, kaip manė galį ir kaip, jų nuomone, reikalavo susiklosčiusios darbo rinkos sąlygos, o darbuotojai, bijodami apskritai netekti darbo ir pakliūti į drastiškai didėjančias bedarbių gretas, rinkosi viena iš dviejų: arba susitaikydavo su darbdavių primetamomis darbo sąlygomis, kartais gerokai pabloginančiomis jų padėtį ir balansuojančiomis ties teisėtumo riba, verčiančiomis juos tapti „šešėlio darbuotojais“⁷⁴⁷, arba emigruodavo⁷⁴⁸, šitaip nebyliai protestuodami ir prieš darbdavių veiksmus, ir prieš Vyriausybės darbo santykių sistemos reformavimo politiką, tiksliau, jos nebuvimą.

Kaip matyti, Lietuvoje, kitaip nei kai kuriose kitose ES valstybėse narėse⁷⁴⁹, nebuvo imtasi tokios esminių darbo rinkos ir darbo santykių reglamentavimo reformos, dėl kurios būtų pagrindo kalbėti apie tiesioginius darbuotojų teisių pažeidimus. Vyriausybės pateiktos ir Seimo priimtos DK pataisos nesukėlė abejonių dėl jų teisėtumo ir atitikties Konstitucijoje garantuojamoms darbuotojų teisėms bei tarptautiniams jų standartams. Kita vertus, čia aprašytą neryžtingumą galima kritikuoti ir tuo aspektu, kad jis galėjo sudaryti prielaidas siaurinti ir net pažeisti darbo teises praktikoje.

2012.05.30. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_lithuania_lt.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.]; Tarybos 2013 m. liepos 9 d. rekomendacija dėl 2013 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2012–2016 m. Lietuvos konvergencijos programos. OL 2013 C 217; Tarybos 2014 m. liepos 8 d. rekomendacija dėl 2014 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2014 m. Lietuvos konvergencijos programos. OL 2014 C 247.

⁷⁴⁷ C. Woolfsonas tai vadina „darbo santykių neformalėjimu“: bloginamos įsidarbinimo ir darbo galimybės, suvaržomos darbo teisės, o darbuotojai, neturėdami galimybės tam pasipriešinti dėl susiklosčiusių neigiamų darbo rinkos sąlygų, su tuo taikstosi vien todėl, kad geriau toks darbas negu jokie. SAMOŠKAITĖ, E. Švedų profesorius: Lietuva skilo – yra nomenklatura, oligarchai ir likusieji. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/svedu-profesorius-lietuva-skilo-yra-nomenklatura-oligarchai-ir-likusieji.d?id=61240099> [žiūrėta 2012 m. sausio 14 d.].

⁷⁴⁸ Oficialūs skaičiai pateikti Ižangoje, 7 išnašoje.

⁷⁴⁹ Plg. HUMBLET, P. Neuerungen im belgischen Arbeitsrecht in den Jahren 2006 bis 2009, *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2010, Heft 2; LECCESE, V. and SCANNI, I. Änderungen im Arbeitsrecht Italiens in den Jahren 2009-2011. *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2012, Heft 4; NAVARRO NIETO, F. Spanisches Arbeitsrecht in den Jahren 2010 bis 2012: Eine Zeit bedeutsamer Änderungen. *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2012, Heft 4; PISARCZYK, L. Neuerungen im polnischen Arbeitsrecht. *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2010, Heft 2; ŚWIĄTKOWSKI, A. and WUJCZYK, M. Labour law in Poland and the economic crisis – seeking legal solutions in the time of austerity. *Verslo ir teisės aktualijos*, 2013, nr. 8.

3.4. Visuomenės požiūris į antikrizines darbo santykių teisinio reguliavimo priemones

Atliekant visuomenės apklausą respondentų buvo klausiama, kaip darbuotojai ekonominio sunkmečio priemonės vertina darbo teisių ir garantijų kontekste ir su kokiais problemomis jie patys susidūrė šioje srityje. Atsakymai akivaizdžiai išryškino masinį nusivylimą, pesimizmą, netikrumą, netikėjimą ir nepasitikėjimą ir valdžios institucijomis, ir (dar labiau) darbdaviais, ir net profesinėmis sąjungomis, neigiamą požiūrį į bet kokias iniciatyvas. Paklausus, ar dėl krizės jų teisės buvo pažeistos, teigiamai atsakė 53 proc. respondentų. Paprašius sukonkretinti, kokios tos teisės, net 85 proc. respondentų paminėjo ekonomines ir socialines teises (apie pažeistas asmenines teises užsiminė 19 proc., apie kultūrinės ir politinės bei pilietinės teises – po 8 proc. respondentų). Į klausimą, ar teko susidurti su neigiamais 2008 m. prasidėjusios ekonomikos krizės padariniais savo darbe, teigiamai atsakė net 66 proc. respondentų. Paprašius sukonkretinti, buvo įvardyti šie padariniai: (i) ekonominės teisės: mažėjo atlyginimai, pensijos, išmokos neįgaliesiems ir daugiavaikėms šeimoms, tėvams, auginantiems vaikus; sumažėjo galimybė rasti darbą; darbdaviai pradėjo negerbti darbuotojų, juos išnaudoja, piktnaudžiauja (sumažino darbuotojų skaičių, padidino darbo krūvį, o atlyginimą sumažino, daug kas turėjo emigruoti); (ii) socialinės teisės: pablogėjo socialinė padėtis; trūksta saugumo; atsirado praraja tarp visuomenės sluoksnių; neliko teisės į prieinamą mediciną, nemokamą sveikatos priežiūrą. Kai kurie respondentai apibendrinami teigė, kad „dingo orumo teisė“; „neliko teisės į visavertį gyvenimą“; „nesiskaitymas su žmonėmis – bendras krizės reiškinys“. Apskritai net 58 proc. respondentų nurodė, kad per krizę padaugėjo žmogaus orumo pažeidimų.

Atsakydami į klausimą, kokie buvo tiesioginiai neigiami ekonomikos krizės padariniai darbo aplinkoje, 72 proc. respondentų nurodė sumažėjusį darbo užmokestį („dirbau be atlyginimo penkis mėnesius“, „neišmokėjo atlyginimo“, „vėluojantys atlyginimai, nežinomybė dėl ateities“, „nuimti priedai, negavome premijų“ ir kt.); 24 proc. respondentų nurodė, kad buvo atleisti iš darbo („išėjau iš darbo“, „privertė savo noru išeiti iš darbo“ ir kt.); kitų darbo sąlygų pablogėjimą nurodė 37 proc. respondentų („turėjau išeiti priverstinių nemokamų atostogų“, „sumažintos lėšos kvalifikacijai“ ir kt.). Į klausimą, ar ketino arba ketina emigruoti, teigiamai atsakė 29 proc. respondentų, iš kurių krizę, kaip paskatą apsispręsti emigruoti, nurodė net 86 proc.

Paklausus darbo ir socialinių santykių specialistų, kokius sprendimus kovojant su ekonomikos krize turėjo priimti, bet nepriėmė Vyriausybė, buvo paminėta: (i) darbo santykių liberalizavimas; (ii) darbuotojų teisių didinimas ir dialogo skatinimas; (iii) aktyvių darbo rinkos priemonių taikymas; (iv) skatinimas kurti darbo rinką; (v) „pastebima“ politika išlaikyti esamą darbo rinkos padėtį. Specialistai mano, kad viso to nebuvo, Tarp jų vyrauja nuomonė,

kad nuo 2008 m. neįvyko esminių pokyčių darbo, užimtumo ir socialinio dialogo santykių reguliavimo srityse.

Šie duomenys dar kartą patvirtina, kad darbo santykių teisinio reguliavimo srityje nebuvo imtasi esminių priemonių, nebuvo ieškoma inovatyvių, šiuolaikiškų metodų, kurie padėtų verslui išgyventi nepalankiomis ekonominėmis sąlygomis, o darbuotojai ne tik nepatirtų didelių praradimų (sumažėjusio darbo užmokesčio, darbo užmokesčio nemokėjimo, neapmokamų prastovų ir kt.), bet ir nekiltų grėsmė jų teisėtam lūkesčiui ir teisei dirbti oriai. Kaip Lietuvos darbo rinka vis dėlto sugebėjo išgyventi sunkmetį, jei nebuvo priimta deramų teisėkūros sprendimų? Klausimas šiek tiek retorinis. Žiūrint iš šių dienų perspektyvos, galima sakyti, kad žmonės „kažkaip“ išgyveno, naudodami vidinius išteklius, leistinas ir neleistinas priemones. Kai kurie tyrėjai teigia, kad per krizę Lietuvos darbo rinka išsiskaidė į tris dalis: (i) viešąjį sektorių, kuris rėmėsi ES parama ir gyveno „visai neblogai“; (ii) mažą grupę turtingų verslo atstovų; (iii) privačiame sektoriuje dirbančius darbuotojus, kurių gyvenimas, deja, „nebuvo puikus“. Dalis darbo rinkos dalyvių pasitraukė į „šešėlį“: arba dirbo nelegaliai ir gavo nelegalų atlygį, arba dirbo legaliai, bet dalį atlyginimo gavo „vokelyje“⁷⁵⁰. Ekonominį ir socialinį šoką 2008–2009 m. sukėlė ne vien globalizacija ir ekonomikos krizė, bet ir valdžios sprendimai, jos monologas – vengimas kalbėtis su tauta, socialiniais partneriais, arogantiškas tonas. Tas šokas pasireiškė žmonių nusivylimu, socialiniu susvetimėjimu ir sunkiai suvokiamo masto emigracija: Statistikos departamento duomenimis, 2007 m. emigravo 30 tūkst. Lietuvos gyventojų; 2008 m. – 25 tūkst.; 2009 m. – 38 tūkst.; 2010 m. – 83 tūkst.; 2011 m. – 54 tūkst.; 2012 m. – 41 tūkst.; 2013 m. – 38 tūkst.⁷⁵¹

Taigi Lietuva galėtų būti laikoma unikalia ES valstybe nare, nes, turėdama bene aukščiausio socialinio saugumo laipsnio darbo rinką ir susidūrusi su ištis didelio masto ekonomikos krize, nesiėmė jokių radikalių teisinių priemonių padėti darbo rinkai įveikti kilusius sunkumus – valdžia tarsi nusišalino nuo problemos sprendimo, palikdama darbo santykių dalyvius pačius kapstyti iš padėties. Darbo santykių reguliavimo priemonės per krizę galima apibūdinti žinomu posakiu „skęstančiųjų gelbėjimas – pačių skęstančiųjų reikalas“. Ar šitaip galima pažeisti pamatines žmogaus teises? Sunku atsakyti. Formaliai, matyt, ne. Tačiau akivaizdu, kad valstybė turi neginčijamą pareigą ginti savo visuomenės narius nuo ištikusių nelaimių: jei negali pats ištraukti skęstančiojo, bent numesk jam gelbėjimosi ratą, į kurį įsikabinęs skęstantysis galėtų bandyti išsigelbėti. Žinoma, nenustačius reikiamo teisinio reguliavimo, nebuvo ir jo teisėtumo patikros teisiniu keliu, nebuvo net teorinių prielaidų inicijuoti konstitucingumo patikrinimo, nes nebuvo tokių valdžios

⁷⁵⁰ SAMOŠKAITĖ, E. Švedų profesorius: Lietuva skilo – yra nomenklatūra, oligarchai ir likusieji (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷⁵¹ WOOLFSON, C. 'Hard times' in Lithuania: Crisis and 'discourses of discontent' in post-communist society. *Ethnography*, 2010, vol. 11, no. 4.

sprendimų, kurie galbūt būtų pažeidę Konstitucijos ginamas darbuotojų teises. Apklausa duomenys ir emigracijos rodikliai rodo, kad bene vienintelės priemonės, kurių šiomis aplinkybėmis galėjo imtis visuomenė, buvo pesimizmas ir abejingumas, nusivylimas savo valstybe ir suvokimas, kad kiekvienas yra paliktas vienas su savo problemomis⁷⁵². Europos socialinių reikalų komitetas yra konstatavęs, kad, nepaisant ekonomikos krizės, vyriausybės turi pareigą imtis visų priemonių, kurios užtikrintų Europos socialinėje chartijoje įtvirtintų socialinių teisių realizavimą įgyvendinimą ir apsaugą, ypač tokiu metu (finansinių sunkumų, krizės), kai šių teisių turėtojai daug labiau yra reikalingi apsaugos nei paprastai⁷⁵³. Tad galima drąsiai teigti, kad nors antikriziniais darbo teisės sprendimais ir nebuvo pažeistos konkrečių darbuotojų teisės, viešosios valdžios neveikimas iš esmės pažeidė pačią svarbiausią vertybę – paneigė socialinį teisingumą ir sudarė prielaidas ignoruoti darbo bei socialines teises ir jas pažeidinėti.

Tokį vertinimą patvirtina statistika. Bylų dėl darbo santykių daugėjo: 2008 m. buvo pradėtos tik 1 492 bylos; 2009 m. jų buvo beveik trigubai daugiau – 3 924 bylos; 2010 m. – 3 168 bylos; 2011 m. bylų pradėta mažiau – 2 091 byla; tačiau 2012 m. gautų bylų skaičius vėl išaugo – 2 181; tik 2013 m. bylų dėl darbo santykių gerokai sumažėjo – 1 459⁷⁵⁴ (vis dėlto manytina, kad sumažėjimą nulėmė ne pagerėjusi darbuotojų teisinė padėtis, bet 2013 m. įsigaliojusi nauja individuali darbo ginčų nagrinėjimo procedūra, kai dauguma tokių ginčų sprendžiama darbo ginčų komisijose prie Valstybinės darbo inspekcijos (VDI)⁷⁵⁵). Darbuotojai dažniausiai į teismą kreipdavosi dėl darbo teisinių santykių nutraukimo ir neteisėto atleidimo iš darbo, neteisingo darbo užmokesčio mokėjimo, kompensacijų atleidus iš darbo ir kitokių išmokų. Kartu darbuotojai naudojosi kita įstatymų suteikta galimybe – skundėsi VDI dėl neišmokėto darbo užmokesčio, darbo sutarties sudarymo, darbo laiko, nelegalaus darbo, saugos darbe reikalavimų pažeidimų. Iš viso 2008 m. buvo ištirta 8 560 skundų ir pranešimų. Per 2009 m. VDI gavo 12 492 skundus, prašymus, pranešimus ir paklausimus, kuriuose buvo keliamas 22 771 klausimas (28 proc. daugiau nei 2008 m.). 2010 m. VDI gavo 13 335 skundus, pranešimus ir paklausimus. Palyginti su 2009 m., keltų klausimų sumažėjo

⁷⁵² Bet žr. alternatyvų aiškinimą 5.4 poskyryje.

⁷⁵³ Sprendimas byloje *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) prieš Graikiją*, no. 66/2011, 2012 m. gegužės 23 d.

⁷⁵⁴ Teismų statistika. Prieiga per internetą: <http://www.teismai.lt/lt/teismai/teismai-statistika> [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

⁷⁵⁵ VDI duomenimis, per 2013 m. darbo ginčų komisijose buvo pradėta 5 221 byla, išnagrinėta – 4 688 bylų, tarp kurių 90,5 proc. sudarė ginčai dėl darbo apmokėjimo, 3,6 proc. – dėl drausminės atsakomybės, 2,8 proc. – dėl materialinės atsakomybės, 2,6 proc. – dėl darbo sutarties (primintina, kad darbo ginčų komisijos nesprenžia ginčų dėl darbo sutarties nutraukimo) ir 0,5 proc. – dėl darbo ir poilsio laiko. Informaciją apie VDI nagrinėjamus darbo ginčus žr. jos interneto tinklalapyje: <http://www.vdi.lt/DGK/DGK.aspx>.

25 proc. – iki 17 080. Šis sumažėjimas susijęs ne vien su objektyviomis, krizės sukurtomis prielaidomis, bet jam turėjo įtakos subjektyvus veiksnys – tikėtina, kad darbuotojai, bijodami prarasti darbo vietą, toleruoja pažeidimus savo atžvilgiu⁷⁵⁶. Tai rodo net 17 proc. išaukęs anoniminių pranešimų dėl darbo santykių skaičius. 2011 m. VDI gavo 7 483 skundus ir pranešimus, kuriuose buvo keliami 11 056 klausimai. Palyginti su 2010 m., skundų gauta 8,8 proc. daugiau, o juose keliamų klausimų skaičius padidėjo 11,2 proc. 2012 m. VDI gavo 6 161 skundą ir pranešimą, kuriuose buvo keliami 7 978 klausimai; vyravo skundai dėl darbo sutarties (3 614), darbo ir poilsio laiko (2 669), darbo apmokėjimo (1 099). 2013 m. VDI gavo 9 897 skundus ir pranešimus (4 676 VDI skyriuose ir 5 221 darbo ginčų komisijose), kuriuose buvo keliami 6 227 klausimai. Ir šiuose skunduose bei pranešimuose vyravo tie patys klausimai (5 372; dėl darbo sutarties – 2 768, dėl darbo ir poilsio laiko – 1 222, dėl darbo apmokėjimo – 1 095). Darbuotojų saugos ir sveikatos klausimai fiksuoti 725 atvejais (13,5 proc. visų klausimų). Išnagrinėjus gautus skundus ir pranešimus, 20,2 proc. juose keltų kaltinimų nepasitvirtino⁷⁵⁷. Išlieka aiški tendencija: daugiausia nusiskundimų yra susiję su darbo teise; tokių klausimų kiekvienais metais gaunama apie 85 proc. Darbo santykių srityje daugiausia skundžiamasi dėl darbo apmokėjimo, galutinio atsiskaitymo, darbuotojų darbo ir poilsio laiko organizavimo. Sunkiausias krizės metais (pavyzdžiui, 2009 m.) darbuotojams didžiausią susirūpinimą kėlė darbo užmokesčio mokėjimo problemos (ypač galutinis neatsiskaitymas atleidus iš darbo), bet mažesni – jų sauga ar sveikata. Šiek tiek pagerėjus ekonominei padėčiai, daugiau klausimų gaunama dėl darbuotojų saugos ir sveikatos, darbo ir poilsio laiko organizavimo.

⁷⁵⁶ MAČERNYTĖ-PANOMARIOVIENĖ, I. I. Teisės į darbą užtikrinimo padėtis Lietuvoje 2008–2012 m. Iš BELIŪNIENĖ, L. (moksl. red.) *Darbas, šeima ir socialinė apsauga: žmogaus teisių užtikrinimo 2008–2012 metais problemos*. Vilnius, 2013, p. 12.

⁷⁵⁷ Valstybinės darbo inspekcijos 2009 m. gegužės 22 d. ataskaita nr. NSD-4 apie darbuotojų saugos ir sveikatos būklę bei darbo įstatymų vykdymą Lietuvos Respublikos įmonėse, įstaigose ir organizacijose 2008 metais. Prieiga per internetą: <http://www.vdi.lt/PdfUploads/Ataskaita2008.pdf> [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.]; Valstybinės darbo inspekcijos 2010 m. gegužės 31 d. ataskaita nr. NSD-5 apie darbuotojų saugos ir sveikatos būklę bei darbo įstatymų vykdymą Lietuvos Respublikos įmonėse, įstaigose ir organizacijose 2009 metais. Prieiga per internetą: <http://www.vdi.lt/PdfUploads/Ataskaita2009.pdf> [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.]; Valstybinės darbo inspekcijos 2011 m. gegužės 18 d. ataskaita nr. NSD-5 apie darbuotojų saugos ir sveikatos būklę bei darbo įstatymų vykdymą Lietuvos Respublikos įmonėse, įstaigose ir organizacijose 2010 metais. Prieiga per internetą: <http://www.vdi.lt/PdfUploads/Ataskaita2010.pdf> [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.]; Valstybinės darbo inspekcijos 2012 m. gegužės 23 d. ataskaita nr. NSD-1 apie darbuotojų saugos ir sveikatos būklę bei darbo įstatymų vykdymą Lietuvos Respublikos įmonėse, įstaigose ir organizacijose 2011 metais. Prieiga per internetą: <http://www.vdi.lt/PdfUploads/Ataskaita2011.pdf> [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.]; Valstybinės darbo inspekcijos 2013 m. gegužės 31 d. ataskaita nr. VLD-7 apie darbuotojų saugos ir sveikatos būklę bei darbo įstatymų vykdymą Lietuvos Respublikos įmonėse, įstaigose ir organizacijose 2012 metais. Prieiga per internetą: <http://www.vdi.lt/PdfUploads/Ataskaita2012.pdf> [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.]; Valstybinės darbo inspekcijos 2014 m. gegužės 30 d. ataskaita apie darbuotojų saugos ir sveikatos būklę bei darbo įstatymų vykdymą Lietuvos Respublikos įmonėse, įstaigose ir organizacijose 2013 metais. Prieiga per internetą: <http://www.vdi.lt/PdfUploads/Ataskaita2013.pdf> [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.].

Šie statistiniai duomenys aiškiai parodo, su kokiais pažeidimais darbuotojai susidūrė per krizę, ir kartu – kad darbdaviai, negalėdami pasiremti kojomis nors teisės normomis, daugiau taikė organizacines priemones, nulėmusias didelį darbo teisių pažeidimų skaičių.

3.5. Pokriziniai sprendimai

2012 m. gruodį darbą pradėjusi Šešioliktoji Vyriausybė savo programoje išpareigojo siekti gerinti socialinį dialogą tarp darbdavių, valstybės ir darbuotojų, didinti profesinių sąjungų įtaką priimamiems sprendimams, taip pat skatinti kolektyvinių sutarčių šakos lygmeniu pasirašymą. Žinant, kaip drastiškai buvo paneigti socialinio bendradarbiavimo principai per krizę, tai teigiamas siekis. Kita vertus, šios Vyriausybės programoje ir jos įgyvendinimo priemonėse vėl matome aukštą, bet nekonkrečią retoriką, deja, neleidžiančią prognozuoti, kaip bus bandoma reformuoti darbo ir socialinius santykius, kokie struktūriniai ir koncepciniai pokyčiai numatyti. Akivaizdu, kad kiekvienos politikos, bet kokių bandymų keisti darbo rinkos reglamentavimą leitmotyvas turi būti socialinis teisingumas – turi būti siekiama sukurti tokį teisinį mechanizmą, kuris teiktų teisinės gynybos priemones ne pačiai rinkai, o individui – verslininkui ir / arba darbuotojui, leistų plėtotis šiuolaikiniams abipusiu interesų supratimu ir kompromisu grindžiamiems darbo rinkos santykiams.

Siekdama modernizuoti darbo santykių teisinį reguliavimą, 2013 m. Vyriausybė inicijavo projektą „Lietuvos socialinio modelio, apimančio užimtumo didinimą, darbo santykių reglamentavimo tobulinimą ir socialinio draudimo tvarumą, sukūrimas“⁷⁵⁸. Užsibrėžta tobulinti darbo teisę, užimtumą ir socialinę apsaugą reglamentuojančius teisės aktus, sukurti bendrą, ekonomiškai pagrįstą ir subalansuotą šių santykių sistemą, kuri leistų didinti užimtumą, gerinti darbo santykius ir skatinti investicijas. Darbo teisės srityje buvo keliamas tikslas sukurti lankstesnio darbo santykių reguliavimo sąlygas, siekiant užtikrinti užimtumo saugumą. Tai numatoma pasiekti: (i) lanksčiau reguliuojant darbo ir poilsio laiko institutą; (ii) atleidimo iš darbo nuostatas pritaikant prie rinkos sąlygų – trumpinant išpėjimo apie būsimą atleidimą iš darbo terminus, išėitinių išmokų dydžio racionalizavimą, peržiūrint kitas garantijas atleidžiant iš darbo; (iii) mažinant administracinę naštą darbdaviams – atsisakant tam tikrų veikslių formalizavimo, dokumentų pildymo ir kt.; (iv) plečiant darbo sutarčių rūšis, tenkinant darbuotojų ir darbdavių poreikius bei atsižvelgiant į tam tikroms darbuotojų kategorijoms taikomus darbo ypatumus; (v) peržiūrint darbo užmokesčio nustatymo mechanizmą,

⁷⁵⁸ Plačiau žr. *Darbo santykių ir valstybinio socialinio draudimo teisinis-administracinis modelis*. Prieiga per internetą: <http://www.socmodelis.lt>.

reformuojant minimalios mėnesio algos nustatymą ir kt. Vienas iš šio projekto numatomų rezultatų – naujo DK projekto parengimas.

Apibendrinimas

Tarptautiniu lygmeniu jau keli dešimtmečiai yra deklaruotas ir atitinkamuose dokumentuose įtvirtintas oraus darbo principas, apimantis keturis pagrindinius elementus: užimtumo didinimą, socialinį saugumą; socialinį dialogą; darbo teises. Šis principas suponuoja kiekvieno darbuotojo teisę oriai dirbti, įprasminti save darbe, ir kartu jo ir jo šeimos narių teisę į prasmingą ir įvairiapusį socialinį bei asmeninį gyvenimą po darbo. Europą ir pasaulį sukretusi Didžioji recesija atskleidė, kokios grėsmės kykla darbuotojų bei darbo netekusių (dažnai būtent dėl šios krizės) asmenų socialiniam ir ekonominiam saugumui. Tarptautinė bendruomenė nedelsdama reagavo į susidariusią padėtį ir paragino valstybes imantis antikrizinių priemonių vadovautis oraus darbo principu ir neperžengti šio principo turinį sudarančių pamatinių darbo bei socialinių teisių minimumo.

Lietuvos Vyriausybė, siekdama įveikti krizę ir bandydama užkirsti kelią dar didesniai jos įsisiautėjimui, 2008–2012 m. ėmėsi liberalizuoti darbo santykius. Pasiiekti užsibrėžtų tikslų neleido prarastas socialinių partnerių (pirmiausia profesinių sąjungų) palaikymas, visuomenės išankstinis nusiteikimas, todėl iš esmės reformuoti darbo teisę ir sukurti pagrindą naujos kokybės darbo santykiams nepavyko. Valstybei nepriėmus esminių sprendimų, darbo rinka ėmėsi vadinamosios savireguliacijos: darbdaviai (verslas) nevengė mažinti darbuotojų teisių ir garantijų, labai dažnai balansuodami ant akivaizdaus neteisėtumo ribos. Kiek tai padėjo verslui išgyventi, įrodymų rasti beveik neįmanoma. Tačiau visuomenėje tyrojusi nuotaika (ir darbuotojų, ir bedarbių) akivaizdžiai buvo pesimistinė. Žmonės jautėsi palikti vieni kovoti su krize; jie, viena vertus, matė Vyriausybės neveiklumą ir arogantišką laikyseną; kita vertus, savo darbo vietoje susidurdavo su darbo teisės pažeidimais.

Per krizę susiklosčiusi neigiama moralinė ir ekonominė atmosfera, darbdavių taikytos priemonės, Vyriausybės pozicija sudarė prielaidas kalbėti apie išplitusį pamatinių darbo teisių pažeidinėjimą. Nors Konstitucijoje nėra įtvirtintas socialinės valstybės imperatyvas, tam tikri jo elementai (principai) Konstitucijoje yra įtvirtinti, ir tai leidžia Lietuvos valstybę apibūdinti kaip turinčią būti socialiai orientuotą. Antai pagal Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalį valstybė pripažįsta privačios nuosavybės teisę ir asmens ūkinės veiklos laisvę bei iniciatyva grindžiamus ekonominius santykius, pagal 46 straipsnio 3 dalį ji ūkinę veiklą turi reguliuoti taip, kad ta veikla tarnautų bendrai tautos gerovei, o pagal 48 straipsnio 1 dalį privalo kiekvienam žmogui garantuoti laisvę pasirinkti darbą bei verslą ir teisę turėti tinkamas ir saugias bei sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą atlyginimą už darbą. Taigi valstybė yra konstituciškai

įpareigota rinkos sąlygomis vykdyti savo socialines priedermes; gindama rinkos laisvę, ji kartu yra konstituciškai įpareigota užtikrinti socialinius interesus tos grupės žmonių, kurie yra socialiai mažiau apsaugoti⁷⁵⁹.

Darbo santykių socialinio saugumo lygmuo Lietuvoje yra aukštas. Ekonomikos krizė ir jos įveikimo priemonės parodė, kad darbo santykių teisinį reguliavimą reikia reformuoti, siekiant didesnės lankstumo ir saugumo pusiausvyros. Tačiau, kaip rodo ir užsienio šalių patirtis, ir Lietuvos Vyriausybės nepavykę bandymai reformuoti darbo teisę, tokia reforma turi būti pagrįsta, vykdoma įvertinus poreikius ir realias galimybes, visus turinčius reikšmę veiksnius, neišskiriant nė darbo santykių dalyvių mentaliteto, kultūros, tradicijų, įpročių. Vykdam tą reformą, tarptautiniai darbo teisės standartai, tarptautiniuose aktuose įtvirtintos darbuotojų teisės turi būti visų *de lege ferenda* siūlymų pagrindas ir garantas, kad pamatinių darbo teisių apimtis ir saugumas bus išlaikyti. Šiandien darbo teisei nebepakanka vykdyti dviejų „vadovėlinių“ funkcijų – apsauginės, kai teisinėmis priemonėmis saugoma paprastai silpnesne laikoma darbo santykių šalis – darbuotojai, ir reguliacinės, kai sudaromos efektyvesnio gamybos augimo ir darbo išteklių naudojimo prielaidos. Šiandien darbo rinka jaučia poreikį patirti, kaip darbo teisė atlieka dar ir harmonizuojančią funkciją, siekdama sumažinti darbo ir kapitalo priešpriešą⁷⁶⁰.

4. Socialinė partnerystė

4.1. Nacionalinė teisė

Kaip minėta, svarbiausias pirmojo darbo teisės reformos etapo rezultatas buvo detalaus valstybinio darbo santykių teisinio reguliavimo atsisakymas ir perėjimas prie sutartinio reguliavimo, o ypatingą reikšmę buvo bandoma suteikti kolektyvinėms sutartims. Netrukus išryškėjo trūkumai, į kuriuos atkreipė dėmesį ir tarptautinė bendruomenė (TDO Ekspertų komitetas, Europos Komisija ir kt.) ir kuriuos reikėjo taisyti, todėl antrajame darbo teisės reformos etape daug dėmesio buvo skiriama kolektyvinei darbo teisei ir tam tikriems jos institutams, kolektyviniam sutartiniam metodui, kurio taikymo apraška kaip tik ir yra kolektyvinės sutartys. Kolektyvinės sutartys, tiksliau, jų norminės nuostatos, buvo pripažintos darbo teisės šaltiniais. Net apie 20 proc. DK (straipsnių) nukreipė į kolektyvines sutartis, t. y. atitinkamus

⁷⁵⁹ PETRYLAITĖ, D. Kolektyviniai darbo santykiai amžių sandūroje: uždaviniai ir galimybės (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷⁶⁰ GRUŽEVSKIS, B. Darbo rinkos pokyčių įtaka darbo teisei, p. 162–163 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

darbo santykių klausimus pavedė spręsti pačioms šalims kolektyvinėse sutartyse. Be to, DK aiškiai įtvirtino hierarchinę kolektyvinių sutarčių sistemą nuo įmonės iki nacionalinių kolektyvinių sutarčių.

Taip pat minėta, kad iki naujojo DK Lietuvoje socialinė partnerystė darbo santykių srityje neturėjo įstatyminio pagrindo ir socialinės partnerystės institutas pirmąkart buvo įtvirtintas tik šiame kodekse, kurio 39 straipsnyje buvo nustatyta, kad DK ir kiti įstatymai siekia įtvirtinti socialinę partnerystę, kuri įgyvendinama derybomis ir susitarimais. Socialinė partnerystė apibrėžta DK 40 straipsnyje: tai darbuotojų ir darbdavių atstovų bei jų organizacijų, o tam tikrais DK bei kitų įstatymų nustatytais atvejais ir valstybės institucijų tarpusavio santykių sistema, kuria siekiama suderinti darbo santykių subjektų interesus. Interesų derinimas yra socialinės partnerystės pagrindas. Priimant sprendimus reikalaujama vienodai atsižvelgti tiek į būtinumą užtikrinti ūkio šakos, paslaugų, įmonės efektyvią veiklą, tiek ir į darbuotojų darbo teisių garantijas. Tokie sprendimai gali būti priimami įvairiais lygmenimis ir būti skirtingo pobūdžio – tai ir (i) kolektyvinių sutarčių norminės sąlygos, ir (ii) valstybės sprendimai (įstatymai, kiti norminiai teisės aktai), priimami atsižvelgiant į socialinių partnerių nuomonę, ir (iii) vietiniai (lokaliniai) norminiai teisės aktai, tvirtinami darbdavio, atsižvelgiant į darbuotojų atstovų nuomonę. Kaip matyti iš DK pateikto socialinės partnerystės apibrėžimo, ši sąvoka apima tiek dvišalius darbuotojų ir darbdavių atstovų santykius, tiek ir trišalį bendradarbiavimą dalyvaujant Vyriausybės bei savivaldybės institucijoms. Pažymėtina, kad socialinės partnerystės sistemoje dalyvauja tik vykdomosios valdžios bei vietos savivaldos institucijos. Toks dalyvavimas reikalingas, kad būtų užtikrinti visos visuomenės interesai, įvairiais lygmenimis koordinuojamas kolektyvinis sutartinis darbo santykių reguliavimas, derinamas valstybinis ir sutartinis reglamentavimas. Socialinės partnerystės prigimtis, tikslai, uždaviniai, funkcijos suponuoja, kad socialinė partnerystė – tai darbuotojų ir darbdavių atstovų bei jų organizacijų bendradarbiavimas bet kuriuo lygmeniu, t. y. dvišalis dialogas. O šių socialinių partnerių ir valstybės institucijų bendradarbiavimas turėtų vykti tik pačiu aukščiausiu – nacionaliniu – lygmeniu. Kitaip tariant, socialiai orientuotos rinkos sąlygomis pirmenybė teiktina bet kurio lygmens dvišaliam socialiniam dialogui, o trišalis dialogas turėtų vykti nacionaliniu arba, jei reikia, šakos ar teritoriniu lygmeniu⁷⁶¹.

Kaip jau minėta, Lietuvoje pirmieji žingsniai socialinio dialogo link buvo pradėti žengti 1991 m. išleidus Kolektyvinių sutarčių įstatymą. Tais pačiais metais buvo išleistas ir Profesinių sąjungų įstatymas, numatęs teisę laisvai jungtis į profesines sąjungas ir dalyvauti jų veikloje. Įstatymas įtvirtino profesinių sąjungų lygiateisiškumą, veiklos laisvę ir savarankiškumą, teisę vesti derybas ir sudaryti sutartis (susitarimus) su darbdaviais ar jų organizacijomis.

⁷⁶¹ PETRYLAITĖ, D. Socialinės partnerystės institutas. Iš ŠVEDAS, G. (vyt. moksl. red.). *Op. cit.* (nuorodą žr. III dalyje).

1992 m. Konstitucija piliečiams laidavo teisę laisvai jungtis į asociacijas, įtvirtino profesinių sąjungų veiklos pamatines nuostatas. Didelis postūmis įtvirtinant socialinės partnerystės principus buvo TDO konvencijos nr. 144 „Dėl trišalių konsultacijų tarptautinėms darbo normoms įgyvendinti“ ratifikavimas 1994 m.⁷⁶². Ratifikuodamos Konvenciją, valstybės įsipareigoja įgyvendinti procedūras, garantuojančias efektyvias Vyriausybės, darbuotojų ir darbdavių atstovų konsultacijas darbo santykių reguliavimo klausimais. Itin svarbus žingsnis nacionalinio socialinio dialogo link, kartu ir socialinės partnerystės santykių institucionalizavimo linkme buvo žengtas 1995 m. gegužės 5 d., kai Vyriausybė, nacionalinės darbdaviams atstovaujančios organizacijos ir nacionaliniu lygiu veikiančios profesinių sąjungų organizacijos pasirašė susitarimą „Dėl trišalės partnerystės“ ir numatė derinti Vyriausybės, profesinių sąjungų ir darbdavių organizacijų interesus sprendžiant socialines, ekonomines ir darbo problemas: buvo nuspręsta įsteigti Trišalę tarybą, patvirtinti jos veiklos nuostatus ir kiekvienais metais pasirašyti trišalį metinį susitarimą dėl socialinių, ekonominių ir darbo problemų sprendimo⁷⁶³. Tęsdamos ir plėtodamos minėtą susitarimą, Vyriausybė, profesinių sąjungų ir darbdavių organizacijos 1999 m. vasario 11 d. pasirašė susitarimą „Dėl trišalio bendradarbiavimo“, kuriuo įsipareigojo keistis aktualia informacija darbo, socialiniais ir ekonominiais klausimais, konsultuotis dėl šalims priimtinių šių klausimų sprendimo būdų, trišaliu principu rengti ir derinti teisės aktų projektus, o aktualiausias problemas svarstyti Trišalėje taryboje. 2004 m. pabaigoje socialiniai partneriai atkreipė dėmesį į būtinumą atnaujinti 1999 m. vasario 11 d. susitarimą, ir 2005 m. birželio 13 d. buvo pasirašytas naujas, gerokai išplėstas Vyriausybės, profesinių sąjungų ir darbdavių organizacijų atstovų politinis susitarimas „Dėl trišalio bendradarbiavimo“⁷⁶⁴. Jame buvo įtvirtinti trišalio bendradarbiavimo prioritetai, priemonės jiems įgyvendinti, įvertinta būtinybė į dialogą įtraukti kuo platesnius visuomenės sluoksnius, kuriant ir plėtojant pilietinio dialogo struktūrą, į kurią būtų įtraukiamos įvairios asociacijos, diegti Europoje pripažintą ir naujosioms ES valstybėms narėms rekomenduojamą partnerystės praktiką.

Minėtų susitarimų pasirašymas buvo ir yra pažangus dalykas plėtojant trišalius santykius. Susitarimuose numatyta keistis aktualia informacija, konsultuotis dėl šalims priimtinių darbo, socialinių klausimų sprendimo būdų, trišaliu principu rengti ir derinti teisės aktų projektus, pasirašyti metinius trišalius susitarimus ir jais vadovautis savo veikloje. Numatoma, kad tokie susitarimai juos pasirašiusioms šalims yra privalomi. Nors susitarimai yra deklaratyvūs paktai, geriausiu atveju švelnioji teisė, o ne formalūs juridiniai trišalės partnerystės įtvirtinimo pagrindai, jais vadovaujamosi kaip geros

⁷⁶² Žin., 1996, nr. 30-739.

⁷⁶³ SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA IR TRIŠALĖ TARYBA. *Žingsnis po žingsnio socialinio dialogo link*. Vilnius, 2002, p. 41.

⁷⁶⁴ Žin., 2005, nr. 75-2726.

valios aktais. Šie susitarimai ir trišalis derėjimasis dėl Seimui pateikiamų darbo įstatymų projektų labai naudingi ir politiniu, ir organizaciniu požiūriu, nes rodo esant paramą tų, kuriuos nustatomos sąlygos tiesiogiai veikia ir kurie gali reikšti pretenzijas dėl socialinio demokratinio proceso teisėtumo⁷⁶⁵. Susitarimai yra įrodymas, kad, kaip jau rašyta, Lietuvoje labai gerai išvystyta trišalė socialinė partnerystė, bet tik nacionaliniu ir teritoriniu lygmeniu: veikia Trišalė taryba, savivaldybių trišalės tarybos, pasirašyta daug trišalių susitarimų; o šakos lygmeniu socialinės partnerystės beveik nėra, dialogas faktiškai nevyksta, o susitarimų (gana deklaratyvių) taip pat sudaryta nedaug. Vakarų Europos šalyse daugiausia dėmesio skiriama dvišaliam darbdavių ir darbuotojų atstovų (organizacijų) dialogui, kitaip nei šalyse, dar neturinčiose gilių socialinio dialogo tradicijų (tarp jų ir Lietuvoje). Vis dėlto gyvenimas reikalauja kuo daugiau reikšmės teikti dvišaliam socialiniam dialogui, kad būtų galima konkrečius su darbo santykiais, darbo ir socialinėmis sąlygomis susijusius klausimus spręsti ten, kur tie klausimai kyla – ūkio šakose, regionuose⁷⁶⁶.

Be to, Lietuvoje socialinės partnerystės paskirtis kol kas suvokiama labai ribotai; per ją bandoma pasiekti trumpalaikių (kartais net asmeninių) atskirų socialinių partnerių (jų organizacijų) tikslų, užmirštant visuomenės interesą ir tik menka dalimi išnaudojant visas galimybes, kurias socialinės partnerystės institutas teikia socialinei ir gamybinei demokratijai stiprinti. Tai buvo labai pastebima užklupus krizei, kai iš pat pradžių Vyriausybės retorika buvo išties iššaukianti. Vyriausybė pasirinko monologo kelią, o socialinio dialogo, kolektyvinių derybų principais nesirėmė. Priimti politiniai sprendimai buvo pateikiami visuomenei kaip *fait accompli*. Toks Vyriausybės veiklos stilius (net ne pats sprendimų turinys) išprovokavo 2009 m. sausio 16 d. bene pirmą kartą per atkurtos nepriklausomybės laikotarpį masinėmis riaušėmis virtusią protesto akciją, kuriai surengti (tai gana nedažna) susivienijo visos Lietuvoje veikusios profesinės sąjungos, taip pat įvairios kitos organizacijos. Tuometės Vyriausybės veiklą kai kurie užsienio autoriai pavadino „netolerantiška demokratija“ (arba „neliberalia demokratija“; angl. *illiberal democracy*⁷⁶⁷) ir posūkiu link *autoritarinės teisės*⁷⁶⁸. Akcija sulaukė prieštarinių vertinimų, o jos organizatoriams net buvo pradėtos administracinės bylos dėl netinkamo piketo organizavimo ir kilusių riaušių. Nacionalinio trišalio socialinio dialogo mechanizmas 2008 m. pabaigoje buvo pastumtas šalin, kad netrukdytų

⁷⁶⁵ PETRYLAITĖ, D. Socialinės partnerystės institutas. Iš ŠVEDAS, G. (vyr. moksl. red.). *Op. cit.* (nuorodą žr. III dalyje).

⁷⁶⁶ PETRYLAITĖ, D. Kolektyviniai darbo santykiai amžių sandūroje: uždaviniai ir galimybės (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷⁶⁷ Politikos moksluose ši sąvoka reiškia atviros visuomenės priešybę, demokratijos regimybę be realiai įgyvendinamų pilietinių laisvių.

⁷⁶⁸ JUSKA, A. and WOOLFSON, C. *Op. cit.* (nuorodą žr. Įžangoje).

priimti reikiamus sprendimus⁷⁶⁹. Todėl visiškai nėra keista, kad „krizės“ Vyriausybė jau pirmomis darbo dienomis prarado socialinių partnerių pasitikėjimą ir galbūt net pati buvo viena iš socialinės reformos per sunkmetį nesėkmės priežasčių⁷⁷⁰. Vėliau Vyriausybės retorika sušvelnėjo, buvo grįžta prie dialogo ir kompromisų paieškų, Vyriausybė, prieš priimdama socialinio turinio sprendimus, vėl pradėjo teikti klausimus svarstyti Trišalei tarybai, derėtis su socialiniais partneriais. Pasikeitus tonui, 2009 m. pabaigoje pavyko pasiekti tam tikrą socialinį kompromisą ir pasirašyti Nacionalinį susitarimą⁷⁷¹.

Analizuojant dvišalio socialinio dialogo (kolektyvinio sutartinio darbo santykių reguliavimo metodo) būklę iki krizės ir per ją, reikia apžvelgti kolektyvinių derybų ir kolektyvinių sutarčių, taip pat narystės profesinėse sąjungose situaciją aptariamam laikotarpiui.

Kaip jau minėta, DK kolektyvinėms sutartims teikia itin didelę reikšmę. Nesigilinant į procedūrinius niuansus, pažymėtina, kad kolektyvinėms deryboms dėl kolektyvinių sutarčių vesti būtina, kad darbuotojams būtų tinkamai atstovaujama, t. y. jie turi būti susivieniję į profesines sąjungas ar išsirinę jiems atstovaujančią darbo tarybą. Statistikos departamento duomenimis⁷⁷², profesinių sąjungų narių skaičius pirmaisiais krizės metais buvo maždaug stabilus: 2006 m. profesinėms sąjungoms priklausė apie 115,7 tūkst. darbuotojų (9,15 proc. visų dirbančiųjų); 2007 m. – 115 tūkst. (8,68 proc.); 2008 m. – 111,7 tūkst. (8,3 proc.); 2009 m. – 115,4 tūkst. (8,73 proc.), 2010 m. – 112,6 tūkst. (9,0 proc.). Tačiau tas skaičius pradėjo sparčiai mažėti krizei baigiantis: 2011 m. profesinių sąjungų narių dar buvo 108,9 tūkst. (8,69 proc. visų dirbančiųjų), o 2012 metais – jau tik 102,3 tūkst. (8,0 proc.), o 2013 m. galima vadinti narystės drastiško nuosmukio metais, nes profesinių sąjungų narių teliko 95,3 tūkst. (7,35 proc.). Šis rodiklis vidutiniškai nesiekia net 8,5 proc. ir Lietuvoje yra katastrofiškai žemas, o ES valstybėse narėse jis yra vidutiniškai 23 proc. – svyruoja nuo 70 proc. Suomijoje, Švedijoje ar Danijoje iki 8 proc. Prancūzijoje⁷⁷³.

Dar blogesnė darbo tarybų padėtis. Tikslių statistinių duomenų apie darbo tarybų skaičių visos šalies mastu nėra, tačiau įvertinus VDI surinktus duomenis iš 25 115 įmonių, tik 1 166 įmonės nurodė, kad jose veikia darbo tarybos (4, 6 proc.)⁷⁷⁴.

⁷⁶⁹ KALLASTE, A. and WOOLFSON, C. *Op. cit.*, p. 258 (nuorodą žr. Įžangoje).

⁷⁷⁰ PETRYLAITĖ, D. Otus darbas ekonominės krizės sąlygomis (nuorodą žr. Įžangoje).

⁷⁷¹ Nacionalinis susitarimas, 2009. Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/Naujienos/Aktualijos/20091028_susitarimas.pdf. [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d].

⁷⁷² *Oficialus statistikos portalas*. Lietuvos statistikos departamentas. Prieiga per internetą: <http://www.stat.gov.lt/> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁷⁷³ Prieiga per internetą: <http://www.worker-participation.eu> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁷⁷⁴ Ūkio subjektų pateikta informacija pagal vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2013 m. rugsėjo 11 d. įsakymą nr. V-356 „Dėl informacijos apie darbuotojų saugos būklę ir darbo vietų atitiktį darbuotojų saugos ir sveikatos norminių teisės aktų reikalavimams teikimo (deklaravimo) Valstybinei darbo inspekcijai“. *Žin.*, 2013, 98-4885 (su vėlesnėmis pataisomis).

Kitaip nei narystė profesinėse sąjungose, darbdavių vienijimasis įgauna pagreitį: 2006 m. verslininkų ir darbdavių asociacijos turėjo 12,8 tūkst. narių; 2007 m. – 13,2 tūkst.; 2008 m. – 12,4 tūkst.; 2009 m. – 11,8 tūkst. (šioks toks mažėjimas dvejus metus iš eilės); nuo 2010 m. pastebimas stabilus narystės augimas: 2010 m. – 12,0 tūkst.; 2011 m. – 12,2 tūkst.; 2012 m. – 12,1 tūkst.; 2013 m. – šuolis į viršų – 13,9 tūkst.⁷⁷⁵.

Vertinant kitą kolektyvinių darbo santykių rodiklį – kolektyvinių sutarčių paplitimą, reikia pažymėti, kad Lietuvoje jos sudaromos daugiausia įmonės lygmeniu⁷⁷⁶. Kaip minėta, DK neįpareigoja registruoti įmonių kolektyvinių sutarčių, todėl nėra tikslių duomenų apie jų skaičių. VDI yra surinkusi informaciją iš 25 115 įmonių, iš kurių 2 078 įmonės nurodė, kad jose yra sudarytos kolektyvinės sutartys (įmonėse, kuriose yra per 250 darbuotojų, – 105; įmonėse, kuriose yra nuo 50 iki 250 darbuotojų, – 386; įmonėse, kur yra nuo 10 iki 50 darbuotojų, – 494; įmonėse, kuriose yra mažiau nei 10 darbuotojų, – 1 093)⁷⁷⁷. Įvertinus šiuos reprezentatyvius duomenis galima teigti, kad kolektyvinių sutarčių sudaroma mažiau nei 10 proc. Lietuvos įmonių; tai mažiausias rodiklis visoje ES⁷⁷⁸. Akivaizdu, kad gyvenimas diktuoja būtinybę kuo labiau skatinti dvišalę socialinę partnerystę, idant būtų geriau reguliuojami santykiai, susiję su darbo ir socialinėmis sąlygomis ten, kur tie santykiai ir klostosi, – ekonominės veiklos šakose, regionuose ir įmonėse.

Apibendrinant galima teigti, kad kolektyvinių darbo santykių ir ypač socialinio dialogo srityje Lietuva krizės iššūkius pasitiko nepasirengusi ne vien dėl neišplėto to trišalio bendradarbiavimo visais lygmenimis, bet ir dėl minimalios darbuotojų narystės profesinėse sąjungose, nerezultatyvios profesinių sąjungų veiklos vedant kolektyvines derybas, menko pačių darbuotojų organizavimosi ir kt.

4.2. Tarptautiniai standartai: asociacijų laisvė

Darbuotojų ir darbdavių teisė vienytis į organizacijas ir kitus junginius grindžiama asociacijų laisve, kuri yra vienas iš pagrindinių kolektyvinės darbo teisės principų. Asociacijų laisvės principas yra ir Konstitucijoje įtvirtintos

⁷⁷⁵ Lietuvos statistikos departamento duomenys. Prieiga per internetą: <http://www.stat.gov.lt/>.

⁷⁷⁶ Užsienio šalyse įmonių kolektyvinės sutartys laikomos svarbiu lankstumo elementu, palyginti su šakinėmis sutartimis, jos suteikia šalims daugiau galimybių vietoje prisitaikyti prie socialinių, ekonominių sąlygų ir konjunktūros, tai ypač buvo pastebėta per aptariamą krizę. Vis dėlto tai Lietuvai netaikytina, nes kaip tik tose šalyse itin išvystytos šakos (o ne įmonių) kolektyvinės sutartys, o įmonių kolektyvinės sutartys naudojamos nukrypimams nuo griežtų ir detalių šakinių susitarimų įtvirtinti.

⁷⁷⁷ Ūkio subjektų pateikta informacija pagal vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2013 m. rugsėjo 11 d. įsakymą nr. V-356 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷⁷⁸ European Commission. Industrial Relations in Europe 2012 report. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7498> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

laisvės jungtis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas pagrindas. Ši laisvė, įtvirtinta daugumos valstybių konstitucijose ir daugelyje tarptautinių teisės aktų ir kitų dokumentų: (i) EŽTK 11 straipsnyje, kur, be kita ko, įtvirtinta ir teisė steigti ir stoti į profesines sąjungas savo interesams ginti; (ii) EB darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijos 10 straipsnyje; (iii) Europos socialinės chartijos (pataisytos) 5 straipsnyje, kuriame garantuojama teisė jungtis į organizacijas, bei 6 straipsnyje, kur įtvirtinta teisė į kolektyvines derybas; (iv) ES Pagrindinių teisių chartijoje; (v) Tarptautiniame ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakte.

Atskirai paminėtini asociacijų laisvę įtvirtinantys TDO aktai. Pagal TDO 1998 m. Pagrindinių principų ir teisių darbe deklaraciją viena iš pagrindinių socialinio gyvenimo sričių, kurioms Organizacija skiria ypatingą dėmesį, kaip tik ir yra asociacijų laisvė. TDO yra parengusi net kelias vadinamąsias fundamentalias konvencijas, skirtas asociacijų laisvei, taip pat jas lydincias rekomendacijas: (i) 1921 m. Konvenciją nr. 11 dėl žemės ūkio darbuotojų teisės jungtis į asociacijas ir vienytis⁷⁷⁹; (ii) 1948 m. Konvenciją nr. 87 dėl asociacijų laisvės ir teisės jungtis į organizacijas gynimo⁷⁸⁰; (iii) 1949 m. Konvenciją nr. 98 dėl teisės jungtis į organizacijas ir vesti kolektyvines derybas principų taikymo⁷⁸¹; (iv) 1971 m. Konvenciją nr. 135 dėl darbuotojų atstovų gynimo ir jiems teikiamų galimybių įmonėje⁷⁸²; (v) 1981 m. Konvenciją nr. 154 dėl kolektyvinių derybų skatinimo⁷⁸³; (vi) 1960 m. Rekomendaciją nr. 113 dėl valstybinės valdžios institucijų ir darbuotojų bei darbdavių organizacijų konsultacijų ir bendradarbiavimo šakos ir nacionaliniu lygmeniu⁷⁸⁴; (vii) 1971 m. Rekomendaciją nr. 143 dėl darbuotojų atstovų⁷⁸⁵; (viii) 1981 m. Rekomendaciją nr. 163 dėl kolektyvinių derybų⁷⁸⁶.

Asociacijų laisvės principas taikomas tiek darbuotojams, tiek darbdaviams. Todėl šio principo įtvirtinimas ir įgyvendinimas sudaro prielaidas socialinei partnerystei, nes tik turėdami galimybę jungtis į asociacijas, atstovaujančias savo narių interesams, ir darbuotojai, ir darbdaviai gali veikti kaip lygiaverčiai socialiniai partneriai, galintys siekti tarpusavio socialinio kompromiso bei socialinio kompromiso su valstybe, išvengti socialinių konfliktų, užtikrinti tarpusavio santykių stabilumą.

⁷⁷⁹ Žin., 1996, nr. 27-647.

⁷⁸⁰ Žin., 1996, nr. 27-653.

⁷⁸¹ Žin., 1996, nr. 28-674.

⁷⁸² Žin., 1996, nr. 30-737.

⁷⁸³ Žin., 1996, nr. 30-740.

⁷⁸⁴ Prieiga per internetą: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312451 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁷⁸⁵ Prieiga per internetą: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312481:NO [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁷⁸⁶ Prieiga per internetą: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312501:NO [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

TDO konvencijose ir rekomendacijose įtvirtinti šie pagrindiniai kolektyvinių darbo santykių principai: (i) *vienijimosi laisvė* leidžia darbdaviams ir darbuotojams steigti organizacijas ir laisvę į jas jungtis bei garantuoja, kad šios organizacijos galės veikti nesikišant vyriausybei; ši laisvė tarp kitų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių užima ypatingą vietą; ji yra būtina socialinio teisėtumo pažangos sąlyga, nes, atkurdamą jėgų pusiausvyrą, sudaro darbuotojams galimybę išreikšti savo troškimus ir sustiprina jų poziciją kolektyvinėse derybose; (ii) *laisvo organizacijos pasirinkimo principas*, kuris yra suprantamas tiek pozityviai (kiekvienas asmuo turi teisę laisvai, t. y. savo noru, stoti į profesines sąjungas arba darbdavių organizacijas), tiek negatyviai (niekas negali būti verčiamas priklausyti jokiai organizacijai, t. y. negali būti verčiamas įstoti į organizaciją ir turi teisę bet kada iš jos išstoti); (iii) *organizacijų veiklos laisvės principas* garantuoja darbuotojų ir darbdavių organizacijų teisę rengti savo įstatus ir taisykles, laisvai rinkti savo atstovus, organizuoti valdymą ir veiklą bei rengti savo programas, šitaip įpareigodamas valstybės valdžios institucijas susilaikyti nuo bet kokio kišimosi, galinčio apriboti šią teisę arba suvaržyti naudojimąsi ja; (iv) *organizacijos darbuotojų apsaugos ir nediskriminavimo principas* reikalauja užtikrinti, kad darbuotojų ir darbdavių organizacijų vadovaujantys darbuotojai (nariai) būtų tinkamai ginami nuo diskriminacinių veiksmų, pavyzdžiui, nepagrįsto atleidimo iš darbo, drausminių nuobaudų taikymo ir panašaus susidorojimo su jais vien dėl to, kad jie aktyviai veikia kaip darbuotojų ar darbdavių organizacijų atstovai, lyderiai; (v) *kolektyvinių derybų laisvės principas*, kuris, vertinant iš darbuotojų pozicijos, yra vienas iš svarbiausių principų, nes vienas darbuotojas paprastai negali diktuoti, o labai dažnai net prašyti, derėtis dėl geresnių darbo sąlygų, o sudarant kolektyvinę sutartį, galima nustatyti sąlygas, kurios įtvirtintų kompromisą, tenkinantį ir darbuotojus, ir darbdavį.

Kolektyvinės sutartys suteikia autonomiją ir darbdaviams, ir profesinėms sąjungoms vyriausybių priimamų sprendimų atžvilgiu. Šių sutarčių pagrindu darbo santykių dalyviai gali savarankiškai, atsivėlgdami į darbo rinkos ir kitus ekonominius bei socialinius veiksnius, darbo teisės normas nu(si)statyti tarpusavio susitarimu. Šiam principui įgyvendinti skirta TDO Konvencija nr. 154 dėl kolektyvinių derybų skatinimo. Jos 5 straipsnyje numatytos šios priemonės: (i) kolektyvinių derybų galimybės turi būti sudaromos visiems darbdaviams ir visoms darbuotojų grupėms tose veiklos srityse, kuriose taikytina ši konvencija; (ii) turi būti skatinama nustatyti tarp darbdavių ir darbuotojų organizacijų suderintas procedūros taisykles; (iii) kolektyvinėms deryboms neturi trukdyti procedūros taisyklių nebuvimas, tokių taisyklių neadekvatumas ar netinkamumas; (iv) darbo ginčų sprendimo institucijos turi būti sudaromos taip, o procedūros turi būti nustatomos tokios, kad skatintų kolektyvines derybas. Konvencijoje pabrėžiama, kad deramasi turi būti lygiais pagrindais, neturi būti išskiriamos tam tikros organizacijos ir jokioms organizacijoms neturi būti teikiama privilegijų, t. y. kolektyvinėms sutartims galioja šalių lygiateisiškumo principas, o darbdavys privalo būti

neutralus konkuruojančių organizacijų atžvilgiu. Kolektyvinės derybos turėtų būti taikomos praktiškai visose ekonominės veiklos srityse. Jau trumpai minėtoje TDO Rekomendacijoje nr. 113 numatyta, kad socialinių partnerių konsultacijos ir bendradarbiavimas neturi pažeisti nei asociacijų laisvės, nei teisės į kolektyvines derybas, o turi remtis darbdavių ir darbuotojų (jų organizacijų) gera valia, įtvirtinta įstatymuose bei visokeriopai remiama valstybės valdžios veiksmais.

Regioniniu lygmeniu daugiausia dėmesio kolektyviniams darbo santykiams skiria 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta). Darbuotojų teisė jungtis į organizacijas įtvirtinta Chartijos 5 straipsnyje: darbuotojai turi teisę laisvai kurti vietines, nacionalines ar tarptautines organizacijas savo ekonominiams ar socialiniams interesams ginti bei stoti į tokias organizacijas. Valstybės, ratifikavusios Chartiją ir siekdamos užtikrinti ar skatinti tokią darbuotojų teisę, išpareigoja savo nacionalinės teisės normomis nevaržyti šios laisvės arba teisės normų netaikyti taip, kad ją varžytų. Valstybės narės taip pat privalo užtikrinti darbuotojų pasirinkimo laisvę stoti į profesinę sąjungą arba į ją nestoti. Taigi laisvė jungtis į profesines sąjungas susijusi su laisve į jas nesijungti⁷⁸⁷.

Chartija socialiniams partneriams garantuoja teisę į kolektyvines derybas. Pagal Chartijos 6 straipsnį šiai teisei užtikrinti valstybės narės išpareigoja: skatinti bendras darbuotojų ir darbdavių konsultacijas; skatinti, kai yra būtina ir tikslinga, sukurti savanoriškų derybų mechanizmą tarp darbdavių arba darbdavių organizacijų ir darbuotojų organizacijų, siekti darbo santykius reguliuoti ir darbo sąlygas nustatyti kolektyvinėmis sutartimis; darbo ginčams spręsti skatinti sukurti ir panaudoti taikinimo ir savanoriško arbitražo mechanizmą. Atskirai pabrėžta, kad nacionalinė teisė turi pripažinti darbuotojų ir darbdavių organizacijų teisę reguliuoti tarpusavio santykius kolektyvinėmis sutartimis (6 straipsnio 2 punktą). Europos socialinių teisių komitetas yra išaiškinęs, kad jeigu yra būtina ir naudinga, ypač jei savaiminis kolektyvinių derybų skatinimas nėra pakankamas, turi būti imamasi teisinių priemonių siekiant palengvinti ir paskatinti kolektyvinių susitarimų priėmimą; tačiau nepriklausomai nuo naudojamų procedūrų, kolektyvinės derybos turi būti laisvos ir savanoriškos⁷⁸⁸. Taip pat pažymėtina, kad teisė derėtis dėl darbo sąlygų ir darbo užmokesčio, laisvė sudaryti kolektyvines sutartis yra susijusi su Chartijos 5 straipsnyje įtvirtinta laisve jungtis į organizacijas, todėl šios laisvės pažeidimas suponuoja ir Chartijos 6 straipsnio 2 punkto (pagal kurį, kaip minėta, nacionalinė teisė turi pripažinti darbuotojų ir darbdavių organizacijų teisę reguliuoti tarpusavio santykius kolektyvinėmis sutartimis) pažeidimą⁷⁸⁹.

⁷⁸⁷ Išvados XIII-1 (Airija), 1993.

⁷⁸⁸ PETRYLAITĖ, D. ir JASELIONYTĖ, V. Kolektyvinės darbuotojų teisės Europos socialinėje chartijoje (pataisytoje) ir jų realizavimas Lietuvoje. *Verslo ir teisės aktualijos*, 2010, nr. 5(2).

⁷⁸⁹ Išvados III (Airija), 1973.

Tam tikros išimtys dėl kolektyvinių derybų ir sutarčių gali būti nustatomos pagal Chartijos G straipsnį. Šio straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „I dalyje išdėstytų teisių ir principų veiksmingas taikymas ir II dalyje numatytas praktinis jų įgyvendinimas negali būti varžomas ar ribojamas, išskyrus apribojimus, kuriuos nustato įstatymas ir kurie yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų teises ir laisves arba viešąją tvarką, nacionalinį saugumą, žmonių sveikatą ar dorovę“. G straipsnio 2 punkte patikslinta, kad

„[a]pribojimai, kurie šioje Chartijoje numatyti joje išdėstytoms teisėms ir išipareigojimams, neturi būti taikomi siekiant kokių nors kitų tikslų, išskyrus numatytuosius“.

Pavyzdžiui, Europos socialinių teisių komitetas, apeliuodamas į valstybės teisę kištis į laisvas kolektyvines derybas privačiame sektoriuje, yra išaiškinęs, kad valstybė gali nustatyti tam tikrus apribojimus kolektyvinėms deryboms, esant ypač rimtai ekonominei situacijai, juolab jeigu tai susiję su darbo užmokesčio didinimu. Tačiau ir tokius apribojimus galima įvesti tik po konsultacijų su visomis susijusiomis šalimis – būtent su profesinėmis sąjungomis ir darbdavių asociacijomis. Svarbu ir tai, kad turi būti nustatytas laikotarpis, kurį yra įvedami tokie apribojimai. Be to, apribojimų negalima įvesti, jei nebuvo išbandomos kitos priemonės, kurios, neįsikišus valstybei, galėtų duoti tuos pačius rezultatus⁷⁹⁰.

Chartijos 6 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta darbuotojų ir darbdavių teisė, kilus interesų konfliktams, veikti kolektyviai ir teisė streikuoti su sąlyga, jei bus laikomasi kolektyvinėse sutartyse nustatytų išipareigojimų. Europos socialinių teisių komitetas yra išaiškinęs, kad šios nuostatos taikytinos ginčams, kylantiems vykstant deryboms dėl kolektyvinių sutarčių sudarymo arba sudarius sutartis, ir apima valstybių išipareigojimą skatinti mechanizmo sukūrimą ir panaudojimą tokiems ginčams spręsti; jei toks mechanizmas veikia patenkinamai, valstybės įsikišimas nėra būtinas⁷⁹¹.

ES teisės, kitaip nei ET teisės, nuostatos dėl asociacijų laisvės ir kolektyvinių darbo santykių yra gana fragmentiškos. Tokie „politiškai jautrūs“ darbo teisės institutai kaip asociacijų laisvė, kolektyvinės sutartys, kolektyviniai darbo ginčai, yra menkai išplėtoti, šie santykiai privalomomis teisės normomis beveik nereguliuojami. Tačiau EB darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija įtvirtina asociacijų ir kolektyvinių derybų laisvę. Taigi EB darbuotojams ir darbdaviams pripažįstama teisė jungtis į asociacijas savo ekonominiams ir socialiniams interesams apsaugoti. Kiekvienas darbdavys ir kiekvienas darbuotojas yra laisvas stoti arba nestoti į tokias organizacijas, nepatirdamas jokio asmeninio ar profesinio nuostolio. Darbdaviai (jų organizacijos) ir darbuotojų organizacijos turi teisę derėtis ir sudaryti kolektyvines sutartis sąlygomis, nustatytomis nacionaliniuose įstatymuose ir praktikoje. Darbdaviams ir darbuotojams bei jų atstovams taip pat garantuojama teisė

⁷⁹⁰ Išvados IX-1 (Nyderlandai), 1985.

⁷⁹¹ Išvados V (Italija), 1977.

intis kolektyvinių veiksmų kilus interesų konfliktui, kartu ir teisė į streiką. Susirinkimų ir asociacijų laisvę taip pat garantuoja ES Pagrindinių teisių chartija, jos 12 straipsnyje nustatyta, kad

„[k]iekvienas laisvai rinktis į taikius susirinkimus, taip pat laisvę jungtis kartu su kitais į visų lygių asociacijas, ypač politinėje, profesinėje ir pilietinėje srityse, įskaitant teisę steigti profesines sąjungas ir stoti į jas ginti savo interesus“.

Chartijos 27 straipsnyje deklaruojama darbuotojų teisė į informaciją ir konsultacijas įmonėje:

„Darbuotojams ar jų atstovams turi būti atitinkamu lygiu garantuota informacija ir konsultacijos reikiamu Sąjungos ir nacionalinių teisės aktų bei praktikos nustatytais atvejais ir sąlygomis.“

Chartijos 28 straipsnyje įtvirtinta teisė į kolektyvines derybas ir kolektyvinių veiksmų teisė, kuri apibūdinta kaip darbuotojų ir darbdavių (jų organizacijų)

„teisė derėtis ir atitinkamu lygiu sudaryti kolektyvinius susitarimus, o interesų konflikto atveju imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant streikus, savo interesams apginti“.

Apibendrinant galima teigti, kad jau kelis dešimtmečius tarptautiniu lygmeniu vieningai sutariama dėl fundamentalaus asociacijų laisvės principo, kaip socialinio bendradarbiavimo ir kolektyvinių darbo santykių pagrindo, taip pat dėl su juo neatskiriama susijusių kolektyvinių darbo teisių reikalingumo ir reikšmingumo. Tačiau kintamos darbo rinkos sąlygos, ypač susijusios su ekonomikos globalizacija, o pastaruoju metu ir ekonomikos krizės, parodė, kad ir kolektyvinėms darbo teisėms kyla pavojų, kad jos gali būti ir tiesiogiai pažeidžiamos, ir netiesiogiai susiaurinamos, priimant politinius ar ekonominius sprendimus, darančius poveikį darbo santykių dalyvių bendradarbiavimui. Tyrėjai konstatuoja, kad per krizę dažniausiai pasitaikę kolektyvinių darbo teisių pažeidimai buvo šie⁷⁹²: (i) socialinio dialogo ir jo institutų vaidmens sumažėjimas ar visiškas panaikinimas (atsisakymas); (ii) kolektyvinių derybų decentralizavimas, nuo nacionalinio ir šakos kolektyvinių derybų lygmens pereinant į įmonių lygmenį; (iii) *in peius* principo taikymas kolektyvinėse sutartyse; (iv) profesinių sąjungų statuso ir vaidmens mažinimas kitų darbuotojų atstovų (pavyzdžiui, darbo tarybų) atžvilgiu.

Kai kas gali abejoti, ar esama tiesioginio kolektyvinių darbo teisių ir ekonomikos krizės ryšio. Tačiau asociacijų laisvė, kolektyvinės derybos, socialinis dialogas, kokybiški kolektyviniai darbo santykiai yra svarbiausi Europos socialinio modelio elementai, taigi ir raktas į Europos ekonominę ir socialinę gerovę⁷⁹³.

⁷⁹² LÖRCHER, K. Legal and judicial international avenues: The (Revised) European Social Charter. In BRUNN, N. *et al.* (eds). *Op. cit.*, p. 266–267 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁷⁹³ COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. Resocialising Europe – looking back and thinking forward. In COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (eds.). *Op. cit.*, p. 499 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

4.3. Socialinis dialogas per krizę: teisinis reguliavimas

Lietuvoje asociacijų laisvę įtvirtinta Konstitucijos 35 straipsnyje, kuriame, be kita ko, nustatyta, kad piliečiams laiduojama teisė laisvai vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, jei šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams, ir kad niekas negali būti verčiamas priklausyti kokiai nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai. Siejant su darbo santykiais, asociacijų laisvės principas yra detalizuotas Konstitucijos 50 straipsnyje, kuriame įtvirtinta profesinių sąjungų teisė laisvai kurtis ir veikti savarankiškai, jų lygiateisiškumas, taip pat darbuotojų teisė streikuoti, ginant savo ekonominius ir socialinius interesus. Kaip jau rašyta, ekonomikos krizės išvakarėse Lietuva buvo išplėtojusi gana stiprų institucinį trišalį socialinį dialogą, o galiojanti teisė sudarė prielaidas laisvoms ir savanoriškoms kolektyvinėms deryboms, kurios leido darbo santykių šalims pačioms tartis dėl tam tikrų darbo sąlygų. Kitaip nei kitose ES valstybėse narėse, Lietuvoje kolektyvinių darbo santykių institutas nebuvo išplėtotas, dauguma jį sudarančių darbo teisės normų buvo įtvirtinta norminiuose teisės aktuose, t. y. darbo santykiai buvo reguliuojami imperatyviomis valstybės nustatytais normomis. Tai taip pat galėjo būti viena iš priežasčių, kodėl būta nedaug kolektyvinės darbo teisės (ir atskirų kolektyvinių teisių) pažeidimų, nes šis institutas nebuvo aktyviai naudojamas. Kita vertus, tam tikri viešosios valdžios sprendimai bei teisėkūros pavyzdžiai atskleidžia tam tikras problemas ir galimus asociacijų laisvės pažeidimų tipus. Lietuvos situaciją galima įvertinti remiantis jau minėtais kolektyvinių teisių pažeidimų, nustatytų Vakarų Europos šalyse, tipais (toliau atskirai aptariami trys iš keturių paminėtų tipų).

4.3.1. Socialinio dialogo ir jo institutų vaidmens sumažėjimas

Penkioliktosios Vyriausybės programoje buvo numatyta, kad, siekiant įgyvendinti esmines darbo santykių ir darbo rinkos reformas, bus stiprinamas visų lygių socialinis ekonominis dialogas tarp darbuotojų, darbdavių ir visuomenės. Tuo tikslu turėjo būti reformuota Trišalė taryba, įtraukiant į jos veiklą nevyriausybinės organizacijas ir reorganizuojant ją į Ekonominio ir socialinių reikalų tarybą, kuri galėtų parengti Nacionalinį susitarimą dėl šalies ekonomikos modernizavimo. Taip pat buvo numatyta skatinti socialinių partnerių (verslo asociacijų, profesinių sąjungų, savivaldybių, mokymo įstaigų) bendradarbiavimą regionuose, įtraukiant socialinius partnerius į regioninės darbo rinkos politikos įgyvendinimą. Tačiau iš tikrųjų buvo kitaip. Jau pirmosiomis darbo dienomis Vyriausybė ėmėsi „naktinės mokesčių reformos“. Darbo teisių ši reforma tiesiogiai tuo metu gal ir nepalietė, bet, apskritai paėmus, padarė poveikį žmonių socialinėms teisėms ir jų garantijoms: padidėjo mokesčiai; sumažėjo socialinės išmokos (nedarbo išmoka, pensijos, socialinės

paramos išmokos ir kt.; socialinio draudimo įmokomis buvo apmokestinta tam tikra ekonominė veikla (pavyzdžiui, autorių veikla). Jau keliskart minėta, kad Vyriausybės, pasirinkusios monologo kelią, retorika tuo metu buvo provokuojanti, socialinio dialogo nebuvo siekiama, kolektyvinių derybų principai buvo ignoruojami, o Trišalėje taryboje nederinti politiniai sprendimai visuomenei buvo pateikiami kaip *fait accompli*, – vadinamosios netolerantiškos demokratijos apraiška. Vėliau Vyriausybės, per kelias savaites po ką tik įvykusių Seimo rinkimų nepaprastai greitai praradusios socialinių partnerių pasitikėjimą, laikysena socialinių partnerių atžvilgiu pasidarė jei ne pagarbesnė, tai bent nuosaikesnė, ir ji vėl pradėjo su jais derėtis, teikti klausimus svarstyti Trišalei tarybai ir kt. 2009 m. spalio 28 d. buvo pasirašytas Nacionalinį susitarimas⁷⁹⁴, kuriame pabandyta susitarti dėl priemonių, kuriomis bus sprendžiamos sunkmečio finansinės, ekonominės ir socialinės problemos. Susitarimas buvo pateikiamas kaip nemažas laimėjimas. Tačiau nemažai socialinių partnerių atsisakė jį pasirašyti, be to, net po ilgų derybų jo nepavyko nei pratęsti, nei pasirašyti naujo.

Kitas Penkioliktosios Vyriausybės siekis – reformuoti Trišalę tarybą – taip pat liko neįgyvendintas. Dar iki krizės prasidėjusios ir keletą metų vykusios diskusijos dėl Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui analogiškos institucijos įsteigimo Lietuvoje 2008 m. liepos 25 d. davė rezultatą – buvo įsteigta Nacionalinė ekonominė-socialinė taryba (NEST)⁷⁹⁵. Jos steigiamajame susirinkime dalyvavo verslo, profesinių sąjungų, vartotojų organizacijų, kitoms interesų grupėms atstovaujančių organizacijų atstovai. Buvo pažymėta, kad neketinama naikinti veikiančių institucijų, tokių kaip Trišalė taryba, tačiau, norint užtikrinti darnesnę socialinį dialogą, būtina į socialinių ir ekonominių klausimų nagrinėjimą įtraukti ir „visuomenės narius“. Vis dėlto netrukus imta abejoti šios tarybos būtinumu ir tuo, ar ji nedubliuos Trišalės tarybos. Kiti tvirtino, kad, norint išnaudoti galimybes formuoti ES politiką ir išsakyti savo nuomonę kitais gyvybiškai svarbiais klausimais, NEST reikalinga⁷⁹⁶. Jų aiškinimu, Trišalė taryba skirta verslo santykiams su darbuotojais nustatyti, jų tarpusavio konfliktams spręsti, o NEST būtų visuomeninė konsultacinė institucija, panašiai kaip kitose ES valstybėse narėse; svarbiausi įstatymai negalėtų būti leidžiami ir kiti sprendimai negalėtų būti priimami nesuderinus su ja, o ji konsultuotųsi su atitinkamomis socialinėmis grupėmis. NEST veikloje, kitaip nei Trišalės tarybos, valdžios atstovų dalyvavimas nėra numatomas. Ją sudarytų verslo, profesinių sąjungų ir įvairių visuomeninių organizacijų atstovai. Tai būtų arena, atvira įvairių organizacijų

⁷⁹⁴ Nacionalinis susitarimas, 2009. Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/Naujienos/Aktualijos/20091028_susitarimas.pdf. [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d].

⁷⁹⁵ *Įsteigta Nacionalinė ekonominė-socialinė taryba*. Nacionalinės ekonominės-socialinės tarybos pranešimas spaudai. Prieiga per internetą: <http://taustostaryba.lt/Apie-NEST/Pranesimas-spaudai-Isteigta-Nacionaline-ekonomine-socialine-taryba> [žiūrėta 2014 m. sausio 21 d.].

⁷⁹⁶ RUTKAUSKAITĖ, R. Pilietinės visuomenės institucija kelia audras. *Verslo žinios*, 2008 m. rugpjūčio 8 d., nr. 149, p. 9.

bendradarbiavimui⁷⁹⁷. NEST buvo įsteigta kaip viešoji įstaiga, tačiau jos statusas, kompetencija, santykis su Trišale taryba kol kas nėra aiškūs, nes tų dalykų nereglamentuoja joks įstatymas. Užtat įdomu tai, kad, 2010 m. birželio 29 d. patvirtinus Trišalės tarybos nuostatus⁷⁹⁸, prie šios institucijos pavadinimo skliausteliuose atsirado žodžiai „ekonominė socialinė taryba“, o pačiuose nuostatuose nurodyta, kad Trišalės tarybos veikla atitinka Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto tikslus ir uždavinius. Atrodo, kad Trišalė taryba, skeptiškai vertindama NEST reikalingumą, savo pakeistuose nuostatuose pabandė išitvirtinti kaip institucija, atsakinga ir už socialinių bei ekonominių klausimų svarstymą ir problemų sprendimą, todėl naujos institucijos įkūrimas nėra tikslingas⁷⁹⁹. Ši istorija savaip iliustruoja požiūrį į socialinės partnerystės vertybes, nenorą ar negebėjimą visuomenės gyvenime diegti socialinio bendradarbiavimo principus. Kol kas dažniau matoma nereikalinga konkurencija tarp interesų grupių ir jų organizacijų, jų tarpusavio kova dėl įtakos, o esminiai viešojo intereso gynimo uždaviniai pamiršami⁸⁰⁰. Tai pasakytina ne vien apie interesų grupes, bet ir apie viešąją valdžią: Vyriausybė veikė net priešingai savo programai, nes 2009 m. į Trišalę tarybą vietoj iki tol joje buvusių viceministrų (o kadaise – net ministrų) delegavo ministerijų valstybės sekretorius arba sekretorius⁸⁰¹, o dar po poros metų buvo nuspręsta Vyriausybės atstovavimo lygį sumažinti iki ministerijų specialistų⁸⁰². Akivaizdu, kad tokiais sprendimais Vyriausybė tęsė tai, ką anksčiau pabrėžtinai rodė jos retorika ir visa laikysena, ignoravusi socialinio bendradarbiavimo principus.

4.3.2. Kolektyvinių derybų decentralizavimas

Pirmaisiais krizės metais Vakarų Europos šalyse buvo pastebėta ryški kolektyvinių derybų decentralizavimo tendencija. Nuo nacionalinio ir šakos kolektyvinių derybų lygmens buvo pereinama į įmonių lygmenį. Toks perėjimas sudarė palankesnes sąlygas įmonėse lanksčiau susitarti ir reaguoti į susiklosčiusias neigiamas verslo sąlygas, kita vertus, jis sumažino darbuotojų apsaugą, skatino darbo sąlygų skirtingose tos pačios šakos įmonėse diferenciaciją

⁷⁹⁷ MEDALINSKAS, A. Ar įmanomas nacionalinis susitarimas? *Lietuvos žinios*, 2011 m. lapkričio 4 d.

⁷⁹⁸ Lietuvos Respublikos trišalės tarybos (ekonominės socialinės tarybos) nuostatai, patvirtinti Trišalės tarybos 2010 m. birželio 29 d. sprendimu, protokolo nr. 147. *Žin.* 2004-07-17, Nr. 111-4165.

⁷⁹⁹ BACĖNAITĖ, J. Socialinio dialogo Lietuvoje stiprinimas: pasirinktų priemonių efektyvumas ir tikslai ateičiai. Iš *SMD Ruduo 2011: Vilniaus universiteto Teisės fakulteto studentų mokslinės draugijos konferencijos „SMD Ruduo 2011“ medžiaga*. Vilnius, 2012, p. 25–37.

⁸⁰⁰ PETRYLAITĖ, D. Socialinės partnerystės institutas. Iš ŠVEDAS, G. (vyf. moksl. red.). *Op. cit.* (nuorodą žr. III dalyje)

⁸⁰¹ *Žin.*, 2009, nr. 22-851.

⁸⁰² *Žin.*, 2011, nr. 89-4272.

ir kt. Perėjimas į žemesnį lygmenį padėjo išsaugoti nemažai darbo vietų, nes profesinės sąjungos, esant nepalankiai ekonominei situacijai veikiamos darbdavių, sutikdavo su mažesniu darbo užmokesčiu, ilgesnėmis darbo valandomis, kitomis darbo sąlygų neigiamybėmis, tačiau daug darbuotojų neteko aukštesnio lygio kolektyvinių sutarčių apsaugos, nes įmonių kolektyvinėse sutartyse buvo nustatoma daug mažiau garantijų⁸⁰³.

Lietuvoje tuo metu susiklostė kitokia padėtis. Kadangi čia istoriškai ir tradiciškai vyravo įmonių kolektyvinės sutartys, Vyriausybė siekė paskatinti aukštesnio lygio kolektyvines derybas ir tam pasitelkė ES lėšas. Šitaip buvo sudarytos tam tikros finansinės ir organizacinės sąlygos socialiniams partneriams derėtis šakos ir teritoriniu lygmeniu. Taigi kolektyvinių derybų centralizavimo tendencijas paskatino ne tiek gyvenimo pokyčiai, kiek pragmatiniai išskaičiavimai, socialiniams partneriams ir jų organizacijoms 2012 m. pasirašius dvidešimt sutarčių su Europos socialiniu fondu (ESF) dėl struktūrinės pagalbos⁸⁰⁴. Dvylika darbdavių ir aštuonios darbuotojų organizacijos išpareigojo pasirašyti 253 įmonės lygmens kolektyvines sutartis ir atitinkamai 32 bei 16 teritorinio ir šakos lygmens kolektyvinių sutarčių. Iki šio projekto per daugiau nei keturiolika metų Lietuvoje buvo pasirašytos tik dvi šakos lygmens kolektyvinės sutartys⁸⁰⁵. Būtų per drąsu ir neteisinga kritikuoti tokias organizacines priemones, nes jų tikslas buvo puikus – nuo įstatyminio darbo santykių teisinio reguliavimo pereiti prie sąlygų pačioms šalims nustatyti tarpusavio santykius sudarymo. Per krizę tai net galėjo tapti teigiama paskata, nes, kitaip nei užsienio šalyse, buvo skatinama derėtis šakos arba teritoriniu lygmeniu ir šitaip sudaryti daugiau prielaidų sąžiningai ir teisingai reguliuoti darbo santykius.

Ar tas tikslas buvo pasiektas? Apie tai galima spręsti iš skaičių, bet dar labiau iš kolektyvinių sutarčių turinio. Kaip minėta, turėjo būti pasirašyta 20 teritorinių kolektyvinių ir 14 šakos kolektyvinių sutarčių; tai ir buvo padaryta 2013–2014 m.⁸⁰⁶. Tačiau analizuojant šių sutarčių turinį matyti, kad jose vyrauja perrašytos norminių teisės aktų nuostatos; šios sutartys deklaratyvios; yra net tokių, kurios sudarytos tik iš rekomendacijų sutarties šalims. Beveik visomis iš jų įsteigiamos dvišalės komisijos arba tarybos socialiniam dialogui plėtoti. Pagal DK, teritorinės kolektyvinės sutartys turėtų nustatyti tam tikrų

⁸⁰³ KEUNE, M. *Derogation clauses on wages in sectoral collective agreements in seven European countries*. Amsterdam, 2010.

⁸⁰⁴ Lietuvos 2007–2013 m. žmogiškųjų išteklių plėtros veiksnių programos 1 prioriteto „Kokybiškas užimtumas ir socialinė aprėptis“ VP1-1.1-SADM-02-K priemonė „Socialinio dialogo skatinimas“, pagal kurią vykdomi Europos socialinio fondo bei valstybės lėšomis finansuojami projektai. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/pareiskejams/priemone/finansavimo-saraisai?priem_id=00obdd5380001174 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁸⁰⁵ BLAŽIENĖ, I. *Collective agreements boosted by social dialogue projects*. European Industrial Relations Observatory on-line, 10/01/2014. Prieiga per internetą: <http://www.econbiz.de/Record/european-industrial-relations-observatory-on-line-eiro/10005839720> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁸⁰⁶ Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenys.

teritorinių ypatumų turinčių darbo, socialinių, ekonominių problemų sprendimo sąlygas. Bet tokių sprendimo sąlygų tose sutartyse nėra. Įvertinus šių kolektyvinių sutarčių sudarymą paskatinusias aplinkybes, reikia pripažinti, kad ESF finansuojamas projektas galėjo padaryti ir meškos paslaugą, kai socialiniai partneriai, siekdami vien „užsidirbti“ ir įgyvendindami paraiškose numatytus išipareigojimus, pasirašydavo „butaforines“ kolektyvines sutartis, jas net kopijavo viena nuo kitos, bet darbo santykių šalims nesukūrė jokių naujų darbo sąlygų, garantijų ir kt.

4.3.3. *In peius* principo taikymas kolektyvinėse sutartyse

2009 m. mėginant liberalizuoti darbo santykius, DK buvo padarytos laikinos pataisos⁸⁰⁷, leidžiančios nukrypti nuo imperatyvių darbo teisės nuostatų tam tikrais atvejais, jeigu dėl to susitariama kolektyvinėse sutartyse. Buvo peržiūrėtos DK nuostatos dėl darbo sutarties nutraukimo darbdavio iniciatyva, kai kurių reikalavimų palengvinimo (leista kolektyvinėse sutartyse sulygti dėl „kitokių“ (vadinasi, mažesnių) išeitinių išmokų, trumpesnių išpėjimo terminų, numatyti „patogesni“ atsiskaitymą su atleidžiamu darbuotoju). Taip pat buvo leista kolektyvinėmis sutartimis pailginti metinę viršvalandinio darbo trukmę nuo 120 iki 180 valandų, nuo vieno mėnesio iki dviejų savaitių sutrumpinti išpėjimo apie naujų darbo apmokėjimo sąlygų įvedimą įmonėje, jei apie tai iš anksto susitariama kolektyvinėje sutartyje. Šios DK normos ir jų pagrindu sulygtos kolektyvinių sutarčių nuostatos buvo terminuoto galiojimo – iki 2010 m. gruodžio 31 d. Tai buvo akivaizdus *in peius* nuostatų atvejis, įtvirtintas įstatymų leidėjo ir oficialiai pripažintas teisėta priemone. Paprastai kolektyvinėse sutartyse turi būti tariamasi tik dėl *in favorem* sąlygų darbuotojams. Bet tai nėra nepajudinama taisyklė. Kaip rodo ir tarptautinė, ir užsienio šalių praktika, šiandien darbo santykiuose bandoma rasti tam tikrą šių dviejų vienas kitam prieštaraujančių principų taikymo kolektyvinėse derybose pusiausvyrą⁸⁰⁸. Tokią galimybę pripažįsta ir Lietuvos teismų praktika, kurioje tai, kad kolektyvinėje sutartyje yra nustatytos ne tokios kaip DK palankios sąlygos, nelaikoma pakankamu pagrindu nustatyti pažeidimus ar darbuotojo darbo sąlygas bloginančią padėtį. LAT yra išaiškinęs, kad

„nepakanka įvertinti vieną iš kolektyvinėje sutartyje nurodytų darbuotojo sąlygų, nes išvadą dėl bloginančios darbuotojų padėtį kolektyvinės sutarties galima daryti tik įvertinus tokios sutarties sąlygų visumą, t. y. pasvėrus, ar tam tikros

⁸⁰⁷ Žin., 2009, nr. 93-3993.

⁸⁰⁸ KRASAUSKAS, R. Kai kurie kolektyvinio sutartinio darbo santykių teisinio reguliavimo skatinimo probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*, 2011, nr. 18(2), p. 613–630.

darbuotojų padėtį gerinančios sąlygos kompensuoja kitas sąlygas, taip pat tas, kurios, darbuotojų teigimu, blogina jų padėtį⁸⁰⁹.

Teismas, vertindamas darbo sąlygas, bloginančias darbuotojų padėtį, siūlo vertinti darbo sąlygų visumą: lyginti ne tik tas sąlygas, nustatytas DK, kitų įstatymų ir kitų norminių teisės aktų, bet ir tas, kurias turi darbuotojas pagal kolektyvinę sutartį, kuri prilyginama norminiam teisės aktui ir turi tą pačią teisinę galią⁸¹⁰. Išties galima rasti tokių kolektyvinių sutarčių, kuriose buvo pasinaudota DK suteikta galimybe pritaikyti *in peius* sąlygas. Tačiau daug dažniau buvo mažinamas darbo užmokestis, „užšaldomos“ kolektyvinių sutarčių nuostatos dėl premijų, materialinio skatinimo, papildomų kasmetinių atostogų ir kt.⁸¹¹. Per krizę *in peius* principo taikymas matomas lyginant ne tik kolektyvinių sutarčių ir norminių darbo teisės aktų nuostatas, bet ir iki krizės ir po krizės galiojančių kolektyvinių sutarčių nuostatas. Ši darbuotojų garantijų mažėjimo tendencija pastebima ir pokriziniu laikotarpiu. Štai ką pasakoja vienos profesinės sąjungos atstovas:

„2014 m. rudenį pasirašėme naują kolektyvinę sutartį; ji prastesnė darbuotojams nei galiojusi iki 2010 m. Tačiau darbuotojai nusprendė, kad geriau taip nei jokios kolektyvinės sutarties. Juolab kad metai greitai prabėgs [*autorijų pastaba*: sutartis sudaryta vieneriems metams], gal pagerės įmonės finansinė situacija, tuomet derėsime iš naujo.“

Minėta novela, imperatyviai reglamentavusia kolektyvinių derybų objektą, buvo suvaržyta kolektyvinių derybų laisvė ir padėtas teisinis pagrindas diskriminuoti darbuotojus, nes tie darbuotojai, kurie dirbo įmonėse, kuriose nebuvo sudaryta kolektyvinių sutarčių, faktiškai nesusidūrė su mažiau palankių ir jų teisinę padėtį bloginančių sąlygų pavojumi. Įstatymas skatino kolektyvinėse sutartyse nustatyti darbo *in peius* sąlygas, t. y. tokias sąlygas, kurios pablogintų tos įmonės darbuotojų padėtį, palyginti su ta padėtimi, kurią nustato DK visiems kitiems darbuotojams, dirbantiems įmonėse, kuriose nėra sudaryta kolektyvinių sutarčių. Paradoksalu, bet darbuotojai, kurių įmonėse nesudaryta kolektyvinių sutarčių, buvo apsaugoti labiau nei tie, kurie (per profesines sąjungas ar darbo tarybas) jas buvo sudarę⁸¹². Oponentai galėtų teigti, kad tokia grėsmė nekilo ir tada, kai įmonėje buvo sudaryta kolektyvinė sutartis, nes jokie kolektyvinių sutarčių pakeitimai negali būti darbdavio daromi vienašališkai, be profesinės sąjungos ar darbo tarybos sutikimo. Tačiau, kaip rodo pacituotas profesinės sąjungos atstovo pasisakymas, kolektyvinės derybos ne visada duoda palankių rezultatų jų dalyviams.

⁸⁰⁹ Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2009 m. balandžio 2 d. nutartis civilinėje byloje, nr. 3K-3-150/2009.

⁸¹⁰ MAČERNYTĖ-PANOMARIOVIENĖ, I. I. Teisės į darbą užtikrinimo padėtis Lietuvoje 2008–2012 m., p. 27–28 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁸¹¹ Lietuvos pramonės profesinių sąjungų federacijos duomenys.

⁸¹² MAČERNYTĖ-PANOMARIOVIENĖ, I. I. Teisės į darbą užtikrinimo padėtis Lietuvoje 2008–2012 m., p. 31 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

4.4. Socialinis dialogas per krizę: visuomenės nuomonė

Krizės padariniai buvo skaudūs ne vien individualiems darbo santykiams, bet ir kilo grėsmė vadinamajai demokratijai darbe, „žmonių balso“ iš esmės nebuvo girdėti⁸¹³. Kadangi socialinio bendradarbiavimo nebuvo, labai padidėjo nepasitikėjimas profesinėmis sąjungomis. Tai rodo atliktos visuomenės apklausos rezultatai. Teigiamai profesinių sąjungų veiklą vertino tik 37 proc. respondentų, jokios nuomonės šiuo klausimu neturėjo net 41 proc. Kad yra profesinės sąjungos nariai, atsakė tik 5 proc. respondentų, o 10 proc. nurodė, kad išstojo iš profesinių sąjungų. Vadinasi, Lietuvoje apie 85 proc. darbuotojų nepriklauso ir nepriklausė profesinėms sąjungoms ir nesidomi jų veikla, patys atimdami iš savęs kolektyvinio atstovavimo teisę, galimybę kolektyviai veikti ginant savo socialines ir ekonomines teises bei interesus. Tiesa, Statistikos departamento duomenys rodo, kad narystė profesinėse sąjungose buvo linkusi mažėti ekonomikai augant, bet šiek tiek padidėjo per krizę. Kadangi nėra atitinkamų tyrimų, pagrįsti ir paaiškinti šiuos duomenis vargu ar įmanoma. Bet galima daryti prielaidą, kad ekonomikos augimo sąlygomis pati darbo rinka siūlo geresnes darbo vietas ir darbo sąlygas (pirmiausia didesnę darbo užmokestį), todėl darbuotojai, kurių požiūris į kolektyvinius darbo santykius yra „individualistinis“, nemato reikalo veikti kolektyviai; o per krizę darbo rinkos sąlygos yra nepalankios, darbuotojai jaučiasi nesaugiai, dėl to intuityviai kyla kolektyvinės gynybos poreikis, ir dėl to į profesines sąjungas jungiamasi aktyviau.

Kitas svarbus demokratijos darbe rodiklis yra streikai. Minėta, kad darbuotojų teisę streikuoti įtvirtina Konstitucija; šios teisės apribojimus, įgyvendinimo sąlygas ir tvarką nustato DK. Statistikos departamento duomenimis⁸¹⁴, 2000 m. įvyko 56 streikai, iš jų 21 streikas įspėjamasis; 2001 m. – 34 streikai, iš jų 29 įspėjamieji; 2002–2006 m. streikų visiškai nebuvo; 2005 m. įvyko tik vienas streikas; 2007 m. – net 161 streikas – visi švietimo įstaigose; 2008 m. pedagogų streikai tęsėsi – jų per I ketvirtį (taip pat tik švietimo įstaigose) buvo 112; po to, 2009–2011 m., vėl buvo keleri metai be streikų. Atkreiptinas dėmesys, kad tai kaip tik krizės metai, taigi ir nepopuliarių jos įveikimo priemonių įgyvendinimo metai, kuriuos, kaip rodo šie statistiniai duomenys, Lietuvos darbuotojai ištvėrė tyliai⁸¹⁵. Padėtis pasikeitė 2012 m. – tais metais įvyko net 193 streikai; 2013 m. ir 2014 m. pirmą pusmetį streikų nebuvo, 2014 m. jų buvo 78⁸¹⁶.

⁸¹³ PETRYLAITĖ, D. Orus darbas ekonominės krizės sąlygomis (nuorodą žr. Įžangoje).

⁸¹⁴ Lietuvos statistikos departamento duomenys.

⁸¹⁵ Sakoma, kad per krizę lietuviai „streikavo“ savaip – emigruodami iš Lietuvos. Pvz., žr. LUKSAITYTĖ, R. Profsąjunga: mes – ne graikai ir ispanai, pas mus žmonės verkia į pagalves. *delfi.lt*, 2011 m. rugsėjo 10 d.

⁸¹⁶ 2014 m. streikus surengė viešojo sektoriaus ikimokyklinio, pradinio, pagrindinio, vidurinio ugdymo, taip pat sporto ir rekreacinio bei kultūrinio švietimo įstaigos.

Teisininkai laboralistai dar 2008 m. klausė, ar Lietuvos darbuotojai yra moraliai pasirengę imtis teisėtų kolektyvinių priemonių ginti savo pažeistas teises⁸¹⁷. Pilietinės visuomenės instituto ir „TNS-Gallup“ 2008 m. atliktas Lietuvos visuomenės pilietinės galios indekso tyrimas⁸¹⁸ parodė, kad 2007 m. streikuose dalyvavo tik 4,1 proc. respondentų, o paklausti, kaip elgtųsi, jei šalyje kiltų rimta ekonominė problema, net 35,4 proc. jų atsakė, kad laikytųsi nuošalyje ir nesiimtų jokių pilietinių akcijų. Būtent tokią nuostatą atskleidžia ir oficiali streikų statistika. Kita vertus, minėtas tyrimas parodė, kad 2009 m. Lietuvos visuomenės pilietinė galia buvo didesnė nei 2007 m. ir 2008 m.⁸¹⁹ 2009 m. daugiau Lietuvos gyventojų dalyvavo bendruomenės veikloje ir protesto akcijose, sumažėjo gyventojų, linkusių laikytis nuošalyje, kilus vietinės reikšmės ar visai šaliai svarbiai ekonominei ar politinei problemai, visuomenė pradėjo įžvelgti šiek tiek mažiau grėsmių žmogui, inicijuojančiam pilietinę veiklą ar joje aktyviai dalyvaujančiam. 2009 m. padaugėjo žmonių, dalyvavusių protesto akcijose – jų buvo 7,7 proc.; pokriziniais metais dalyvavę protesto akcijose, streikuose nurodė 8 proc. respondentų⁸²⁰, o 2013 m. matomas nedidelis šio rodiklio mažėjimas⁸²¹.

Tai, kad kolektyvinių darbo santykių svarba suvokiama labiau ir kad darbuotojai, profesinės sąjungos bei darbdaviai vis daugiau naudojami šiuo institutu nustatydami tarpusavio santykius, matyti ir iš VDI gaunamų skundų bei paklausimų. Pavyzdžiui, klausimų, susijusių su kolektyviniais santykiais, padaugėjo: 2006 m. jų buvo gauta 14, 2007 m. – 47⁸²², 2010 m. – tik 16, o 2011 m. – 59⁸²³. Tai rodo, kad darbo santykių šalys labiau vertina socialinę partnerystę ir vis labiau suvokia, kad ji sudaro galimybę išspręsti tarpusavio nesutarimus.

4.5. Pokriziniai sprendimai

Per krizę Vyriausybė ypač pabrėžė Nacionalinio susitarimo svarbą. Todėl buvo kilusi mintis iki Seimo rinkimų tarp socialinių partnerių ir politinių

⁸¹⁷ PETRYLAITĖ, D. Streikuoti nemadinga, streikuoti negražu? *Spectrum*, 2008, nr. 2.

⁸¹⁸ Plačiau apie pilietinės galios indekso tyrimus žr. Pilietinės visuomenės institutas. Prieiga per internetą: <http://www.civitas.lt>.

⁸¹⁹ *Pilietinės galios indeksas: 2009 metai*. Vilnius, 2010.

⁸²⁰ *Pilietinės galios indeksas: 2012 metai*. Vilnius, 2013.

⁸²¹ *Lietuvos visuomenės pilietinės galios indeksas: 2013 metai*. Vilnius, 2014.

⁸²² Valstybinės darbo inspekcijos 2008 m. gegužės 27 d. ataskaita nr. NSD-3 apie darbuotojų saugos ir sveikatos būklę bei darbo įstatymų vykdymą Lietuvos Respublikos įmonėse, įstaigose ir organizacijose 2007 metais. Prieiga per internetą: <http://www.vdi.lt/PdfUploads/Ataskaita2007.pdf> [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.]

⁸²³ Valstybinės darbo inspekcijos 2012 m. gegužės 23 d. ataskaita (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

partijų pasirašyti naują nacionalinį susitarimą, kuriame būtų apibrėžti nacionalinių verslo organizacijų, politinių partijų ir profesinių sąjungų partnerystės principai bei politinių partijų išipareigojimai svarbiausiais šalies ekonomikos ir socialiniais klausimais. Ši iniciatyva buvo paskelbta 2012 m. balandžio 27 d. konferencijos „Dėl naujo Nacionalinio susitarimo inicijavimo“, kurioje dalyvavo svarbiausių Lietuvos politinių partijų lyderiai (tarp jų ir Ministras Pirmininkas), verslo organizacijų ir profesinių sąjungų atstovai, rezoliucijoje⁸²⁴. Nacionalinio susitarimo projektas 2012 m. keletą kartų buvo svarstomas Trišalėje taryboje. Profesinės sąjungos jam iš esmės pritarė. Projektą svarstė ir Žemės ūkio rūmai ir taip pat jį palaikė, tačiau pateikė ir pastabas dėl žemės ūkio srities. Projektas buvo apsvarstytas ir Lietuvos smulkiojo ir vidutinio verslo taryboje, kurios nariai pasisakė prieš tokį projektą, koks jiems buvo pateiktas; buvo primintas pirmasis Nacionalinis susitarimas, kai Taryba išsireikalavo, kad prie jo būtų pasirašytas atskiras protokolas dėl smulkaus ir vidutinio verslo; buvo išsakytas pageidavimas ir šiame naujame nacionaliniame susitarime išskirti smulkų ir vidutinį verslą, įskaitant mikroįmones, ir aktyviai dalyvauti rengiant tą dokumentą. Kitame šios tarybos posėdyje (2012 m. spalio 4 d.) buvo konstatuota, kad susitarimo projektas baigtas rengti, tačiau profesinių sąjungų atstovai parengto projekto nepasirašys, nes susitarimas tampa ne nacionaliniu, o tik verslo atstovų ir politinių partijų susitarimu⁸²⁵. Tokių profesinių sąjungų apsisprendimą nulėmė tai, kad jos pasigedo išipareigojimų, susijusių su darbo užmokesčiu, ir kt. Tad 2012 m. spalį buvo pasirašytas (tik) Lietuvos politinių partijų ir verslo organizacijų socialinės partnerystės susitarimas 2012–2016 m. Naujos Vyriausybės programai Susitarimo dalyviai pateikė 55 pasiūlymus dėl dešimties verslo sričių, iš kurių daugiau kaip pusė buvo įtraukta į Vyriausybės programą, o dalis kitų – į Vyriausybės programos prioritetinių priemonių planą. Buvo teigiama, kad šitaip „Vyriausybė pademonstravo atvirumą, geranoriškumą ir iniciatyvumą, stiprinant socialinį dialogą“⁸²⁶. Koordinuoti šio susitarimo įgyvendinimą Ministras Pirmininkas iš verslo asociacijų ir Vyriausybės atstovų sudarė darbo grupę⁸²⁷. Tokio susitarimo reikšmę socialinei partnerystei vienareikšmiškai vertinti sunku, nes tas susitarimas buvo veikiau politinis ir mažai ką bendro turėjo su socialiniu dialogu, nes darbuotojams per profesines sąjungas nebuvo atstovaujama, nors Šešioliktoji Vyriausybė savo programoje

⁸²⁴ FUKS, E. Brandinamas naujas Nacionalinis susitarimas. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/brandinamas-naujas-nacionalinis-susitarimas.d?id=58604821> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

⁸²⁵ Lietuvos smulkiojo ir vidutinio verslo tarybos 2012 m. spalio 4 d. posėdžio nr. 10 protokolas (neskelbtas).

⁸²⁶ Lietuvos verslo konfederacija „Partnerystės lyderio“ apdovanojimą skyrė Algirdui Butkevičiui. Prieiga per internetą: <http://www.elta.lt/pranesimai.php?prID=40113> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁸²⁷ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=445525&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

įsipareigojo siekti gerinti socialinį darbdavių, valstybės ir darbuotojų dialogą, didinti profesinių sąjungų įtaką priimamiems sprendimams, taip pat skatinti kolektyvinių sutarčių šakos lygmeniu pasirašymą. Tačiau, kaip minėta⁸²⁸, Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo priemonės apsiriboja nekonkrečia retorika.

Čia dar kartą galima patvirtinti, kad visi aptarti rodikliai ir kiti duomenys rodo visuomenės nusivylimą, netikėjimą, jog galima ką nors pakeisti. Šiandien, kai ekonomikos krizė baigėsi (nors tai nebuvo oficialiai paskelbta), vis dažniau pranašaujama prasidėsiant kitą krizę – socialinę, nes nei darbdaviai, nei darbuotojai nebegali ir nebenori dirbti pagal pasenusį darbo santykių reguliavimo modelį, kuris, kaip parodė krizė, suvaržo ir darbdavius (verslą), ir darbuotojus⁸²⁹. Demokratija darbe visiškai sužlugdyta, darbuotojai susiskaidę, nebeturi vieningo balso net esminiais jų darbo, socialiniais ir ekonominiais klausimais. Profesinės sąjungos aiškinasi tarpusavio santykius ir kaupia politinį kapitalą. Darbuotojų teisės ir teisėti lūkesčiai palikti kiekvieno jų asmeniniam reikalui, vadinasi, likimo valiai. Ar gali valstybė imtis priemonių? Norėtųsi tikėti, kad taip.

Apibendrinimas

Šiuolaikinė demokratinė teisinė valstybė, reguliuodama darbo santykius, siekia savo interesus kuo labiau suderinti su darbuotojų ir darbdavių interesais. Skatindama socialinę partnerystę, valstybė nesinaudoja galia vienašališkai primesti teisinio reguliavimo turinį darbo teisinių santykių dalyviams, o tik nustato minimalius privalomus vykdyti darbuotojų teisių apsaugos standartus – suteikia darbuotojams minimalią apsaugą ir palieka galimybę darbuotojų ir darbdavių atstovams kolektyvinėse derybose susitarti ir sudaryti abi šalis įpareigojančias kolektyvines sutartis.

Lietuvos darbo teisės nuostatos, reguliuojančios socialinės partnerystės santykius, įtvirtina pamatines šiuolaikinės socialinės rinkos ekonomikos vertybes. Vis dėlto gilesnė analizė rodo, kad iš tikrųjų socialinio dialogo esama mažai.

Krizė sukėlė grėsmę demokratijai darbe. Socialinio bendradarbiavimo su valstybe iš esmės nebuvo. Socialinis darbdavių ir darbuotojų dialogas susilpnėjo. Dar labiau padidėjo ir iki tol didelis nepasitikėjimas profesinėmis sąjungomis. Socialinės partnerystės vaidmuo bandant įveikti krizę, sušvelninti jos padarinius, buvo menkas, šio instituto galimybės buvo neišnaudotos.

⁸²⁸ Plačiau žr. 3.5 poskyrį.

⁸²⁹ PETRYLAITĖ, D. Orus darbas ekonominės krizės sąlygomis, p. 149–162 (nuorodą žr. Įžangoje).

5. Viešoji tarnyba

5.1. Nacionalinė teisė

Lietuvos teisės aktuose valstybės tarnyba įtvirtinta kaip institutas, sietinas su specifinėmis sudarymo, organizavimo, valdymo ir kitomis sąlygomis, ir išskiriama specifinė asmenų kategorija – valstybės tarnautojai. Iš valstybės tarnybą reglamentuojančių teisės aktų svarbiausias buvo 1999 m. liepos 8 d. Valstybės tarnybos įstatymas⁸³⁰, nustatęs pagrindinius valstybės tarnybos principus, valstybės tarnautojo statusą, atsakomybę, darbo užmokestį, socialines ir kitas garantijas, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus. Kita vertus, 1990 m. prasidėjęs Lietuvos valstybės tarnybos kūrimo, reformavimo, tobulinimo procesas, atrodo, yra išties nesibaigiantis; nėra jis pasibaigęs ir šiandien. Vien nuo 1995 m. iki 2002 m. buvo išleisti net trys skirtingai valstybės tarnybos santykius reguliuojantys įstatymai. Vėliausia „nauja“, 2002 m., Valstybės tarnybos įstatymo redakcija⁸³¹ vis „naujinama“, kasmet keičiama po keliolika kartų. Maža to, pastaraisiais metais vėl siūloma įvykdyti dar vieną kardinalią valstybės tarnybos reformą.

Tam tikrų problemų kelia valstybės tarnybą apibūdinančių sąvokų gausumas. Jau pačiame Konstitucijoje tekste yra ir valstybės tarnybos, ir valstybinės tarnybos sąvokos, kurios vartojamos sinonimiškai. Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad Konstitucijoje vartojama sąvoka „valstybės (valstybinė) tarnyba“ savo turiniu yra tapati sąvokai „viešoji tarnyba“⁸³². Taigi viešoji tarnyba gali būti suprantama tiek siaurai, tiek plačiai. Valstybės tarnyba siaurąja reikšme – tai viešojo administravimo veikla, o plačiąja reikšme – viso vadinamojo biudžetinio sektoriaus veikla. Šiaip jau įprasta valstybės tarnyba ar valstybės tarnautojais įvardyti tai, kas susiję su viešojo administravimo veikla, o įvardijant darbą (pareigų ėjimą) valstybės ir savivaldybių biudžetų finansuojamose įstaigose ir institucijose vartoti viešosios tarnybos sąvoką. Tiesa, Lietuvos norminiuose teisės aktuose, neišskiriant nė Konstitucijos, viešosios tarnybos sąvoka nėra vartojama; atskleidžiant jos turinį reikia vadovautis Konstitucinio Teismo jurisprudencija, kurioje viešosios tarnybos sąvoka buvo įvesta, be kita ko, dėl to, kad ja būtų galima apimti ir atitinkamų funkcijų vykdymą valstybės institucijose, ir (bent iš dalies) analogiškų funkcijų vykdymą savivaldybių institucijose (nes, kaip žinoma, pagal Konstituciją vietos savivalda netapatinama su valstybės valdymu – tai du panašūs, bet „nepersidengiantys“ institutai, juo labiau valstybės valdymas neapima vietos savivaldos).

⁸³⁰ *Žin.*, 1999, nr. 66-2130.

⁸³¹ *Žin.*, 2002, nr. 45-1708.

⁸³² Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas (nuorodą žr. Įžangoje).

Kalbant apie biudžetiniame sektoriuje dirbančius asmenis, kurių dalį sudaro valstybės tarnautojai⁸³³, paminėtini ir kiti pareigūnai, einantys valstybės (arba savivaldybių) institucijose ypatingas, išskirtines pareigas, – tai politikai, valstybės pareigūnai (civiliniai ir kariniai), teisėjai. Jau ne kartą šioje knygoje (taip pat ir ką tik) cituotame Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime, be kita ko, konstatuota, kad valstybės ir savivaldybių institucijos viešąjį administravimą vykdo ir / arba viešąsias paslaugas teikia per šiose institucijose dirbančius žmones, priimančius atitinkamus sprendimus. Konstitucijoje yra įtvirtintas skirtingas asmenų, dirbančių institucijose, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, statusas. Vieni asmenys – Seimo nariai, Respublikos Prezidentas, Vyriausybės nariai ir teisėjai – vykdo funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią. Šias funkcijas jie vykdo savarankiškai. Tuo tikslu jiems yra nustatyti atitinkami įgaliojimai, kuriuos gali įgyvendinti tik šie asmenys, niekas kitas. Savivaldybių tarybų nariai vykdo funkcijas įgyvendinant teritorinių bendruomenių savivaldos teisę, pagal įstatymuose jiems nustatytus įgaliojimus savivaldos funkcijas jie įgyvendina savarankiškai. Tai, kad minėtiems asmenims padeda, kitaip talkina ar jų veiklą aptarnauja kiti asmenys, dirbantys institucijose, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, nereiškia, kad ir šie kiti asmenys vykdo kokias nors funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią. Kiti asmenys, dirbantys institucijose, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, yra valstybės tarnautojai – sudaro valstybės tarnautojų korpusą. Valstybės tarnyba yra šių asmenų profesinė veikla, susijusi su viešojo intereso garantavimu. Konstitucijoje įtvirtinta valstybės tarnybos samprata neatskiriama susijusi su valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, paskirtimi užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą. Profesionalūs valstybės tarnautojai priima sprendimus vykdant viešąjį administravimą ir / arba teikiant viešąsias paslaugas (arba dalyvauja tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant ir / arba kontroliuojant jų vykdymą ir kt.), bet jie nevykdo funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią (kaip Seimo nariai, Respublikos Prezidentas, Vyriausybės nariai, teisėjai) ir pagal Konstituciją negali turėti tokių įgaliojimų. Taigi Konstitucijoje vartojama valstybės tarnybos sąvoka neapima Seimo nario, Respublikos Prezidento, Ministro Pirmininko ar ministro, teisėjo pareigų. Valstybės tarnybos sąvoka neapima ir savivaldybių tarybų, t. y. vietos valdžios institucijų, narių.

Valstybės tarnyba – vienas iš svarbiausių viešojo administravimo elementų (arba aspektų), nes viešasis administravimas negali būti vykdomas

⁸³³ Valstybės tarnybos įstatyme valstybės tarnautojai traktuojami kaip fiziniai asmenys, einantys pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantys įstatyme nurodytą viešojo administravimo veiklą. Tokia samprata neapima asmenų, kurie dirba valstybės ar savivaldybių institucijose ar įstaigose, tačiau atlieka ūkines ar technines funkcijas. Valstybės tarnautojų statusas labai skiriasi nuo darbuotojų teisių ir pareigų sistemos, įtvirtintos teisės aktuose, reguliuojančiuose darbo santykius. Tačiau valstybės tarnautojų veiklą plačiuoju požiūriu vis tiek galima laikyti darbu. Todėl tiek, kiek nereiškia valstybės tarnybos specifiškumui, jų, kaip ir kitų darbuotojų, darbo (minėta plačiąja reikšme) teisiniai klausimai turėtų būti sprendžiami analogiškai.

kitaip kaip tik per valstybės tarnautojus. Minėta sąsaja tokia svarbi, kad dažnai šios dvi sąvokos vartojamos sinonimiškai⁸³⁴. Toks tapatinimas nereiškia, kad iš tikrųjų valstybės tarnyba ir viešasis administravimas yra viena kitą pakeičiančios kategorijos; veikiau valstybės tarnybos sąvoka žymi valstybės valdžią „aptarnavimą“, o viešojo administravimo sąvoka – valstybės politikos įgyvendinimą. Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, jog būtų užtikrintos visų valstybės tarnybos sistemos institucijų, vykdančių viešąjį administravimą ir taip garantuojančių viešąjį interesą, sąveika. Ši sąveika suponuoja, *inter alia*, visų šių institucijų kompetencijos racionalų santykį, veiksmingumą, profesionalumą, jose dirbančių asmenų žinių, įgūdžių, patirties perimamumą, veiklos, vykdančios valstybės funkcijas ir garantuojančios viešąjį interesą, tęstinumą⁸³⁵. Itin svarbi veiksmingos viešosios tarnybos funkcionavimo prielaida yra jos nepriklausomumas ir veiklos stabilumas, socialinių ir su jomis susijusių garantijų valstybės tarnautojams ir valstybės pareigūnams užtikrinimas.

Viena iš pagrindinių prielaidų įgyvendinti teisėtus valstybės tarnautojų interesus yra jų darbo užmokestis⁸³⁶. Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta asmens teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą yra neatsiejama nuo konstitucinio teisinės valstybės principo, apimančio ir teisėtų lūkesčių apsaugos principą. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas sietinas su visų valstybės institucijų pareiga laikytis prisiimtų įsipareigojimų. Šis principas taip pat reiškia įgytų teisių apsaugą, t. y. asmenys turi teisę pagrįstai tikėtis, kad jų pagal galiojančius teisės aktus įgytos teisės bus išlaikytos nustatytą laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos. Tačiau teisėtų lūkesčių apsaugos principas nereiškia, jog valstybės tarnautojams atlyginimas už darbą, kuris mokamas iš valstybės biudžeto ar savivaldybės biudžetų lėšų, apskritai negali būti mažinamas, tačiau tai gali būti daroma tik išimtiniais atvejais ir tik jei yra būtina siekiant apsaugoti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes. Bet net ir tokiais išimtiniais atvejais atlyginimas už darbą negali būti mažinamas pažeidžiant Konstitucijoje įtvirtintą asmens ir visuomenės interesų pusiausvyrą. Atlyginimas už darbą negali būti mažinamas tik atskiroms darbuotojų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės biudžeto ar savivaldybių biudžetų lėšų, kategorijoms. Teisėtų lūkesčių principas reiškia ir tai, kad apmokėjimo už darbą mažinimas turi atitikti konstitucinį proporcingumo principą. Formuluodamas darbo užmokesčio doktriną Konstitucinis Teismas remiasi ir konstituciniu nuosavybės apsaugos principu: konstitucinė teisė gauti teisingą atlyginimą už darbą yra daugelio kitų konstitucinių teisių įgyvendinimo prielaida, *inter alia*, viena iš svarbiausių nuosavybės teisės (Konstitucijos 23 straipsnis) įgyvendinimo prielaidų: asmeniui, kuris atliko pavestą darbą,

⁸³⁴ TIAŽKIJUS, V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai. *Justitia*, 2004, nr. 1(49).

⁸³⁵ GLEBOVĖ, N. *Karjeros valstybės tarnautojo garantijos*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2012, p. 35–36.

⁸³⁶ Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas. *Žin.*, 2001, nr. 107-3885.

pagal Konstituciją atsiranda teisė reikalauti, kad jam būtų sumokėtas visas pagal teisės aktus priklausantis darbo užmokestis (atlyginimas) ir kad jis būtų sumokėtas nustatytu laiku; ši teisė yra garantuojama, saugoma ir ginama kaip nuosavybės teisė.

Šiaip jau turbūt niekam nekyla abejonių, kad kiekvienas darbas turi būti atlyginamas atsižvelgiant į jo kiekį, kokybę, įmonės / įstaigos veiklos rezultatus ir situaciją darbo rinkoje⁸³⁷. Teisė į teisingą darbo apmokėjimą yra viena iš pamatinių socialinių teisių, kurias turi valstybės tarnautojai ir kurios yra visavertės ir veiksmingos valstybės tarnybos veikimo pagrindas bei sudaro valstybės tarnautojų oraus darbo ir tinkamo funkcijų vykdymo prielaidas⁸³⁸. Turėdama „ant lentynos“ tokią išplėtotą Konstitucinio Teismo doktriną (kurios čia pateikti tik fragmentai), beje, suformuluotą gerokai anksčiau, nei Lietuvą užklupo Didžioji recesija, ir išvalgiai apimančią ir sunkmečio situacijas⁸³⁹, Vyriausybė turėjo ir visas būtinas teises prielaidas tinkamai, teisėtais būdais pasitikti krizės iššūkius ir imtis tokių priemonių viešųjų finansų srityje, taip pat ir peržiūrėdama valstybės tarnautojų bei valstybės pareigūnų darbo užmokestį, kad neturėjo būti padaryta esminių teisės į teisingą darbo apmokėjimą pažeidimų.

5.2. Tarptautiniai standartai: teisės į teisingą darbo užmokestį garantijos

Darbo užmokesčio tarptautinis reglamentavimas yra gana sudėtingas ir įvairuoja priklausomai nuo tarptautinės organizacijos ir jos veiklos principų. Bene daugiausia dėmesio darbo užmokesčiui, tiksliau, jo minimaliam dydžiui nustatyti, skiria TDO. TDO konvencija nr. 131 dėl minimalaus darbo užmokesčio nustatymo, ypač atsižvelgiant į besivystančias šalis⁸⁴⁰, įpareigoja kiekvieną valstybę narę sukurti minimalaus darbo užmokesčio nustatymo sistemą, apimančią visas darbuotojų grupes, dėl kurių darbo sąlygų tokią sistemą taikyti yra tikslinga. Kompetentinga valstybės valdžios institucija, gavusi atitinkamų darbdaviams ir darbuotojams atstovaujančių organizacijų (jei jos yra), sutikimą arba išsamiai su jomis pasikonsultavusi, nustato darbuotojų grupes, kurioms ši sistema taikoma. Nustatant minimalų darbo užmokesčio dydį, kiek tai įmanoma ir priimtina pagal nacionalinę praktiką ir sąlygas, atsižvelgiama į: (i) darbuotojų ir jų šeimų poreikius, atsižvelgiant į bendrą darbo apmokėjimo lygį šalyje, pragyvenimo išlaidas, socialinės apsaugos išmokas, kitų socialinių grupių pragyvenimo lygį; (ii) ekonominius veiksmus,

⁸³⁷ Plg. DK 186 straipsnio 3 dalį. *Žin.*, 2002, nr. 64-2569.

⁸³⁸ GLEBOVÉ, N. *Op. cit.*, p. 74 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁸³⁹ *Žr.*, *inter alia*, Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimą. *Žin.*, 2006, nr. 36-1292.

⁸⁴⁰ *Žin.*, 1996, nr. 30-736.

įskaitant ekonominę plėtrą, darbo našumą, ketinimus siekti ir išlaikyti didelį užimtumą.

Tarptautinė bendruomenė skiria dėmesio ir vienodam darbo užmokesčiui už vienodą ar lygiavertį darbą užtikrinti. Antai vyrų ir moterų lygiateisiškumo mokant už darbą principas buvo įtvirtintas dar Europos Bendrijos steigimo sutarties (EBSS) 141 straipsnyje. Esminė nuostata liko nepakitusi iki šiol, išskyrus tai, kad Amsterdamo sutartimi EBSS 141 straipsnio 1 dalis buvo papildyta nustatant, jog vienodo darbo užmokesčio principas turi būti taikomas ne tik „vienodam“, bet ir „vienodos vertės“ darbui. Kitaip tariant, kiekviena ES valstybė narė privalo užtikrinti, kad būtų vienodai mokama už vienodą ar vienodos vertės vyrų ir moterų darbą. Vadinasi, turi būti draudžiama diferencijuoti vyrų ir moterų darbo apmokėjimo sąlygas dėl lyties, t. y. diskriminuoti šiuo pagrindu.

Tačiau, apskritai paėmus, ES teisėje darbo užmokestis nėra reglamentuojamas imperatyviomis normomis. Tik EB darbuotojų pagrindinių teisių chartijos⁸⁴¹ 5 punkte nustatyta, kad darbuotojams už jų darbą turi būti teisingai apmokėta, t. y. jie turi teisę į tokį darbo užmokestį, kuris užtikrintų pakankamą pragyvenimo šaltinį, taip pat turi teisę gauti išeitines išmokas nutraukiant darbo sutartis, o darbo užmokestis gali būti keičiamas tik remiantis nacionaliniais teisės aktais. ES Pagrindinių teisių chartijos 23 straipsnyje įtvirtinta jau aptarta vyrų ir moterų teisė į vienodą darbo užmokestį.

Išsamiausiai teisingą mokėjimą už darbą reglamentuoja Europos socialinė chartija (pataisyta). Jos 4 straipsnyje įtvirtinta teisė į teisingą atlyginimą suponuoja, kad valstybės narės turi: (i) pripažinti darbuotojų teisę į tokį atlyginimą, kuris garantuotų jiems ir jų šeimoms normalų gyvenimo lygį; (ii) pripažinti darbuotojų teisę į didesnę darbo užmokestį už viršvalandžius, atsižvelgiant į išimtis kai kuriais ypatingais atvejais; (iii) pripažinti vyrų ir moterų teisę į vienodą atlyginimą už vienodos vertės darbą; (iv) pripažinti visų darbuotojų teisę į tinkamą išankstinio pranešimo apie atleidimą iš darbo laiką; (v) leisti atskaitymus iš darbo užmokesčio tikslai laikantis tokių sąlygų ir tokio dydžio, kuriuos numato vidaus įstatymai ar kiti teisės aktai, arba nustato kolektyvinės sutartys ar arbitražo sprendimai. Įgyvendinti šias teises siekiama įtvirtinant jas laisvai sudaromomis kolektyvinėmis sutartimis, įstatymo nustatytu darbo užmokesčio reguliavimo mechanizmu arba „kitomis priemonėmis, atitinkančiomis vidaus sąlygas“. Tiesa, pagal minėtą Chartijos G straipsnį negalimi tam tikri joje išdėstyti teisių ir principų taikymo ir praktinio įgyvendinimo suvaržymai ar ribojimai, jei jie numatyti įstatymo ir yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves arba viešąją tvarką, nacionalinį saugumą, žmonių sveikatą ar dorovę. Analogiškai ir Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas, taip pat įtvirtinantis teisingo apmokėjimo už darbą principą (7 straipsnis),

⁸⁴¹ Prieiga per internetą: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10107_en.htm [žiūrėta 2015 m. sausio 14 d.].

numato galimybę valstybėms narėms apriboti, *inter alia*, teisę į teisingą darbo užmokestį, bet tik įstatymu, tik tiek, kiek apribojimas atitinka šios teisės pobūdį ir tik visuotinės gerovės skatinimo demokratinėje visuomenėje tikslais (4 straipsnis).

Remiantis tarptautine ir Lietuvos nacionaline teise (ypač Konstitucinio Teismo doktrina), teisingu apmokėjimu už valstybės tarnautojų darbą darbo užmokestis laikytinas, kai: (i) jis yra nustatytas įstatymu; (ii) kriterijai, kuriais grindžiamas apmokėjimo už darbą dydis, kaip esminis teisės gauti teisingą apmokėjimą už darbą elementas, yra nustatyti įstatymu; (iii) darbo užmokesčio skirtumai priklauso nuo darbo, atsakomybės ir kvalifikacijos skirtumų, be to, yra tinkamas santykis tarp daugiausiai ir mažiausiai uždirbančiųjų; (iv) teisė gauti teisingą atlyginimą už darbą valstybės tarnautojui užtikrinama ne mažesniu mastu, negu kitiems darbuotojams, tačiau dėl valstybės tarnybos profesinio specifiškumo čia galimi tam tikri ypatumai; (v) nustatytas užmokestis už darbą mokamas nustatytą laiką, ir pripažįstama valstybės tarnautojų teisėtas lūkestis, kad ši teisė bus nustatytą laiką išlaikyta ir realiai įgyvendinta; (vi) darbo apmokėjimo teisinis reguliavimas keičiamas tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos, nepažeidžiant Konstitucijos, be kita ko, *lex retro non agit* principo; (vii) nėra tokių teisinių situacijų, kad valstybės tarnautojui, kuris atliko pavestą darbą, už šį darbą nebūtų mokama, būtų mokama ne nustatytu laiku arba mokama mažiau, negu priklauso pagal įstatymus arba jais remiantis išleistus kitus teisės aktus; (viii) darbo užmokestis nėra mažinamas dėl lyties, rasės, tautybės, pilietybės, politinių įsitikinimų, pažiūros į religiją ir kitų aplinkybių, nesusijusių su dalykinėmis darbuotojo savybėmis, nepasikeitus darbuotojo darbo funkcijoms, darbo apimčiai ir kt.; (ix) darbo užmokestis mažinamas tik išimtiniais atvejais, jei būtina apsaugoti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, tačiau tik tada, kai valstybėje yra susidariusi itin sunki ekonominė, finansinė padėtis, tik nepažeidžiant asmens ir visuomenės interesų pusiausvyros, tik paisant proporcingumo ir tik laikinai; (x) užmokestis už darbą nėra mažinamas tik atskiroms darbuotojų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės biudžeto ar savivaldybės biudžeto lėšų, kategorijoms; (xi) reglamentuojant valstybės tarnautojų darbo apmokėjimą laikomasi socialinės darnos ir valstybės socialinės orientacijos imperatyvų⁸⁴².

Vis dėlto realiame gyvenime, net ir esant stabilioms verslo bei ekonomikos sąlygoms, teisingo apmokėjimo už darbą pažeidimų neišvengiama, o nepalankiomis ekonominėmis sąlygomis pažeisti šį principą yra linkę ne tik privatūs darbdaviai (mažindami darbo užmokestį, dalį jo perkeldami į šešėlį ir kt.), bet ir valstybė, kartais tiesmukai siekianti subalansuoti viešuosius finansus.

⁸⁴² Plg. ANDRIUŠKEVIČIŪTĖ, J. Teisingas apmokėjimas už darbą valstybės tarnyboje (darbas įvairiose grupėse, valstybės tarnautojų teisė dirbti kitą darbą). Iš ŠVEDAS, G. (moks. red.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius, 2008, p. 83–85; GLEBOVĖ, N. *Op. cit.*, p. 78–82 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

5.3. Viešojo sektoriaus darbuotojų teisė į teisingą atlyginimą

Lietuva stoji į akistatą su Didžiąja recesija tuo metu, kai po Seimo rinkimų keitėsi Vyriausybė. Šis laikotarpis sutapo ir su naujo biudžeto rengimu ir tvirtinimu. Kadenciją baigianti Keturioliktoji Vyriausybė nesiėmė net prevencinių priemonių ūkio situacijai stabilizuoti. Tad Penkioliktoji Vyriausybė turėjo pradėti savo veiklą, „nedelsdama ir ryžtingai“ (kaip skelbiama jos programoje) teikdama Seimui teisėkūros iniciatyvas, kuriomis turėjo būti sudarytos prielaidos krizei įveikti ir jos padariniams sušvelninti. Buvo, be kita ko, pasiūlyta: (i) sumažinti išlaidas Respublikos Prezidentui, Seimo nariams, Vyriausybės nariams, valstybės kontrolieriui išlaikyti vidutiniškai 15 proc.; (ii) valstybės biudžeto asignavimų valdytojų ir savivaldybių asignavimus darbo užmokesčiui ir socialinio draudimo įmokas sumažinti vidutiniškai 12 proc.; (iii) pertvarkyti valstybės ir savivaldybių kontroliuojamų įmonių ir viešųjų įstaigų darbo užmokesčio ir kitų išmokų sistemą taip, kad jose mokamas darbo užmokestis nebūtų didesnis už mokamą rinkoje. Dalis šių uždavinių buvo įgyvendinta patvirtinus 2009 m. valstybės biudžetą.

Ikikriziniais metais darbo užmokestis sparčiai didėjo ir privačiame, ir viešajame sektoriuose. Pavyzdžiui, nuo 2006 m. rugsėjo 1 d. vidutiniškai 12,6 proc. buvo padidintas mokytojų, auklėtojų ir kitų pedagoginių darbuotojų darbo užmokestis⁸⁴³. Nuo 2006 m. spalio 1 d. 20 proc. padidintas maksimalus tarnybinių atlyginimų koeficientas kultūros ir meno darbuotojams, socialiniams darbuotojams, Aplinkos ministerijai ir Žemės ūkio ministerijai pavaldžių biudžetinių įstaigų darbuotojams⁸⁴⁴. Vidutinis darbo užmokestis jiems padidėjo vidutiniškai 14 proc. Nuo 2006 m. balandžio 1 d. iš valstybės biudžeto buvo skiriama „papildomų“ lėšų bibliotekininkų darbo užmokesčiui padidinti 20 proc. Trišalės tarybos teikimu Vyriausybė nuo 2006 m. liepos 1 d. darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, nustatė minimalią mėnesinę algą – 600 Lt ir minimalų valandinį atlygį – 3,65 Lt (minimalus darbo užmokestis padidėjo daugiau kaip 9 proc.)⁸⁴⁵. Minimali mėnesinė alga 430 Lt buvo taikoma valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų, karių ir valstybės tarnautojų pareiginėms algoms nustatyti. 2006 m. rugpjūčio 8 d. įsigaliojo Valstybės tarnybos įstatymo ir Valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo pakeitimo įstatymas⁸⁴⁶, pagal kurį valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų, taip pat ir valstybės tarnautojų pareiginės algos buvo pradėta skaičiuoti taikant pareiginės algos bazinį dydį. Iki 2006 m. pabaigos tas dydis buvo 430 Lt, tačiau 2007 m. Seimas jį

⁸⁴³ *Žin.*, 2006, nr. 73-2787.

⁸⁴⁴ *Žin.*, 2006, nr. 105-4006.

⁸⁴⁵ *Žin.*, 2006, nr. 35-1251.

⁸⁴⁶ *Žin.*, 2006, nr. 87-3400.

padidino iki 442 Lt⁸⁴⁷. Darbo užmokesčio augimas biudžetiniame sektoriuje truko ir 2007 m. Seimas išleido Valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos bazinio dydžio, taikomo 2008 metais, įstatymą⁸⁴⁸, kuriuo buvo patvirtintas pareiginės algos bazinis dydis, nuo 2008 m. sausio 1 d. taikomas valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginėms algoms nustatyti – 490 Lt (padidėjo 10,9 proc.). Vyriausybė Trišalės tarybos teikimu nuo 2007 m. liepos 1 d. minimalią mėnesinę algą nustatė 700 Lt, o minimalų valandinį atlygį – 4,19 Lt, kurie, palyginti su ankstesniais dydžiais (atitinkamai 600 Lt ir 3,66 Lt)⁸⁴⁹, buvo padidinti atitinkamai 16,7 proc. ir 14,5 proc.; nuo 2008 m. sausio 1 d. minimali mėnesinė alga buvo jau 800 Lt, o minimalus valandinis atlygis – 4,85 Lt⁸⁵⁰. Minimalus darbo užmokestis ir minimalus valandinis atlygis, palyginti su ankstesniais dydžiais (atitinkamai 700 Lt ir 4,19 Lt), buvo atitinkamai padidintas 14,3 proc. ir 15,8 proc. Valstybės ir savivaldybių biudžetinių įstaigų darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, darbo užmokestis 2008 m. buvo didinamas Vyriausybei nuo 2008 m. sausio 1 d. patvirtinus bazinę mėnesinę algą 128 Lt ir bazinį valandinį atlygį 0,76 Lt⁸⁵¹. Dėl to visų biudžetinių įstaigų darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, darbo užmokestis nuo 2008 m. sausio 1 d. padidėjo 11,3 proc. Šie padidinimai turėjo įtakos šalies vidutiniam mėnesiniam „bruto“ darbo užmokesčiui, kuris, Statistikos departamento duomenimis, 2007 m. buvo 1 813 Lt (viešajame sektoriuje – 1 918,4 Lt) ir padidėjo, palyginti su 2006 m., 21,2 proc. (viešajame sektoriuje 17,5 proc.).

2008 m., kai jau buvo aišku, kad artėja didžiulio masto pasaulinė ekonomikos krizė, Lietuvoje darbo užmokestis dar kurį laiką didėjo: viešajame sektoriuje vidutinis mėnesinis „bruto“ darbo užmokestis buvo 2 329,9 Lt, t. y. 23,2 proc. buvo didesnis nei 2007 m. Tačiau vykdant Penkioliktosios Vyriausybės programą viešajame sektoriuje buvo gerokai sumažinti darbo užmokesčio dydžiai. Vyriausybė nuo 2009 m. rugsėjo 1 d. sumažino bazinę mėnesinę algą (taikomą biudžetinių įstaigų darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, tarnybiniais atlyginimams apskaičiuoti) 4,7 proc. (nuo 128 Lt iki 122 Lt)⁸⁵², o biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbo užmokesčio fondas buvo sumažintas 8 proc.⁸⁵³

Seimas, kaip tuo metu teigta, įvertinęs valstybės biudžeto galimybes, pareiginės algos (atlyginimo) bazinį dydį, taikomą valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginėms algoms nustatyti, 2009 m. tvirtino du kartus: (i) nuo 2009 m. sausio 1 d. pareiginės

⁸⁴⁷ Žin., 2006, nr. 138-5267.

⁸⁴⁸ Žin., 2007, nr. 80-3224.

⁸⁴⁹ Žin., 2007, nr. 65-2525.

⁸⁵⁰ Žin., 2007, nr. 137-5592.

⁸⁵¹ Žin., 2007, nr. 103-4216.

⁸⁵² Žin., 2009, nr. 100-4187.

⁸⁵³ Žin., 2010, nr. 40-1899.

algos (atlyginimo) bazinis dydis buvo sumažintas nuo 490 Lt iki 475 Lt⁸⁵⁴ ir, palyginti su 2008 m., sumažėjo 3,1 proc.; (ii) nuo 2009 m. rugpjūčio 1 d. pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis buvo sumažintas nuo 475 Lt iki 450 Lt⁸⁵⁵ – valstybės politikams, teisėjams, valstybės pareigūnams ir valstybės tarnautojams pareiginės algos sumažėjo dar 5,3 procento.

2009 m. Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymu numatyti atlyginimų dydžiai buvo mažinami tris kartus: (i) nuo 2009 m. vasario 1 d. 15 proc. buvo sumažinti Seimo narių, Ministro Pirmininko ir ministrų pareiginių algų koeficientai⁸⁵⁶; (ii) nuo 2009 m. gegužės 1 d. pareiginių algų koeficientai 12 proc. sumažinti valstybės politikams (išskyrus merus ir jų pavaduotojus), Generalinės prokuratūros prokurorams, valstybės kontrolieriams, Seimo kontrolieriams, kitiems valstybės pareigūnams (Seimo, Respublikos Prezidento paskirtų valstybinių komisijų ir tarybų bei kitų Seimo ar Respublikos Prezidento paskirtų institucijų ir įstaigų vadovams ir nariams) – nuo 4 iki 10 proc.⁸⁵⁷; (iii) nuo 2009 m. rugpjūčio 1 d. visiems valstybės politikams (įskaitant merus ir jų pavaduotojus) pareiginių algų koeficientai buvo dar kartą sumažinti 10 proc., valstybės pareigūnams – nuo 2,5 iki 10 proc.⁸⁵⁸.

2009 m. teisėjams pareiginių algų koeficientai buvo sumažinti du kartus: (i) nuo 2009 m. gegužės 1 d. Konstitucinio Teismo teisėjų atlyginimai – 30 proc., kitų teisėjų – 12 proc.⁸⁵⁹; (ii) nuo 2009 m. rugpjūčio 1 d. visiems teisėjams atlyginimų dydžiai sumažinti dar 8 proc.⁸⁶⁰.

Valstybės tarnybos įstatymas 2009 m. taip pat buvo keičiamas (nagrinėjamu aspektu) du kartus: (i) aukščiausiųjų (20–15) kategorijų valstybės tarnautojams nuo 2009 m. gegužės 1 d. pareiginių algų koeficientai buvo sumažinti nuo 2,6 iki 12,3 proc.⁸⁶¹; (ii) nuo 2009 m. rugpjūčio 1 d. aukštesniųjų (11–20) kategorijų valstybės tarnautojams pareiginių algų koeficientai buvo sumažinti nuo 0,6 iki 7,5 proc., taip pat sumažinti priedai už pirmą kvalifikacinę klasę iki 30 proc. (vietoj buvusių 50 proc.), už antrą kvalifikacinę klasę – 20 proc. (vietoj buvusių 30 proc.), už trečią kvalifikacinę klasę – 10 proc. (vietoj buvusių 15 proc.)⁸⁶².

Toliau blogėjant šalies ekonominei padėčiai ir, kaip teigta, įvertinus valstybės biudžeto galimybes, pareiginės algos bazinis dydis, taikomas valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginėms

⁸⁵⁴ *Žin.*, 2008, nr. 149-6011.

⁸⁵⁵ *Žin.*, 2009, nr. 91-3915.

⁸⁵⁶ *Žin.*, 2009, nr. 11-398.

⁸⁵⁷ *Žin.*, 2009, nr. 49-1935.

⁸⁵⁸ *Žin.*, 2009, nr. 91-3916.

⁸⁵⁹ *Žin.*, 2009, nr. 49-1940.

⁸⁶⁰ *Žin.*, 2009, nr. 91-3917.

⁸⁶¹ *Žin.*, 2009, nr. 49-1937.

⁸⁶² *Žin.*, 2009, nr. 91-3918.

algoms nustatyti, nuo 2010 m. sausio 1 d. buvo patvirtintas 450 Lt, t. y. buvo paliktas tas pats dydis, kuris galiojo nuo 2009 m. rugsėjo 1 d.⁸⁶³ Vyriausybė skelbė, kad darbo užmokesčio mažinimo efektas 2009 m. nacionaliniam biudžetui sudarė 192 mln. Lt⁸⁶⁴. Šie darbo užmokesčio pokyčiai padarė didelę įtaką šalies darbo užmokesčio rodikliams. Statistikos departamento duomenimis, 2009 m. ketvirtą ketvirtį viešajame sektoriuje vidutinis mėnesinis „bruto“ darbo užmokestis buvo 2 208,9 Lt ir 10,4 proc. buvo mažesnis nei 2008 m. ketvirtą ketvirtį.

2010 m. darbo užmokestis toliau mažėjo. Viešajame sektoriuje vidutinis mėnesinis „bruto“ darbo užmokestis buvo 2 168 Lt, t. y. 5,2 proc. mažesnis nei 2009 m. Darbo užmokesčio mažėjimą 2010 m. lėmė tai, kad buvo taikomi darbo apmokėjimo dydžiai, dėl kurių sumažinimo įstatymai ir Vyriausybės nutarimai buvo išleisti 2009 m. Siekdami nedidinti valstybės biudžeto išlaidų, 2010 m. sumažintų darbo apmokėjimo dydžių taikymas buvo pratęstas ir 2011 m. Be to, 2010 m. pabaigoje Seimas išleido Valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio, taikomo 2011 metais, įstatymą⁸⁶⁵, kuriuo nustatytas pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis buvo 450 Lt, t. y. toks pat kaip ir 2010 m.⁸⁶⁶ Taip pat buvo išleisti įstatymai, kuriais sumažintų pareiginių algų koeficientų taikymas valstybės politikams, valstybės pareigūnams, teisėjams ir valstybės tarnautojams buvo pratęstas iki 2011 m. gruodžio 31 d.⁸⁶⁷ Analogiškai buvo sumažinti biudžetinių įstaigų ir organizacijų vadovų, struktūrinių padalinių vadovų ir jų pavaduotojų maksimalių tarnybinių atlyginimų koeficientų bei priedų ir priemokų dydžiai⁸⁶⁸.

Antikrizinis (arba krizinis, nelygu kaip žiūrėti) darbo užmokesčio reglamentavimas buvo tęsiamas ir 2011 m. Seimas ir Vyriausybė 2011 m. pakeitė teisės aktus ir anksčiau nustatytų darbo užmokesčio sumažinimų taikymą paliko ir 2012 m. Buvo išleistas Valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio, taikomo 2012 metais, įstatymas⁸⁶⁹, kuriuo buvo nustatytas 450 Lt pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis, t. y. toks pat kaip ir 2011 m.⁸⁷⁰ Taip pat buvo išleisti įstatymai, kuriais sumažintų pareiginių algų koeficientų galiojimas valstybės politikams, valstybės pareigūnams, teisėjams ir valstybės tarnautojams pratęstas iki 2012 m. gruodžio 31 d.⁸⁷¹ Analogiškai buvo sumažinti

⁸⁶³ Žin., 2009, nr. 147-6558.

⁸⁶⁴ Žin., 2010, nr. 40-1899.

⁸⁶⁵ Žin., 2010, nr. 86-4514.

⁸⁶⁶ Žin., 2009, nr. 147-6558.

⁸⁶⁷ Žin., 2010, nr. 82-4305; 2010, nr. 82-4306; 2010, nr. 82-4307; 2010, nr. 86-4531.

⁸⁶⁸ Žin., 2010, nr. 104-5385.

⁸⁶⁹ Žin., 2011, nr. 150-7048.

⁸⁷⁰ Žin., 2010, nr. 86-4514.

⁸⁷¹ Žin., 2011, nr. 150-7041; Žin., 2011, nr. 150-7042, nr. 150-7043, nr. 150-7044.

biudžetinių įstaigų ir organizacijų vadovų, struktūrinių padalinių vadovų ir jų pavaduotojų maksimalių tarnybinių atlyginimų koeficientų bei priedų ir priemokų dydžiai⁸⁷².

Tačiau tuo metu jau ėmė reikštis ir priešinga tendencija – kai kurių pareigūnų ir darbuotojų darbo užmokestis buvo didinamas. Pavyzdžiui, buvo padidinti pareigūnų algų koeficientai apygardų prokuratūrų vyriausiesiems prokurorams, jų pavaduotojams, specializuotų skyrių prokurorams⁸⁷³. Vyriausybė vieneriems metams nustatė 30 proc. didesnius socialinių darbuotojų maksimalius tarnybinių atlyginimų dydžius⁸⁷⁴. Be to, 2011 m. pirmą kartą per krizę (kai ji, atrodo, jau buvo persiritusi per savo kulminacijos tašką) buvo pastebėtas jau ne darbo užmokesčio mažėjimas, bet didėjimas, nors ir nežymus. Statistikos departamento duomenimis, 2011 m. šalies ūkio vidutinis mėnesinis „bruto“ darbo užmokestis buvo 2 042 Lt, t. y. 2,7 proc. didesnis nei 2010 m. Viešajame sektoriuje vidutinis mėnesinis „bruto“ darbo užmokestis buvo 2 238 Lt – 2,5 proc. didesnis nei 2010 metais.

2012 m. gali būti laikomi išskirtiniai vien dėl to, kad bebaigianti kadenciją Penkioliktoji Vyriausybė po ilgų diskusijų su politiniais bei socialiniais partneriais nuo 2012 m. rugpjūčio 1 d. patvirtino 850 Lt minimalią mėnesinę algą (padidėjo 6,25 proc., palyginti su buvusia) ir 5,15 Lt minimalų valandinį atlygį⁸⁷⁵. Tačiau 2012 m. atitinkami teisės aktai buvo pakeisti; pagal tas pataisas dėl krizės nuo 2009 m. sumažinti viešojo sektoriaus darbo užmokesčio dydžiai turėjo būti taikomi ir 2013 m.⁸⁷⁶ Iš pradžių buvo paliktas 450 Lt pareigūnės algos (atlyginimo) bazinis dydis. Sumažintų pareigūnų algų koeficientų taikymas valstybės politikams, valstybės pareigūnams, teisėjams ir valstybės tarnautojams buvo pratęstas iki 2013 m. gruodžio 31 d.⁸⁷⁷ Analogiškai buvo sumažinti biudžetinių įstaigų ir organizacijų vadovų, struktūrinių padalinių vadovų ir jų pavaduotojų maksimalių tarnybinių atlyginimų koeficientų bei priedų ir priemokų dydžiai. Sumažintų dydžių galiojimas pratęstas iki 2013 m. gruodžio 31 d.⁸⁷⁸, bet buvo numatyta galimybė tam tikrų kategorijų darbuotojams nustatyti nuo 45 iki 65 proc. tarnybinių atlyginimų priedus⁸⁷⁹. Įvertinant statistinius darbo užmokesčio 2012 m. rodiklius, galima teigti, kad

⁸⁷² *Žin.*, 2010, nr. 104-5385.

⁸⁷³ *Žin.*, 2011, nr. 163-7747.

⁸⁷⁴ *Žin.*, 2011, nr. 164-7818.

⁸⁷⁵ *Žin.*, 2012, nr. 70-3608.

⁸⁷⁶ *Žin.*, 2012, nr. 153-7832.

⁸⁷⁷ *Žin.*, 2012, nr. 155-7988 nr. 155-7987, nr. 155-7990, nr. 155-7991.

⁸⁷⁸ *Žin.*, 2012, nr. 152-7778.

⁸⁷⁹ Konkrečiai, numatyta galimybė nacionalinių kultūros ir meno įstaigų vadovams, vadovų pavaduotojams, struktūrinių padalinių vadovams, jų pavaduotojams ir kitiems darbuotojams nustatyti iki 65 proc. didesnius tarnybinių atlyginimų koeficientus, o kitų biudžetinių įstaigų vadovams, jų pavaduotojams, struktūrinių padalinių vadovams, jų pavaduotojams ir kitiems darbuotojams (tarp jų ne nacionalinių bibliotekų, muziejų, kultūros centrų, teatrų ir kt. darbuotojams) – iki 45 proc. didesnius tarnybinių atlyginimų koeficientus. *Žin.*, 2012, nr. 86-4504.

buvo pastebimas dar didesnis ekonomikos ir darbo rinkos atsigavimas nei 2011 m. Statistikos departamento duomenimis, 2012 m. šalies ūkio (su individualiomis įmonėmis) vidutinis mėnesinis „bruto“ darbo užmokestis buvo 2 123,8 Lt, t. y. 3,8 proc. didesnis nei 2011 m. Viešajame sektoriuje vidutinis mėnesinis „bruto“ darbo užmokestis buvo 2 318,1 Lt – 3 proc. didesnis nei 2011 m.⁸⁸⁰.

Tuo metu, t. y. nuo 2009 m. iki 2011 m., buvo atitinkamai keičiami ir Lietuvos įstatymais patvirtinti visų tarnybų statutai. Šiomis pataisomis statutiniamis pareigūnams, be Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimais pareiginės algos bazinio dydžio sumažinimo (jau įvykdyto), buvo mažinami priedai už kvalifikacines klases bei kategorijas⁸⁸¹. Oficialiai teigiama, kad pritaikius visas šias darbo užmokesčio mažinimo priemones, 2009 m. valstybės biudžete buvo sutaupyta (tik) apie 51 mln. Lt, o kiekvienais vėlesniais metais (2010–2013 m.) – (tik) po maždaug 112 mln. Lt kasmet⁸⁸².

Vyriausybė, vaizdžiai tariant, čia tarsi veikė dviem kryptimis: bandydama suvaldyti krizę ir užkristi kelią pražūtingiems jos padariniams, ji bandė stabilizuoti ir subalansuoti viešuosius finansus; kita vertus, būdama (tiesiogiai, bet dažniausiai netiesiogiai ir šiuo atžvilgiu perkeltine reikšme) viešojo sektoriaus darbuotojų darbdave, drastiškai ir vienašališkai mažino jų darbo užmokestį, keitė jo sąlygas ir šitaip galėjo pažeisti viešojo sektoriaus darbuotojų teisę į teisingą darbo užmokestį, juolab kad dėl šių sprendimų niekada nebuvo jokių konstruktyvių derybų su socialiniais partneriais. Pavyzdžiui, pagal Valstybės tarnybos įstatymo 24 straipsnį ateinančių finansinių metų valstybės tarnautojų pareiginės algos bazinis dydis nustatomas nacionalinėje kolektyvinėje sutartyje ir jį tvirtina Seimas; vienašališkai šį dydį Vyriausybės teikimu Seimas gali tvirtinti tik tuo atveju, jeigu nacionalinė kolektyvinė sutartis nėra sudaryta arba pakeista iki einamųjų metų birželio 1 dienos. Suprantama, Vyriausybė nėra viena atsakinga už tai, kad tokios sutarties valstybės tarnybos praktikoje niekada nebuvo pasirašyta; kita vertus, kolektyvines derybas gali inicijuoti ne tik profesinės sąjungos, bet ir pats darbdavys, šiuo atveju Vyriausybė. Tad iš esmės bent jau informavimas ir konsultavimas, diskusijos su valstybės tarnautojų profesinėmis sąjungomis, geresnis kitų žingsnių komunikavimas visuomenei būtų sušvelninę jei ne finansinę situaciją, tai bent tai, kaip ji buvo suprantama visuomenėje ir pačių viešojo sektoriaus darbuotojų, kitaip tariant, būtų pagerinę psichologinę situaciją. Kaip jau buvo užsiminta, Vyriausybė, prieš priimdama sprendimus dėl viešojo sektoriaus darbo užmokesčio mažinimo, turėjo puikią galimybę atlikti „namų darbus“ – išstudijuoti

⁸⁸⁰ Informacija apie darbo užmokesčio dydžių kitimą parengta remiantis Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos kasmetiniais socialiniais pranešimais už 2007–2014 metus. Pranešimų tekstus žr. ministerijos interneto tinklalapyje: <http://www.socmin.lt/lt/socialinis-pranesimas.html>.

⁸⁸¹ *Žin.*, 2009, nr. 91-3919, nr. 91-3920, nr. 91-3921, nr. 91-3924, nr. 91-3922.

⁸⁸² Šešioliktosios Vyriausybės finansų ministro Rimanto Šadžiaus 2013 m. balandžio 26 d. raštas nr. (2.34-02)-5K-1308152)-6K-1303965 „Dėl informacijos konstitucinės justicijos byloje“. Pagal Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimą (nuorodą žr. I dalyje).

Konstitucinio Teismo dar 2002–2007 m. suformuluotą taupymo priemonės taikyti skirtą doktriną ir ja remtis. Atrodo, kad tai buvo padaryta, bet labai vienpusiškai: niekuo kitu, kaip tik bandymu susikurti tariamai teisėto veikimo prielaidas reikėtų laikyti dvi skubias įstatymų pataisas, pagal kurias valstybės tarnautojų, pareigūnų, politikų, teisėjų pareiginės algos dydis gali būti mažesnis tais atvejais, kai iš esmės pablogėja valstybės ekonominė, finansinė padėtis⁸⁸³. Akivaizdu, kad šiomis įstatymų pataisomis buvo bandoma *a priori* legitimuoti būsimą viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio mažinimą (kurį Vyriausybė atliks „nedelsdama ir ryžtingai“), tarsi neperžengiant Konstitucijos nubrėžtą ribų. Žinoma, siekdama užtikrinti viešųjų finansų stabilumą, vykdomoji ir įstatymų leidžiamoji valdžia pasinaudojo savo diskrecijos teise spręsti apie šalies ekonominę situaciją⁸⁸⁴ (kuri iš tikrųjų buvo kritinė) ir pradėjo rengtis būsimiems teisėkūros sprendimams, kuriais tikėjosi įveikti finansinius, ekonominius sunkumus. Kita vertus, akivaizdu, kad buvo „pamiršti“ kiti oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje suformuluoti principai, kurių pagal Konstituciją būtina laikytis taikant viešųjų finansų taupymo priemones. Nebuvo racionaliai ir objektyviai įvertinti tokie teisinio reguliavimo konstitucingumo kriterijai kaip socialinis solidarumas, nediskriminavimas, proporcingumas, taip pat tai, ar atitinkamos taupymo priemonės tikrai buvo būtinos ir neišvengiamos (neturėjo alternatyvų) ir (itin svarbu) kokia turėjo būti jų galiojimo trukmė⁸⁸⁵. Tačiau valdžia, šitaip bandydama prisidengti vienu joms patogiu oficialios konstitucinės doktrinos fragmentu ir ignoruodama visus kitus, anaip tol nepašalina rizikos, kad Konstituciniame Teisme bus kvestionuojama jos teisės aktų atitiktis visai Konstitucijai, įvairioms jos nuostatomis – ir toms, kurios yra *expressis verbis* išdėstytos Konstitucijos tekste, ir toms, kurios suformuluotos paties Konstitucinio Teismo doktrinoje, nuo kurios šis teismas, nagrinėdamas naujas konstitucinės justicijos bylas, užtikrindamas savo jurisprudencijos tęstinumą, nėra linkęs nukrypti. Ši rizika netrukus materializavosi: valstybės tarnautojai, pareigūnai, teisėjai pradėjo teikti skundus administraciniams teismams ir prašyti kreiptis į Konstitucinį Teismą, kad šis patikrintų minėtų teisės aktų, kuriais buvo mažinamas darbo užmokestis, atitiktį Konstitucijai⁸⁸⁶.

⁸⁸³ Žin., 2008, nr. 149-6008, nr. 149-6009, nr. 149-6010.

⁸⁸⁴ ŽALIMAS, D. *Op. cit.* (nuorodą žr. Įžangoje).

⁸⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁸⁶ Žr., pvz., Vilniaus apygardos administracinio teismo informacinį pranešimą, kad 2013 m. rugsėjo 30 d. šis teismas gavo rekordinį skaičių valstybės tarnautojų skundų – 433, o per keturias ankstesnes tos savaitės dienas – dar 760 skundų. Tai beveik šeštadalis 2014 m. gautų skundų. „[P]raktiškai visų valstybės institucijų valstybės tarnautojai prašo teismo priteisti iš valstybės įvairaus dydžio darbo užmokesčio skirtumą, susidariusį tarp faktiškai apskaičiuoto darbo užmokesčio ir darbo užmokesčio, kurį nuo 2009 m. iki dabar jiems pagal Konstitucinio Teismo [2013 m. liepos 1 d. nutarimą] buvo privalu mokėti. Vilniaus apygardos administracinis teismas jau yra gavęs 1 056 toki[us] skund[us].“ Prieiga per internetą: <http://www.vaateismas.lt/lt/aktualijos/pranesimai-spaudai/teisme-valstybes-tarnautoju-skundai.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.].

Konstituciniam Teismui (kaip ir kai kurių kitų Europos valstybių konstituciniams teismams) teko didžiulė atsakomybė vertinti įstatymų leidėjo sprendimų dėl taupymo priemonių atitiktį Konstitucijai⁸⁸⁷. Po to, kai 2009 m. buvo pradėtos taikyti antikrizinės taupymo priemonės, Konstitucinis Teismas nuosekliai plėtojo dar 2002–2007 m. suformuluotą konstitucinę doktriną, kurioje jau buvo plačiai išaiškinta, kokių ribų negalima peržengti per ekonomikos krizę vykdant griežto taupymo politiką. Šiems dalykams skirti keli fundamentalūs Konstitucinio Teismo nutarimai ir keli juos „lydintys“ sprendimai. Juos visus sąlygiškai galima suskirstyti į dvi grupes: (i) Konstitucinio Teismo aktai, priimti konstitucinės justicijos byloje dėl įvairių socialinių išmokų mažinimo – jie sudaro didžiausią dalį „antikrizinės“ jurisprudencijos⁸⁸⁸; (ii) Konstitucinio Teismo aktai, priimti konstitucinės justicijos byloje dėl darbo užmokesčio viešajame sektoriuje mažinimo, – šiais klausimais buvo priimti tik du nutarimai, 2013 m. liepos 1 d.⁸⁸⁹ ir 2014 m. gruodžio 22 d.⁸⁹⁰, taip pat pirmiau jų priimtas itin svarbus 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas⁸⁹¹, kuriame buvo plačiai išaiškinta ankstesnė, 2002–2007 m., Konstitucinio Teismo doktrina, ir 2014 m. balandžio 16 d. sprendimas⁸⁹², kuriame papildomai išaiškintos kai kurios 2013 m. liepos 1 d. nutarimo nuostatos. Nors Konstitucinis Teismas pripažino, kad susiklosčius kritinei ekonominei, finansinei padėčiai šalyje buvo galima imtis ir tokių krizės suvaldymo priemonių kaip socialinių išmokų ir darbo užmokesčio mažinimas, tai darant daugeliu atvejų buvo peržengtos Konstitucijos nubrėžtos ribos. Tai nutardamas, Konstitucinis Teismas rėmėsi ne vien minėtu Vyriausybei „patikusiu“ oficialiosios konstitucinės doktrinos fragmentu, bet ir įvairiomis Konstitucijos nuostatomis, įskaitant tokius pamatinius jos principus – proporcingumo, socialinio solidarumo, nediskriminavimo, taip pat 2010 m. balandžio 20 d. sprendime išplėtotu laikinumo taikant griežto taupymo priemones (konkrečiai, mažinant atlyginimą už darbą) principu (paminėtina, kad šis principas nei oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje, nei teisės mokslinėje literatūroje kol kas dar neturi vieno trumpo pavadinimo).

Dar 2010 m. balandžio 20 d. sprendime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad iš konstitucinių teisinės valstybės, lygiateisiškumo, teisingumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo, teisinio saugumo, socialinio solidarumo principų kylančių reikalavimų turi būti paisoma ir tada, kai valstybėje susidaro ypatinga situacija (kyla ekonomikos krizė ar kt.), dėl kurios valstybės ekonominė, finansinė padėtis, nepaisant įvairių kitų priemonių ekonomikos krizei įveikti taikymo, pakinta taip, kad nėra

⁸⁸⁷ ŽALIMAS, D. *Op. cit.* (nuorodą žr. Įžangoje).

⁸⁸⁸ Plačiau žr. VI dalį.

⁸⁸⁹ Nuorodą žr. I dalyje.

⁸⁹⁰ TAR, nr. 2014-20411, 2014 m. gruodžio 22 d.

⁸⁹¹ Nuorodą žr. II dalyje.

⁸⁹² Nuorodą žr. II dalyje.

užtikrinamas lėšų, būtinų pareigūnų ir valstybės tarnautojų (kitų darbuotojų) atlyginimams už darbą mokėti, sukaupimas ir dėl to yra mažinamas darbo užmokestis. Tačiau tai buvo (tegu ir ne pirmą kartą) konstatuota ne Konstitucinio Teismo nutarime, kuriuo atitinkamoje konstitucinės justicijos byloje ginčijamas teisinis reguliavimas pripažįstamas prieštaraujančiu arba neprieštaraujančiu Konstitucijai, bet sprendimu, kuriame (tik) aiškinamos ankstesnių nutarimų nuostatos. Vis dėlto galima teigti, kad būtent šiame sprendime Konstitucinis Teismas susistemino ankstesnę konstitucinę doktriną aptariamam klausimui ir taip padėjo tvirtus pagrindus būsimoms konstitucinės justicijos byloms, kuriose bus tiriama, ar Konstitucijai neprieštaruoja Seimo ir / arba Vyriausybės aktai dėl darbo užmokesčio mažinimo. Taigi dar 2010 m. balandį ir Vyriausybei, ir Seimui buvo pasiūsta aiški žinia, kurios nesuprasti galėjo tik tie, kurie nenorėjo suprasti.

Konstitucinis Teismas 2013 m. liepos 1 d. nutarimu⁸⁹³ pripažino, kad teisinis reguliavimas, kuriuo dėl ekonomikos krizės buvo sumažinti valstybės tarnautojų ir teisėjų pareiginės algos (atlyginimo) koeficientai, valstybės tarnautojų priedų už kvalifikacines klases, statutinių valstybės tarnautojų priedų už kvalifikacines kategorijas dydžiai, prieštaruoja Konstitucijos nuostatai, įtvirtinančiai teisę gauti teisingą apmokėjimą už darbą, konstituciniam teisinės valstybės principui, o teisėjų atlyginimų sumažinimą nustatantis teisinis reguliavimas – ir teisėjo bei teismų nepriklausomumo principui. Tačiau neprieštaravusiu Konstitucijai pripažintas įstatymas, kuriuo 2009 m. viduryje buvo sumažintas bazinis dydis, taikomas teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų atlyginimams apskaičiuoti. Vyriausybės per krizę pasirinktą ir plačiai propaguotą politinę poziciją, kad daugiau uždirbantieji esą turi daugiau prisidėti (tiksliau, paaukoti) prie krizės įveikimo, Konstitucinis Teismas iš esmės atmetė. Pažymėta, kad teisiniu reguliavimu, įtvirtintu Valstybės tarnybos įstatymo 1 priede, pagal kurį buvo sumažinti pareiginės algos koeficientai 11–20 pareigybių kategorijų valstybės tarnautojams, buvo nustatytas neproporcingas valstybės tarnautojų atlyginimų mažinimo mastas, pažeistos iki krizės nustatytų valstybės tarnautojų atlyginimų proporcijos, atliekančio sudėtingą darbą aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojo atlyginimo dydis priartintas prie mažiau sudėtingą darbą dirbančio žemesnės kvalifikacijos asmens atlyginimo. Be to, Valstybės tarnybos įstatymo ir kai kurių statutinių valstybės tarnautojų (Specialiųjų tyrimų tarnybos, Valstybės saugumo departamento, Civilinės krašto apsaugos tarnybos, Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos, Kalėjų departamento prie Teisingumo ministerijos) veiklą reglamentuojančių statutų nuostatos, kuriose nustatytas sumažintas valstybės tarnautojų priedų už kvalifikacines klases, statutinių valstybės tarnautojų priedų už kvalifikacines kategorijas dydis, buvo iš esmės ydingos. Jomis buvo mažinama tik tam tikra („atskirta“) atlyginimo sudedamoji dalis, iki krizės nustatytų valstybės tarnautojų

⁸⁹³ Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

atlyginimų dydžių proporcijos buvo iškreiptos dar labiau, negu diferencijuotai mažinant pareiginės algos koeficientą. Autoritetingai nustatyta ir tai, kad teisiniu reguliavimu, įtvirtintu Teisėjų atlyginimų įstatymo⁸⁹⁴ priedėlyje, kuriuo buvo sumažinti teisėjų pareiginės algos (atlyginimo) koeficientai, buvo nustatytas neproporcingas teisėjų atlyginimų mažinimo mastas, pažeistos iki itin sunkios ekonominės, finansinės padėties susidarymo valstybėje nustatytų skirtingų teisėjų pareigų atlyginimų dydžių proporcijos, teisėjų ir kitų asmenų (valstybės tarnautojų, valstybės politikų ir pareigūnų, prokurorų) atlyginimų dydžių proporcijos.

Apibendrinant Konstitucinio Teismo doktriną aptariamu klausimu, galima suformuluoti tokias principines nuostatas (iš esmės visos jos išdėstytos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendime): (i) valstybėje susiklosčius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai ir dėl to kilus būtinybei laikinai mažinti iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų finansuojamų institucijų pareigūnų ir valstybės tarnautojų (kitų darbuotojų, kuriems už darbą mokama iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų) atlyginimus, įstatymų leidėjas privalo nustatyti tolygų, nediskriminacinį atlyginimų mažinimo mastą, kuriuo visoms pareigūnų ir valstybės tarnautojų (kitų darbuotojų) kategorijoms atlyginimai būtų mažinami taip, kad nebūtų pažeistos iki itin sunkios ekonominės, finansinės padėties susidarymo valstybėje nustatytos atlyginimų dydžių proporcijos; (ii) įstatymų leidėjas gali laikinai mažinti pareigūnų ir valstybės tarnautojų (kitų darbuotojų) atlyginimus tik jeigu yra oficialiai konstatuota, kad valstybėje susiklostė itin sunki netrumpalaikė ekonominė, finansinė padėtis, dėl kurios valstybė nebegali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų; (iii) pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį pareigūno, valstybės tarnautojo (kito darbuotojo) atlyginimas būtų sumažintas iki tokio dydžio, kad nebebūtų užtikrinti jo minimalūs socialiai priimtini poreikiai, žmogaus orumą atitinkančios gyvenimo sąlygos; (iv) gali būti nustatytas tik toks teisinis reguliavimas, pagal kurį sumažinti atlyginimai būtų mokami tik laikinai, t. y. tol, kol valstybėje yra susidariusi tam tikra ypatinga situacija, kai dėl ekonomikos krizės negalima surinkti biudžeto lėšų, reikalingų atlyginimams mokėti; (v) nebelikus itin sunkios ekonominės, finansinės padėties turi būti vėl taikomi iki šios padėties susidarymo valstybėje buvę nustatyti atlyginimų dydžiai; (vi) jeigu dar iki ekonomikos krizės pabaigos atsiranda galimybė sukaupti (gauti) lėšas, būtinas iki atlyginimų sumažinimo buvusio dydžio atlyginimams mokėti, teisinis reguliavimas, pagal kurį jie buvo sumažinti, turi būti panaikintas; (vii) įstatymų leidėjas privalo nustatyti asmenų patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą – valstybė per protingą laikotarpį teisingai (tiek, kiek patirti praradimai buvo neproporcingi) turi juos kompensuoti.

Be to, doktrinoje pabrėžiama, kad iš konstitucinio biudžetinių metų instituto įstatymų leidėjui kyla pareiga svarstant ir tvirtinant kitų metų valstybės

⁸⁹⁴ Žin., 2008, nr. 131-5022 (su vėlesnėmis pataisomis).

biudžetą iš naujo įvertinti realią valstybėje susiklosčiusią ekonominę, finansinę padėtį ir spręsti, ar ji vis dar yra itin sunki, ar pajamų į valstybės biudžetą surinkimas vis dar yra taip sutrikęs, kad dėl to valstybė negali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų ir todėl kitiems biudžetiniams metams turi būti nustatomas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį būtų mokami sumažinti atlyginimai, pensijos.

Doktrinine konstanta reikėtų laikyti nuostatą, kad visi minėti principai turi būti taikomi kompleksiskai, nė vienas iš jų negali nuneigti kito, kartu ir asmens galimybės pasinaudoti savo teise, kurią gina Konstitucija. Kitaip tariant, 2009 m., Lietuvai susidūrus su iki tol nematyto masto ekonomikos krize, įvestos taupymo priemonės, apskritai paėmus, buvo teisėtos, įvestos laiku, o valstybės valdžia pagrįstai galėjo tikėtis, kad visuomenė solidarizuosis su jos sprendimais (žinoma, jei pati valdžia nebūtų elgusis arogantiškai). Tačiau kai kurios iš tų priemonių pažeidė nediskriminavimo principą, paneigė profesinės veiklos ir teisingo atlygio už atliktą tam tikros kokybės, profesionalumo ir vertės darbą principą, galiausiai, buvo taikomos ilgą laiką, o kai kurių taikymas dar ir nuolat pratęsiamas, valdžiai piktnaudžiaujant susidariusia situacija bei ignoruojant nuosavybės teisę, juo labiau kad nemažai daliai asmenų darbo užmokesčio praradimai vis dar nėra kompensuoti. Šiame kontekste dar kartą primintina, kad Konstitucinis Teismas, pripažinęs viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio mažinimą prieštaraujančiu Konstitucijoje įtvirtintai teisei gauti teisingą apmokėjimą už darbą, kartu konstatavo, jog paisydamas Konstitucijoje įtvirtintos teisės į nuosavybę apsaugos, įstatymų leidėjas privalo nustatyti asmenų patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą, kad valstybė per protingą laikotarpį teisingai (tiek, kiek patirti praradimai buvo neproporcingi) juos kompensuotų⁸⁹⁵. Doktrininė nuostata, kad kompensavimas turi būti „teisingas“, ypač ją siejant su Konstitucinio Teismo išplėtotą teisės ginamų ir saugomų asmens lūkesčių doktrina⁸⁹⁶, suponuoja bent kelias svarbias maksimas: (i) kompensuojama turi būti tik tai, kas buvo prarasta dėl to, kad darbo užmokestis buvo sumažintas neproporcingai, neteisėtai; (ii) kompensuojami turi būti tie praradimai, kurių kilo iš tokio teisinio reguliavimo, kuris buvo konstituciskai nepriekaištingas; (iii) praradimai turi būti kompensuojami per protingą laiką, taigi nepagrįstai neatidėliojant ir nevilkinant; (iv) praradimai turi būti kompensuojami įvertinus visuomenės ir valstybės finansines galimybes, išteklius ir kt., taigi nebūtinai griežtai ekvivalentiškai, nebūtinai „šimtu procentų“⁸⁹⁷ (tačiau dėl šios, atrodo, iš oficialios konstitucinės doktrinos visumos, nuosekliai išplaukiančios maksimos Konstitucinis Teismas dar nėra tiesiogiai pasisakęs).

⁸⁹⁵ *Ibid.*; Konstitucinio Teismo 2014 m. gruodžio 22 d. nutarimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁸⁹⁶ Plačiau žr. I dalį.

⁸⁹⁷ Žr. taip pat 1 dalies 3.1 poskyrį ir šios dalies 6.5 poskyrį.

Per krizę buvo mažinamas ne tik valstybės tarnautojų, politikų, pareigūnų, teisėjų, prokurorų darbo užmokestis, bet ir biudžetinio sektoriaus darbuotojų – visų asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės ar savivaldybių biudžeto (pedagogų, sveikatos priežiūros specialistų, socialinį darbą dirbančių darbuotojų, kultūros ir meno darbuotojų ir kt.), darbo užmokestis. Tai darė Vyriausybė savo nutarimais. Visiems tokiems darbuotojams nuo 2009 m. rugsėjo 1 d. nuo 128 Lt iki 122 Lt buvo sumažinta bazinė mėnesinė alga, jų darbo užmokesčio pagrindas⁸⁹⁸; minėtas dydis daugumai darbuotojų iki šiol nėra atkurtas⁸⁹⁹. Nuo 2009 m. ne kartą buvo mažinami, vėliau sumažintų dydžių taikymą pratęšiant, kai kurių darbuotojų (biudžetinių įstaigų ir organizacijų vadovų, jų pavaduotojų, struktūrinių padalinių vadovų ir jų pavaduotojų) maksimalių tarnybinių atlyginimų koeficientai bei priedų ir priemokų dydžiai – jie buvo taikomi iki 2013 m. gruodžio 31 d. Tiesa, nuo 2014 m. sausio 1 d. biudžetinių įstaigų ir organizacijų vadovams, vadovų pavaduotojams, struktūrinių padalinių vadovams ir jų pavaduotojams buvo nustatyti iki 2009 m. rugsėjo galioję tarnybinių atlyginimų koeficientų bei priedų ir priemokų dydžiai⁹⁰⁰. Minėtų Vyriausybės nutarimų, kitaip nei Seimo išleistų įstatymų, konstitucingumas nebuvo ginčijamas Konstituciniame Teisme – tokių bylų niekas neinicijavo. Vis dėlto, remiantis Konstitucinio Teismo „antikrizinė“ jurisprudencija, galima daryti prielaidą, kad Vyriausybė, mažindama šių darbuotojų darbo užmokestį, galėjo pažeisti bent kai kurių iš jų teises, konstitucinius proporcingumo, nediskriminavimo, socialinio solidarumo principus, taip pat – visų jų atžvilgiu – ir laikinumo taikant griežto taupymo priemones principą. Dar pridūrus, kad kol kas yra neįvykdyta valstybės pareiga kompensuoti praradimus⁹⁰¹, atrodo, esama pagrindo teigti, kad šių asmenų konstitucinės teisės buvo ir tebėra pažeidžiamos net labiau nei valstybės tarnautojų, politikų, pareigūnų, teisėjų, prokurorų.

⁸⁹⁸ *Žin.*, 2009, nr. 100-4187.

⁸⁹⁹ Vyriausybė 2014 m. rugsėjo 29 d. nutarimu nr. 1021 „Dėl bazinės mėnesinės algos ir bazinio valandinio atlygio patvirtinimo“ patvirtino šio dydžio išraišką eurais nuo 2015 m. sausio 1 d.: bazinė mėnesinė alga – 35,5 euro ir bazinis valandinis atlygis – 0,22 euro), bet dydis liko nepakitęs, t. y. liko toks, koks buvo sumažintas nuo 2009 m. rugsėjo 1 d. (*TAR*, nr. 2014-13047, 2014 m. rugsėjo 29 d.).

⁹⁰⁰ Vyriausybės 2013 m. gruodžio 11 d. nutarimas nr. 1185. *Žin.*, 2013, nr. 130-6673.

⁹⁰¹ 2013 m. rugsėjo 19 d. keli Seimo nariai (tarp jų ir buvusios „krizės“ Vyriausybės premjeras) pateikė ir Seimo kanceliarijoje registravo Seimo nutarimo „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų algų didinimo“ projektą nr. XIIP-980 (prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=455846&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.]). Jam, deja, Seimo Socialinių reikalų ir darbo komitetas nepritarė (2013 m. rugsėjo 18 d. išvada nr. 103-P-37; prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=456128 [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.]).

5.4. Visuomenės požiūris į darbo užmokesčio taupymo priemones viešajame sektoriuje

Atliekant visuomenės apklausą, respondentų, be kita ko, buvo klausta, kaip jie vertina darbo užmokesčio mažinimo priemones ir jų padarinius.

Į klausimą, ar respondentai pritaria, kad valstybė stengėsi apsaugoti žmones nuo neigiamų krizės padarinių, net 66 proc. respondentų atsakė neigiamai, ir tik 5,6 proc. prisipažino jautęsi visiškai apsaugoti. 28,3 proc. respondentų atsakė teigiamai, tačiau pažymėjo, kad valstybė „tik iš dalies“ stengėsi apsaugoti žmones nuo neigiamų krizės padarinių. Į klausimą, ar valstybė, taikydama antikrizines priemones, laikėsi asmenų lygybės principo, neigiamai atsakė 51,5 proc. respondentų, o teigiamai – tik 21 proc. (kiti 27,5 proc. neturėjo nuomonės). Tai rodo tam tikrą visuomenės nepasitikėjimą tiek pačia valstybe, tiek jos institucijų sprendimais, juolab kad gana didelė gyventojų dalis mano pati buvusi diskriminuojama jiems taikytų antikrizinių priemonių. Dauguma respondentų (79,6 proc.) nepritarė tam, kad per krizę būtų nukrypstama nuo Konstitucijos reikalavimų ir pažeidžiamos arba ribojamos žmogaus teisės. Tam visiškai pritarė tik 11,2 proc., o 9,2 proc. su tuo sutiktų tik iš dalies, ir tik jeigu: (i) tai būtų daroma tik labai išimtiniais atvejais; (ii) nebūtų nepaisoma skurdžiausių visuomenės grupių būtinųjų poreikių; (iii) žmogaus teisės nebūtų visiškai paneigiamos. Į šį klausimą dauguma apklaustų profesionalių teisininkų atsakė, kad per krizę negali būti nukrypstama nuo Konstitucijos reikalavimų (81,4 proc.) ir kad negali būti nepaisoma žmogaus teisių, jos negali būti susiaurinamos ar apribojamos (81,2 proc.). Tiesa, šis klausimas buvo formuluojamas neįvardijant tiesiogiai darbo užmokesčio mažinimo, tačiau darytina prielaida, kad, respondentai (bent daugelis) turėjo galvoje ir teisę į darbo užmokestį (juo labiau kad, kaip jau minėta⁹⁰², atsakydami į klausimą, kokie buvo tiesioginiai neigiami ekonomikos krizės padariniai darbo aplinkoje, 72 proc. respondentų nurodė sumažėjusį darbo užmokestį).

Klausimas, kiek turėjo (jei turėjo) būti mažinamas darbo užmokestis, respondentus padalijo į stovyklas, nors kiekybiškai ir nelygias: 52,4 proc. iš jų manė, kad turėjo būti didesniu procentu mažinama tiems, kurie uždirba daugiau; kad būtų taikoma vienoda darbo užmokesčio procentinė dalis, pritarė 37,4 proc. respondentų; vienoda suma (neišreikšta procentais) – tik 5,1 proc.; dar 4,0 proc. respondentų sutiko, kad mažesne procentine dalimi turėjo būti mažinamos algos tiems asmenims, kurie dirbo sudėtingesnę ar atsakingesnę, aukštesnio išsilavinimo ir / arba patirties reikalaujančią darbą. O apklaustų profesionalių teisininkų nuomonė buvo kiek kitokia: net 61,4 proc. respondentų nurodė, kad atlyginimai visiems turėjo būti mažinami vienoda procentine dalimi; kad būtų taikoma vienoda suma (neišreikšta procentais),

⁹⁰² 3.4 poskyryje.

pritarė 7,1 proc. respondentų. Su skirtinga procentine dalimi išreikštu darbo užmokesčio mažinimu, kai didesne dalimi mažinamas daugiau uždirbančių asmenų darbo užmokestis, sutiko 17,1 proc. respondentų, o 12,9 proc. jų pritarė, kad mažiau turėjo būti mažinamas darbo užmokestis tiems, kas dirba atsakingesnę, aukštesnės kvalifikacijos ir patirties, išsilavinimo reikalaujantį darbą.

Daugumos apklaustų visuomenės atstovų manymu, krizei pasibaigus per krizę sumažinti atlyginimai turėtų būti atkuriami be išlygų visiems ir visa apimtimi (taip pat ir asmenims, dirbantiems sudėtingesnę ar atsakingesnę darbą, turintiems geresnį išsilavinimą ir / arba sukaupusiems didesnę patirtį). Tam, kad visa apimtimi ir visiems būtų atkurti sumažinti atlyginimai, pritarė 56,6 proc. respondentų; kad atlyginimai būtų atkurti visa apimtimi, bet ne visiems, – tik 6,6 proc.; su tuo, kad atlyginimai būtų atkuriami visiems, bet ne visa apimtimi, sutiko 20,9 proc. respondentų; o kad atlyginimai būtų atkuriami ne visiems ir ne visa apimtimi – 3,8 proc.; dar 12,1 proc. manė, kad apskritai nereikia atkurti sumažintų atlyginimų. Daugiau nei du trečdaliai apklausoje dalyvavusių teisininkų (67,1 proc.) teigė, kad per krizę sumažinti atlyginimai turėtų būti atkuriami be išlygų visiems ir visa apimtimi. Teisininkai taip pat labiausiai (47–64 proc.) pritarė tam, kad atlyginimai po krizės be išlygų būtų atkuriami asmenims, dirbantiems sudėtingesnę ir atsakingesnę darbą. Savo ruožtu visuomenės atstovai, kurių dauguma, kaip minėta, manė, kad turėtų būti visiems ir visa apimtimi atkurti sumažinti atlyginimai, vertindami galimybę be išlygų atkurti darbo užmokestį asmenims, dirbantiems sudėtingesnę, atsakingesnę darbą ar darbą, kur reikia aukštesnio išsilavinimo ar patirties (vadinasi, ne visiems), pritarė tokiam praradimų kompensavimui (66,0 proc.), tarsi šiek tiek (netiesiogiai) prieštaraudami patys sau.

Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas, kuriuo buvo pripažinta, kad kai kurios teisės aktų, kuriais buvo sumažintas teisėjų darbo užmokestis, nuostatos prieštaravo Konstitucijai, *inter alia*, joje įtvirtintam teisėjo (ir teisėjų) nepriklausomumo principui, sukėlė didelį atgarsį visuomenėje⁹⁰³. Todėl respondentų (tiek visuomenės, tiek profesionalių teisininkų) buvo atskirai paklausta, koks yra jų požiūris į teisėjų atlyginimų mažinimą per krizę. Daugumos apklaustų visuomenės atstovų nuomone (60,4 proc.), per krizę teisėjų atlyginimai turėtų būti mažinami tokiu pačiu procentu kaip ir valstybės

⁹⁰³ Žr., pvz., JURNEVIČIŪTĖ, R. Valdininkų algos sugriauš valstybę. http://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/lietuvos_politika/valdininku_algos_sugriauš_valstybe [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.]; ŠIMONYTĖ, I. Proporcija ir Konstitucija: tarp matematikos ir meno. Prieiga per internetą: <http://simonyte.popo.lt/2013/07/01/proporcija-ir-konstitucija-tarp-matematikos-ir-meno> [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.]; ŠINDEIKIS, A. Konstitucinis Teismas: konservatoriai antikonstituciskai įvedė progresinius mokesčius. Prieiga per internetą: <http://www.veidas.lt/konstitucinis-teismas-konservatoriai-antikonstituciskai-ivede-progresinius-mokescius> [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.]; Id. Prof. D. Žalimas: „Socialinis solidarumas nėra lygiava“. Prieiga per internetą: <http://www.veidas.lt/prof-d-zalimas-socialinis-solidarumas-nera-lygiava> [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.]; VAICAITIS, V. A. KT sprendimas dėl atlyginimų ir socialinis teisingumas. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/v-a-vaicaitis-kt-sprendimas-del-atlyginimu-ir-socialinis-teisingumas.d?id=61918907> [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.].

tarnautojų; kad teisėjų atlyginimai turėtų būti mažinami didesniu procentu nei valstybės tarnautojų, manė 31,2 proc. šių respondentų; mažesnės procentinės dalies taikymą mažinant teisėjų atlyginimus palaikė tik 8,4 proc. respondentų. Daugiau nei du trečdaliai (69,6 proc.) profesionalių teisininkų pritarė, kad teisinga per krizę teisėjų atlyginimus mažinti tiek pat (vienodu procentu) kiek valstybės tarnautojų; kad turėtų būti taikoma didesnė procentinė dalis, sutiko tik 7,2 proc., o kad mažesnė – net 23,2 proc. teisininkų.

Reikia pripažinti, kad apklausos rengėjai (taigi šios knygos autoriai) nepaklausė respondentų, ar jie sutiko su tokia antikrizine priemone kaip viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio mažinimas. Tai buvo, viena vertus, įvykęs faktas, kita vertus, principinis sprendimas, kuriam, kaip atrodė 2008–2009 m., atsižvelgiant į ekonominę neišvengiamybę, vargu ar buvo realistinių alternatyvų. Iš atsakymų visumos tik galima daryti prielaidą (bet tik prielaidą!), kad dauguma respondentų būtų tą ekonominę neišvengiamybę pripažinę. Tačiau neatsižvelgiant į tai, ar respondentai apskritai būtų sutikę su tokia antikrizine priemone kaip viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio mažinimas, ar ne, nuostata, kad sumažintas darbo užmokestis turi būti atkuriamas (didesniu arba mažesniu mastu, visiems vienodai arba diferencijuojant ir t. t.) visuomenės sąmonėje yra aiškiai įsitvirtinusi.

Kita vertus (tai ne kartą minėta), net du iš trijų respondentų manė, kad valstybė nesistengė apsaugoti žmonių nuo neigiamų krizės padarinių, o trys iš keturių – jog valstybė, nors ir stengėsi juos apsaugoti, nesilaikė pamatinių teisės principų, pavyzdžiui, visų asmenų lygybės ir kt. Todėl nėra keista, kad, paklausus, ar dėl ekonomikos krizės jų teisės buvo pažeistos, teigiamai atsakė 53 proc. respondentų; net 85 proc. respondentų patikslino, kad tai ekonominės ir socialinės teisės (bet, žinoma, kai kurie teigė, kad buvo pažeistos ir kitos jų teisės). Savaip nuoseklu, kad kiti atsakymai akivaizdžiai rodo visuomenės nuostatą ir lūkestį, kad patirti ekonominiai ir socialiniai praradimai būtų kompensuoti.

Visuomenės sąmonėje dominuojanti nuostata, kad bent tam tikros iki krizės statutinėje teisėje įtvirtintos subjektinės teisės (taigi ir teisė į atitinkamą darbo užmokestį) turi būti atkuriamos, vadinasi, ir toliau turi būti palaidomi tam tikri lūkesčiai, lyg ir rodo, kad su krize ir jos įveikimo politika susiję subjektinių teisių suvaržymai visuomenės vertinami kaip laikini. O jeigu taip, tai krizės poveikis teisinei sistemai, įskaitant žmogaus teisių sampratą ir teisės viešpatavimo standartus, nėra toks, kad tie standartai būtų iš esmės susvyravę visos visuomenės mastu⁹⁰⁴. Bent visuomenės požiūris į sumažinto viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio atkūrimą leidžia daryti tokią išvadą (net jei dėl kitų per krizę pažeistų teisių visuomenės nuostata būtų kitokia).

Apklausos duomenys kažkiek paaiškina kai kuriuos užsienio analitikus šiek tiek stebinusią Lietuvos visuomenės rimtį tuo metu, kai jų ekonominės

⁹⁰⁴ KŪRIS, E. Ekonominė krizė ir teisinė sistema: įtampų triada (nuorodą žr. Įžangoje). Taip pat žr. I dalies 3.1 poskyrį.

ir socialinės teisės, pirmiausia teisė į darbo užmokestį, buvo drastiškai apribotos, jos susitaikymą su tomis ištis griežtomis antikrizinėmis priemonėmis, „diržų veržimo(si)“ politika. 3.4 poskyryje pateiktas paaškinimas, minėtas susitaikymas yra *pesimizmo, abejingumo, nusivylimo valstybe ir jos valdžia rezultatas, vargu ar laikytinas vieninteliu teisingu, neturinčiu alternatyvų; čia pateikiama viena iš jų, susijusi ne tiek su visuomenės reagavimu į Vyriausybės retoriką ir bendrą laikyseną, kuri (pakartokime dar kartą) bent krizės pradžioje buvo ištis arogantiška, netolerantiška, nepagarbi, provokuojanti, bet veikia su tuo, kad visuomenės sąmonėje yra įsitvirtinę tam tikri teisės viešpatavimo sampratos elementai, ir tai leidžia jai tikėtis, jog socialinis teisingumas bus atkurtas – bent iš dalies. Šiuo požiūriu visuomenė gali būti laikoma nepraradusia pasitikėjimo ir tikėjimo, kad griežtos taupymo priemonės yra laikinos (tą tikėjimą palaikė ir politinė valdžia – tiek viešais pareiškimais, tiek netiesiogiai, nes jos sprendimais antikrizinės priemonės, įskaitant mažesnio darbo užmokesčio mokėjimą viešojo sektoriaus darbuotojams, kasmet būdavo „laikiniai“ pratęsimos dar vieneriems metams) ir susiaurintos socialinės teisės bus atkurtos. Šiuo požiūriu, iš dalies priešingai nei buvo manoma pradedant šį tyrimą⁹⁰⁵, krizė tik šiek tiek sumažino tuos lūkesčius, kuriuos teisinė sistema palaikė iki krizės, bet jų visiškai nepakirto. Taigi bent šiame skyriuje nagrinėjamu aspektu negalima tvirtinti, kad iš esmės pakito teisės viešpatavimo ar socialinių teisių samprata visuomenės sąmonėje ar demokratinio režimo teisinių standartų turinys, kad šie standartai buvo iš esmės pažeminti visuomenės sąmonėje, jau neminint teismų praktikos (pirmiausia Konstitucinio Teismo jurisprudencijos). Veikia galima konstatuoti, kad per krizę visuomenė sutiko (susitaikė) su tam tikrais socialinių teisių (teisės į orų darbą, teisės į teisingą darbo užmokestį), jų garantijų apribojimais ir net nelaikė šių apribojimų „galutiniu“, fatališku pasikėsinimu į demokratines vertybes, atvirksčiai, buvo iš esmės solidari su valstybe, pasikliovė jos sprendimais, nors nepopuliariais ir kritikuotiniais, bet, tikėtina, laikiniais. Tačiau atliktos visuomenės nuomonės apklausos rezultatai gali būti interpretuojami ir taip, kad visuomenė tiki ir tikisi, jog jai bus atlyginta už kantrybę ir supratimą, už tą ne vienam užsienio analitikui sunkiai suprantamą, bet vis dėlto išlaikytą socialinę rimtį.*

Visuomenė nėra homogeniška, jai nebūdingas „visiškas“ vieningumas; demokratijos sąlygomis jis ir neįmanomas. Įvairūs visuomenės nariai nevienodai supranta ir aiškina įvairias situacijas. Dalis (bet tik dalis) valstybės tarnautojų, teisėjų ir pareigūnų, kurių atlyginimai buvo sumažinti (kaip buvo autoritetingai konstatuota, neproporcingai) nusprendė pasinaudoti savo nekvestionuojama konstitucine teise kreiptis į teismą dėl jų teisių pažeidimo ir inicijavo administracines, o netiesiogiai – ir konstitucinės justicijos bylas⁹⁰⁶. Nėra patikimų duomenų, kiek tokių bylų buvo inicijuota iki

⁹⁰⁵ Plg. Įžangą.

⁹⁰⁶ Bet tokių kreipimūsi padaugėjo; žr. 5.5 poskyryje apie Seimo kanceliarijos Teisės departamento argumentus ir Konstitucinio Teismo informaciją.

Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimo, o kiek po jo. Kai kurie šaltiniai nurodo skaičių, gerokai viršijantį tūkstantį⁹⁰⁷. Šiaip ar taip, minėtas nutarimas atgaivino ne vien politinę ar ekonominę, bet ir teisinę diskusiją apie „diržų veržimo(si)“ politiką, visuomenės solidarumą, valstybės socialinę orientaciją ir socialinių garantijų minimumą. Net jei dalis politikų ir viešosios erdvės komentatorių (dažniau ne teisininkų) kritikuoja tą Konstitucinio Teismo nutarimą (be kita ko, vaizduodami Konstitucinį Teismą kaip arbitrą savo paties byloje), o dalį visuomenės ta kritika įtikina, galiausiai ne minėta kritika, bet būtent ši, į pažeistų ekonominių ir socialinių teisių atkūrimą orientuota, „ilgametė“ Konstitucinio Teismo doktrina, kaip visuma, koreliuoja su visuomenės lūkesčiu, kad teisingumas bus atkurtas valdžios pokriziniais sprendimais.

5.5. Pokriziniai sprendimai

Kaip minėta, Konstitucinis Teismas 2013 m. liepos 1 d. nutarime konstatavo, kad įstatymų leidėjas privalo nustatyti praradimų, patirtų dėl darbo užmokesčio mažinimo, kompensavimo mechanizmą, kad valstybė per protingą laikotarpį teisingai – tiek, kiek patirtieji praradimai buvo neproporcingi, – juos kompensuotų. Tam, kad būtų galima priimti atitinkamus sprendimus (tam reikėjo parengti teisės aktus), nutarimo įsigaliojimas buvo atidėtas iki 2013 m. spalio 1 dienos.

Išleidus atitinkamus įstatymus⁹⁰⁸, per krizę sumažintus atlyginimus nuo 2013 m. spalio 1 d. buvo pradėta atkurti – buvo atkurti valstybės tarnautojų, įskaitant statutinius valstybės tarnautojus, ir teisėjų pareiginės algos koeficientai ir priedai už kvalifikacines klases, kvalifikacines kategorijas. Šitaip Konstitucinio Teismo nutarimas buvo įgyvendintas iš dalies – vietoje netekusio teisinės galios antikonstitucinio įstatyminio reguliavimo buvo nustatytas kitas, kurio konstitucingumas jau nekėlė abejonių. Nuo 2014 m. sausio 1 d. valstybės politikams ir valstybės pareigūnams buvo nustatyti 2009 m. taikyti pareiginių algų dydžiai (koeficientai)⁹⁰⁹. Tai neišsprendė patirtų darbo užmokesčio praradimų kompensavimo problemos. 2013 m. rugsėjo 19 d. buvo išleistas specialus įstatymas⁹¹⁰, kuriuo Vyriausybei buvo pavesta iki 2014 m. gegužės 1 d. parengti ir pateikti Seimui dėl ekonomikos krizės neproporcingai sumažinto darbo užmokesčio (atlyginimo) patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą (kompensavimo sąlygas, mastą ir būdą, laikotarpį, per kurį

⁹⁰⁷ Žr. 5.3 poskyryje aptartą Vilniaus apygardos administracinio teismo informacinį pranešimą apie bylą atplūdį 2013 m. rugsėjį.

⁹⁰⁸ *Žin.*, 2013, nr. 102-5026, nr. 102-5027, nr. 102-5028, nr. 102-5029, nr. 102-5030, nr. 102-5031.

⁹⁰⁹ *Žin.*, 2012, nr. 155-7987.

⁹¹⁰ *Žin.*, 2013, nr. 102-5032.

kompensuojama sumažinta darbo užmokesčio (atlyginimo) dalis, kompensacijų dydį ir kt.) reglamentuojančio įstatymo projektą ir pateikti pagal jame nustatytą kompensavimo mechanizmą apskaičiuotą kompensacijoms reikalingą lėšų sumą. Tačiau kitu, 2014 m. rugsėjo 11 d. išleistu, įstatymu⁹¹¹ šio pavedimo data buvo nukelta iki 2015 m. gegužės 1 d. Minėto įstatymo projekto aiškinamajame rašte⁹¹² buvo nurodytos tokios termino nukėlimo priežastys: (i) „socialiai jautriausia“ gyventojų grupė yra valstybinių socialinių draudimo pensijų gavėjai, todėl pirmiausia reikia pradėti kompensuoti sumažintas valstybinio socialinio draudimo pensijas⁹¹³; (ii) šalies ūkiui dar nepasiekus iki krizės buvusio lygio, atsižvelgiant į esamus ir būsimus valstybės išsipareigojimus (įskaitant būtinumą kompensuoti pensijas valstybinio socialinio draudimo pensijų gavėjams), darbo užmokesčio praradimų kompensavimo mechanizmui parengti dar nėra Konstitucinio Teismo nutarime nurodytų prielaidų (būtų nesilaikoma viešųjų finansų tvaraus gerinimo tikslų, stabilumo, būtų pažeista fiskalinė drausmė); (iii) sudėtinga geopolitinė situacija kelia riziką ir Lietuvos ekonomikos stabilaus augimo tendencijoms; (iv) Lietuvos strateginiam siekiui sustiprinti savo gynybinius pajėgumus bei vykdyti narystės NATO ir kitose tarptautinėse organizacijose išsipareigojimus reikia, kad būtų didinamas finansavimas krašto apsaugai. Kaip taikliai pažymėjo vienas apžvalgininkas,

„krizės įveikimo planas problemų neišsprendė, o tik perkėlė jas į ateitį“⁹¹⁴.

Įstatymo projektas sukėlė neigiamą Seimo kanceliarijos Teisės departamento vertinimą. Departamento išvadoje⁹¹⁵ nurodyta, kad: (i) keičiamas teisinis reguliavimas sukūrė teisėtą lūkestį, kad 2014 m. gegužės 1 d. Vyriausybė pateiks siūlymus dėl sumažinto darbo užmokesčio kompensavimo, – tuo pagrindu buvo sprendžiami ginčai teismuose (tačiau teismų praktika nevienoda – vieni tenkina prašymus, kiti stabdo bylų nagrinėjimą), o dauguma asmenų, kurių darbo užmokestis buvo sumažintas antikonstituciniu teisiniu reguliavimu, nesikreipė ginti savo pažeistų teisių į teismus kaip tik turėdami tokį lūkestį, vadinasi, siūlomu projektu siūloma pažeisti asmenų lygiateisiškumo principą; (ii) jei terminas, iki kurio turėjo būti pateiktas įstatymo projektas, ir galėjo būti keičiamas, tai galima buvo daryti tik iki tam terminui sueinant, o ne po to; (iii) viena iš priežasčių, dėl kurių Vyriausybė pasiūlė atidėti projekto pateikimo terminą, buvo ta, kad 2014 m. nebus lėšų darbo užmokesčio praradimams kompensuoti, tačiau 2014 m. gegužės 1 d. buvo nustatyta kaip įstatymo projekto pateikimo Seimui data, o ne neteisėtai

⁹¹¹ TAR, nr. 2014-12504, 2014 m. rugsėjo 19 d.

⁹¹² Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=470151&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.].

⁹¹³ Žr. ir 6 skyrių.

⁹¹⁴ ŠINDEIKIS, A. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁹¹⁵ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=470610&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.].

neišmokėtos darbo užmokesčio dalies mokėjimo pradžia; (v) prisidėti prie sumažintų valstybinio socialinio draudimo pensijų kompensavimo, išlaidų krašto apsaugai didinimo, viešųjų finansų tvaraus gerinimo ir kt. yra visų piliečių pareiga, o projekte siūloma, kad ši pareiga tektų tik asmenims, kurie dėl neteisėtai neišmokėtos darbo užmokesčio dalies priteisimo nesikreipė į teismą. Departamento teisininkai, remdamiesi Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 16 d. sprendimu⁹¹⁶ (kuriame, kaip minėta, buvo išaiškintos kai kurios 2013 m. liepos 1 d. nutarimo nuostatos), įžvalgiai numatė, kad siūlomos pataisos sudarys teisinę prielaidą atnaujinti ieškinio senaties terminus ginčiuose dėl neteisėtai sumažintų atlyginimų priteisimo ir paskatins teisminių tokių ginčų sprendimą. Kiek buvo inicijuota tokių bylų administraciniuose teismuose, nežinoma, tačiau tiksliai žinoma, kad 2014 m. gruodį Konstituciniame Teisme buvo rengiama 11 bylų dėl sumažinto darbo užmokesčio kompensavimo mechanizmo atidėliojimo konstitucingumo⁹¹⁷.

Vis dėlto Vyriausybė 2015 m. balandžio 30 d. (t. y. paskutinę naujojo termino dieną) pateikė Seimui reikalaujamą įstatymo projektą⁹¹⁸. Jame numatoma aptariamus praradimus kompensuoti nuo 2016 m. sausio 1 d. per penkerius metus.

⁹¹⁶ Nuorodą žr. II dalyje. Aiškindamas savo 2013 m. liepos 1 d. nutarimą Konstitucinis Teismas papildomai paaiškino, kada, kokiomis sąlygomis ir kaip turėtų būti nustatyta ir ginama pažeista teisė gauti teisingą atlyginimą. Valstybėje nebelikus ypatingos situacijos, Seimas turi nedelsdamas įstatymu nustatyti kompensavimo mechanizmą, kad būtų užtikrinti asmenų, patyrusių praradimus, teisėti lūkesčiai. Seimo pareigos nustatyti patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą įgyvendinimas siejamas su valstybės ekonomine, finansine padėtimi, valstybės galimybėmis sukaupti kompensavimui būtinas lėšas. Jei būtina atidėti minėto mechanizmo nustatymą ar įgyvendinimą, turi būti nurodomi konkretūs kriterijai, kuriais grindžiamas valstybės ekonominės, finansinės padėties įvertinimas, lemiantis tokio atidėjimo būtinumą. Įstatymų leidėjas, laikydamasis konstitucinio atsakingo valdymo principo, gali atidėti dėl neproporcingo atlyginimų mažinimo patirtų praradimų kompensavimo mechanizmo nustatymą ir / arba jo įgyvendinimą protingam laikotarpiui, kuris nustatytinas įvertinus valstybėje susiklosčiusią ekonominę, finansinę padėtį, atsižvelgus į ypatingos situacijos padarinius ir valstybės išgales, įskaitant ir įvairius valstybės prisiimtus įsipareigojimus, be kita ko, susijusius su finansine drausme, taigi ir su valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimo reikalavimu. Kol Seimas dar nėra įvykęs šios savo pareigos, nėra aišku, kiek šie praradimai turi būti teisingai kompensuoti, kad atitiktų reikalingą kompensuoti neproporcingai sumažintą atlyginimų dydį, ir nuo kada pradėdant, kokiomis dalimis ir per kiek laiko realiai (įvertinus valstybėje susiklosčiusią ekonominę, finansinę padėtį, atsižvelgus į ypatingos situacijos padarinius ir valstybės išgales, įskaitant ir įvairius valstybės prisiimtus įsipareigojimus, be kita ko, susijusius su finansine drausme, taigi ir su valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimo reikalavimu) įmanoma juos kompensuoti. Praradimus dėl neproporcingo atlyginimų sumažinimo patyrusių asmenų teisė į tokių praradimų kompensavimą turėtų būti įgyvendinama pagal įstatymų leidėjo nustatytą mechanizmą, kuris užtikrintų teisingą kompensavimą per protingą laikotarpį; įstatymų leidėjui nepagrįstai delsiant nustatyti tokį mechanizmą arba jį nustačius neteisingą (kompensacijų mokėjimo terminų ir / arba jų dydžių požiūriu), asmenys, patyrę šiuos praradimus, savo pažeistas teises gali ginti teismine tvarka.

⁹¹⁷ Konstitucinio Teismo pranešimas žiniasklaidai, 2014 m. gruodžio 19 d. Prieiga per internetą: <http://lrkt.lt/lt/veikla/naujienos/teismo-naujienos/255/y2014> [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.].

⁹¹⁸ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=1028217&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. gegužės 13 d.]. Siūlomo įstatymo (projekto) pavadinimas – Asmenų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų, dėl ekonomikos krizės neproporcingai sumažinto darbo užmokesčio (atlyginimo) dalies grąžinimo įstatymas.

Apibendrinimas

Teisė į teisingą atlyginimą (darbo užmokestį) – nekvestionuojama socialinė teisė, tačiau jai realiai įgyvendinti reikia visuomenės išteklių, kuriuos didelio masto ekonomikos krizė greitai išsemia (jei jų dar būna krizei prasidedant). Todėl negalima vienareikšmiškai teigti, kad (jau išsakyta) paprasta principinė nuostata, jog kiekvienas darbas turi būti atlyginamas atsižvelgiant į jo kiekį, kokybę, įmonės / įstaigos veiklos rezultatus ir situaciją darbo rinkoje, galėtų būti atskaitos taškas ir susiklosčius ypatingoms situacijoms, kurios ir iš valdžios, ir iš piliečių reikalauja didesnės socialinės drausmės ir daugiau solidarumo. Kiek visuomenės nariai yra linkę aukoti savo socialines teises, ypač teisę į teisingą atlyginimą (nuo kurios įgyvendinimo tiesiogiai priklauso daugelio žmonių gyvenimo) dėl visuomenės intereso, dėl valstybės finansinio stabilumo ir tvarumo, yra pirmiausia socialinis, politinis, ir tik po to teisinis klausimas. Jis tampa dar aštresnis, jei atsižvelgiame į tai, kad visuomenė nėra „visiškai“ vieninga, o įvairūs visuomenės nariai nevienodai supranta ir aiškina įvairias situacijas, taigi dalis jų gali kantriai laukti, kol išsprędus visos visuomenės problemas, bus sudarytos prielaidos išspręsti (nors ir vėlai) jų pažeistų teisių problemą ir kompensuoti patirtus praradimus, o kiti per daug nedelsdami apsisprendžia ginti savo (jų manymu) pažeistas teises teismuose, naudoja savo teises kaip kozirius⁹¹⁹ – ir laimi bylas, šitaip leisdami pirmiesiems manyti, kad jie klydo, būdami tokie kantrūs. Nagrinėjamu atveju (mažesnė) dalis valstybės tarnautojų, teisėjų ir pareigūnų, kurių atlyginimai buvo neteisėtai sumažinti, pasinaudojo savo konstitucine teise teisme tvarka ginti savo teisę į teisingą atlyginimą; kiti to nedarė. Šešioliktosios (vadinasi, „pokrizinės“) Vyriausybės (sunkiai suprantamas ir, kaip matyti iš jos pačios argumentų, dar sunkiau paaiškinamas) atsisakymas laiku įvykdyti Seimo pavedimą nustatyti dėl sumažintų atlyginimų patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą (tvarką), paskatino „kantriuosius“ viešojo sektoriaus darbuotojus inicijuoti naujas bylas administraciniuose teismuose, kurių keliolika jau virto konstitucinės justicijos bylomis. Būsiami Konstitucinio Teismo nutarimai arba sprendimai dėl šių prašymų parodys, ar vėlyvo minėto mechanizmo nustatymo užteks, kad bylų srautas dar nepadidėtų.

Tai, kaip Lietuvoje buvo reaguojama į darbo užmokesčio sumažinimą viešojo sektoriaus darbuotojams, atskleidė tam tikrą teisės ir moralės santykio aspektą. Nekvestionuojant to, kad Didžiąjai recesijai užklupus Lietuvą buvo būtina imtis taupymo priemonių, vis dėlto galima pagrįstai klausti, ar (ir kiek) visuomenė galėjo tikėtis, kad socialiai orientuota besiskelbianti valstybė gins jų socialinę gerovę ir orumą, – taip, orumą, kuris kaip teisinė kategorija, be kita ko, suponuoja, kad kiekvienas visuomenės narys savo indėliu (darbu ar kt.) prisidedamas prie bendros gerovės kūrimo turi teisę sulaukti už tai

⁹¹⁹ Žr. I dalies 3.1 poskyrį.

teisingo atlyginimo, o jei praradimai neišvengiami (kaip didelio ekonomikos sukrėtimo atveju), turi teisę tikėtis iš valdžios tokių antikrizinių priemonių, kurios nesusiaurintų jo teisių labiau nei neišvengiama, ir neproporcingai kitų visuomenės narių atitinkamų teisių susiaurinimui. Tai juo labiau pasakytina apie viešojo sektoriaus darbuotojus, kuriems valstybė yra ne vien politinė organizacija, bet ir darbdavys, nuo kurio valios ir sprendimų jie ir ekonomiškai, ir (daugeliu atžvilgių) administraciškai priklauso.

Retrospektyviai vertinant, kaip valstybė gynė viešojo sektoriaus darbuotojų teisę į darbo užmokestį, matyti, kad nei teisingo atlyginimo už darbą principas, nei kiti socialinių teisių garantavimo aspektai nebuvo svarūs argumentai rengiant, svarstant ir priimant skubotus ir drastiškus „diržų veržimo(si)“ politikos sprendimus. Statistiniai, sociologiniai ir teisiniai duomenys rodo, kad siekiant vienu (neabejotinai teisėtą!) tikslų buvo paneigiamos kitos vertybės – labiau nei tokiomis ypatingomis aplinkybėmis leidžia Konstitucija apribojamos viešojo sektoriaus darbuotojų socialinės (ir ekonominės) teisės, kurių realus įgyvendinimas yra ir žmogaus orumo garantija. Priimant sprendimus dėl taupymo priemonių viešajame sektoriuje ir mažinant jo darbuotojų darbo užmokestį, buvo nueita progresyvumo keliu ir, matyt, iš anksto įsitikinus savo neklystamumu (tarsi laimėtų rinkimų rezultatai būtų teismo garantija), net neieškota alternatyvų, tarp jų ir tokios, kai viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokestis mažinamas proporcingai, o silpniesiems iš jų (vadinasi, labiau pažeidžiamiesiems) užtikrinamas didesnis socialinis saugumas (nebūtinai finansinis). Beje, šiuo antruoju čia paminėtu politiniu (*policy* reikšme) klausimu Konstitucinis Teismas nepasisakė. Užtat jo suformuluota proporcingo atlyginimų mažinimo doktrina būtinai turės būti Vyriausybės ir Seimo prisiminta, jei (kai?) užklups nauja didelė ekonomikos krizė.

Konstitucinis Teismas nepateikė jokių rekomendacijų, kokie galėtų ar turėtų būti politiniai pasirinkimai susiklosčius analogiškomis ypatingoms situacijoms. Vykdomoji ir įstatymų leidžiamoji valdžia čia turi itin plačią nuožiūros laisvę. Tačiau valdžia, priimdama atitinkamus sprendimus, teisės vertybes, aukščiausius teisinius imperatyvus turi matyti (ir norėti matyti!) kaip visumą. Tada bus lengviau rasti tokią išeitį, kuri nekeltų abejonių dėl priimamų sprendimų konstitucingumo. Kas gali paneigti, kad teisiniai, finansiniai ir – svarbiausia! – moraliniai nuostoliai būtų buvę mažesni, jei būtų prisiminti konstituciniai atsakingo valdymo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principai, socialinės darnos ir solidarumo imperatyvai, su kuriais neatskiriamai yra susijęs proporcingumo paskirstant krizės įveikimo našta reikalavimas. Proporcingumas toli gražu nereiškia aritmetinės procentinės lygiavos, primityvaus ekvivalentiškumo. Jis nereikalauja absoliutumumo. Jis neatmeta net minėtos naštos diferencijavimo galimybės. Jis reikalauja, kad niekas nebūtų diskriminuojamas. Taip pat jis reikalauja, kad būtų gerbiamas valstybei dirbančio asmens orumas – žinoma, kiekvieno kito asmens taip pat.

6. Socialinės apsaugos garantijos

6.1. Nacionalinė teisė

Lietuvos socialinės apsaugos sistemos pagrindus dar 1990 m. nustatė nuo 1991 m. galiojantis Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas⁹²⁰. Socialinio aprūpinimo sąvokos (tuo metu perimtos iš sovietmečio leksikono (atitinkama teisės šaka buvo vadinama socialinio aprūpinimo teise), tačiau savo esme nesančios neteisinga). Tačiau ilgainiui vietoj socialinio aprūpinimo sąvokos visuotinai – ir teisės aktuose, ir profesiniame bei akademiname diskursuose – imta vartoti socialinės apsaugos sąvoką. Žinoma, tai įvyko ne iškart. Socialinio aprūpinimo sąvoka kurį laiką buvo vartojama ne vien kasdienėje kalboje ar mokslinėje literatūroje, bet ir teisės aktuose, įskaitant Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, taip pat tarptautinių teisės aktų vertimuose į lietuvių kalbą. Ir šiandien ji kartais pavartojama. Tačiau ilgainiui ji buvo beveik pamiršta ne vien šios srities profesionalų ir visuomenės – ji buvo „pamiršta“ ir įstatymų leidėjo bei kitų teisėkūros subjektų. Problemos nebūtų, jei ne Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas. Vis dėlto Seimas iki šiol nepakeitė šio įstatymo terminijos. Tai sukuria šiokią tokią painiavą. Siekiant jos išvengti (ir šiek tiek supaprastinant padėtį), toliau šioje dalyje bus ignoruojama tai, kad socialinio aprūpinimo sąvoka liko minėtame įstatyme, – vietoj jos bus vartojama socialinės apsaugos sąvoka. Bet keisti sąvokas šiame tekste reikės labai nedaug, nes dabar leidžiamuose teisės aktuose socialinio aprūpinimo sąvoka nevartojama (tiesa, retkarčiais pavartojama Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje). Reikia tikėtis, kad kada nors įstatymų leidėjas deramai pakeis sąvoką ir Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatyme.

Taigi Valstybinio socialinio aprūpinimo (o turėtų būti „socialinės apsaugos“) sistemos pagrindų įstatymo 1 straipsnyje pateiktas Lietuvos socialinės apsaugos (na taip, kol kas formaliai „socialinio aprūpinimo“) apibrėžimas: ji suprantama kaip valstybės nustatytų socialinių ekonominių priemonių sistema, teikianti gyvenimui reikalingų lėšų ir paslaugų Respublikos gyventojams, kurie negali dėl įstatymų numatytų priežasčių apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų arba yra nepakankamai aprūpinti. Nors šis socialinės apsaugos apibrėžimas yra gana lakoniškas, jame pateikiama socialinės apsaugos garantijų samprata. Socialinės apsaugos garantija yra ne kas kita kaip socialinė ekonominė priemonė, užtikrinanti tam tikrais atvejais lėšas ar paslaugas.

Minėtas įstatymas nustato atvejus (pagrindus), kada taikomos socialinės apsaugos priemonės. Tai leidžia kalbėti apie socialinės apsaugos garantijų

⁹²⁰ Nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje. Nuo išleidimo tame įstatyme buvo padaryta tik viena pataisa (*Lietuvos aidas*, 1991 m. gegužės 24 d., nr. 24; *Žin.*, 1991, nr. 16-411). Lietuvos įstatymų leidyboje toks stabilumas labai retas.

rinkinio (sąrašo) įtvirtinimą. Nors dažnai socialinės apsaugos garantijų rinkinys yra apibūdinamas materialiuoju aspektu, išvardijant konkrečias socialines rizikas, minėtame įstatyme pasirinkta tokių garantijų rinkinį apibrėžti per asmeninio taikymo sritį. Įstatymo 3 straipsnyje nustatyta, kad socialinė apsauga („socialinis aprūpinimas“) įstatymų numatytais atvejais yra taikomas: (i) asmenims, sulaukusiems pensinio amžiaus arba jaunesniems, jeigu dėl amžiaus negali dirbti pagal savo profesiją; (ii) invalidams ir asmenims, laikinai netekusiems darbingumo; (iii) maitintojo netekusioms šeimoms; (iv) asmenims, kuriems reikalingas gydymas, medicininė profilaktika ir reabilitacija; (v) šeimoms, turinčioms vaikų; (vi) asmenims, laikinai netekusiems darbo; (vii) asmenims, kuriems būtina valstybės parama. Tokią socialinės apsaugos garantijų rinkinio apibrėžtį įtvirtina daugelis tarptautinių socialinės apsaugos srities teisės aktų, iš jų: 1952 m. TDO Konvencija nr. 102 „Dėl minimalių socialinės apsaugos garantijų“⁹²¹ (jos Lietuva kol kas nėra ratifikavusi); 1964 m. Europos socialinės apsaugos kodeksas ir 1990 m. Europos socialinės apsaugos kodeksas (pataisytas) (ESAK)⁹²²; Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo (2004 m. balandžio 29 d.)⁹²³. Visuose juose nurodytos tam tikros socialinės rizikos, su kuriomis siejamas socialinės paramos teikimas⁹²⁴.

Iš pateikto subjekto, kuriems taikomos socialinės apsaugos garantijos, ir atvejų, kai jos jiems taikomos, sąrašo matyti, kad Lietuvos socialinės apsaugos taikymo sritys beveik sutampa su (kaip minėta, Lietuvos kol kas neratifikuojoje) TDO Konvencijoje nr. 102 „Dėl minimalių socialinės apsaugos garantijų“ numatytais sritimis – socialinėmis rizikomis. Aptariamasis įstatymas atskirai neapibrėžia motinystės, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinių rizikų. Tiesa, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinė rizika bendriausiu požiūriu gali būti priskirta laikino nedarbingumo (ligos) bei invalidumo socialinėms rizikoms. Be to, įstatymas išskiria atvejį, nepatenkantį į „tradicinių“ socialinių rizikų sąrašą, – valstybės parama asmenims, t. y. socialinės apsaugos priemonės, teikiamas skurdo atveju.

Konstitucijoje, kuri buvo priimta ir įsigaliojo vėliau nei Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas, buvo įtvirtintos specialios

⁹²¹ Prieiga per internetą: http://www.socmin.lt/public/uploads/1770_konv_del_minim_soc_aps_standartu_102.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁹²² Prieiga per internetą: http://www.socmin.lt/public/uploads/899_eur_soc_aps_kodeksas.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁹²³ Prieiga per internetą: <http://european-employers.eu/lt/europos-parlamento-ir-tarybos-reglamentas-eb-nr-8832004-o> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁹²⁴ „Bendro“ socialinės rizikos apibrėžimo nėra, taip pat nėra ir „bendro“ socialinio rizikų sąrašo. „Tradicinėmis“ socialinėmis rizikomis laikomos TDO Konvencijoje nr. 102 nurodytos socialinės apsaugos priemonės, kurių taikymas padeda apsaugoti nuo tų rizikų arba sumažinti jų padarinius: (i) sveikatos priežiūra; (ii) ligos išmokos; (iii) bedarbio išmoka; (iv) senatvės išmoka; (v) nelaimingo atsitikimo darbe ar profesinės ligos išmoka; (vi) šeimos išmoka (vii) motinystės išmoka; (viii) invalidumo išmoka; (ix), maitintojo netekimo išmoka.

nuostatos, kuriomis buvo ir yra tiesiogiai grindžiama visa Lietuvos socialinė apsaugos sistema, t. y. valstybė yra įpareigojama sukurti ir išlaikyti tokią socialinės apsaugos sistemą, kuri garantuotų apsaugą asmeniui Konstitucijoje nurodytais atvejais. Šios konstitucinės nuostatos yra: (i) Konstitucijos 39 straipsnis, nustatantis, kad valstybė globoja šeimas, auginančias ir auklėjančias vaikus namuose, įstatymo nustatyta tvarka teikia joms paramą, ir kad dirbančioms motinoms įstatymas numato mokamas atostogas iki gimdymo ir po jo, palankias darbo sąlygas ir kitas lengvatas; (ii) Konstitucijos 48 straipsnis, be kita ko, nustatantis, kad kiekvienas žmogus turi teisę gauti socialinę apsaugą nedarbo atveju; (iii) Konstitucijos 52 straipsnis, įtvirtinantis piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais; (iv) Konstitucijos 53 straipsnis, įtvirtinantis valstybės pareigą rūpintis žmonių sveikata ir laiduojantis medicinos pagalbą bei paslaugas žmogui susirgus; (v) Konstitucijos 146 straipsnis, nustatantis, kad valstybė globoja ir aprūpina karius, kurie eidami karo tarnybą nustoja sveikatos, taip pat karo tarnybą einant žuvusių ar mirusių karių šeimas, ir kad valstybė aprūpina ir piliečius, kurie gindami valstybę nustojo sveikatos, taip pat šeimas tų piliečių, kurie gindami valstybę žuvo ar mirė.

Nors Konstitucijoje ir nevartojama socialinės rizikos sąvoka, be to, ją atitinkantys atvejai nėra pateikiami sistemiškai, iš paminėtų konstitucinių nuostatų visumos ir turinio akivaizdu, jog būtent minėtuose Konstitucijos straipsniuose esama išvardytų atvejų, kurie laikomi socialinėmis rizikomis. Šių straipsnių analizė leidžia išskirti didesnę dalį visuotinai pripažintų socialinių rizikų: sveikatos priežiūra, liga, nedarbas (apsauga nuo nedarbo minima net dviejose konstitucinėse normose), senatvė, šeimos našta, motinystė, invalidumas, maitintojo netekimas. Tačiau, kaip ir Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatyme, nėra išskiriama nelaimingų atsitikimų darbe rizika.

Apibrėžiant ir vertinant konkrečias socialinės apsaugos garantijas, nepakanka apibrėžti tik socialinės rizikos atvejus ir subjektų grupę. Norint atskleisti tam tikros socialinės apsaugos garantijos turinį, būtina detalizuoti ir būdą (modelį), kuriuo konkreti garantija yra užtikrinama. Valstybinio socialinio aprūpinimo pagrindų įstatymo 4 straipsnyje nustatyta, kad socialinės apsaugos sistemą sudaro privalomas (valstybinis) socialinis draudimas ir socialinė parama iš valstybės lėšų. Tai reiškia, kad užtikrindama konkrečias socialinės apsaugos garantijas valstybė gali pasirinkti konkretų būdą – socialinį draudimą ar socialinę paramą.

Socialinis draudimas. Valstybinio socialinio draudimo įstatymas⁹²⁵ nustato, kad valstybinis socialinis draudimas yra socialinės apsaugos sistemos dalis, kurios priemonėmis visiškai ar iš dalies kompensuojamos apdraustiesiems asmenims ir įstatymų numatytais atvejais jų šeimų nariams dėl draudžiamųjų įvykių prarastos darbo pajamos arba apmokamos papildomos išlaidos. Socialinis

⁹²⁵ Nuorodą žr. III dalyje.

draudimas netgi laikomas viena psichologiškai labiausiai priimtinių ir daugelyje pasaulio valstybių plačiai paplitusių pajamų perskirstymo formų⁹²⁶. Išmokos apdraustiesiems asmenims yra finansuojamos iš socialinio draudimo įmokų. Taigi socialinio draudimo sistemoje ypač išryškėja solidarumo principas. Kaip minėta, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Lietuvos Respublikos teisės aktuose yra įtvirtintas toks finansavimo einamosiomis pajamomis valstybinio socialinio draudimo modelis (vadinamasis *pay-as-you-go* modelis), pagal kurį valstybinis socialinis draudimas yra grindžiamas privalomosiomis įmokomis ir garantuojamas lėšomis, surenkamomis iš einamuju laikotarpiu dirbančių asmenų, dalį savo uždirbtų lėšų skiriančių tiems visuomenės nariams, kuriems įstatyme numatytos išmokos turi būti mokamos dėl to, kad jie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus, jiems yra pripažintas invalidumas arba yra kitų įstatyme numatytų priežasčių. Modelis yra grindžiamas visuotinum ir solidarumo principais. Visuotinum principas reiškia, kad valstybinio socialinio draudimo įmokas privalo mokėti visi dirbantys asmenys (išskyrus tam tikras išimtis), iš savo veiklos gaunantys draudžiamųjų pajamų, o solidarumo principas – kad dirbantys (aktyvią ekonominę veiklą vykdytys) ir draudžiamųjų pajamų gaunantys asmenys prisideda prie socialinio draudimo lėšų kaupimo, šitaip sudarydami prielaidas mokėti išmokas tiems asmenims, kuriems įstatyme numatytos išmokos turi būti mokamos dėl to, kad jie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus, jiems yra pripažintas invalidumas arba yra kitų įstatyme numatytų priežasčių. Kita vertus, solidarumo principas suponuoja ir tai, kad valstybinio socialinio draudimo įmokas mokantys asmenys turi teisę įstatymo nustatytais atvejais ir sąlygomis patys gauti valstybinio socialinio draudimo pensijas ir / arba kitas išmokas, vadinasi, jie įgyja atitinkamą teisėtą ir pagrįstą lūkestį⁹²⁷.

Socialinė parama. Vyriausybės patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje⁹²⁸ nustatyta, kad socialinė parama – tai socialinės ekonominės, teisinės ir organizacinės priemonės, kuriomis siekiama sudaryti būtinausias gyvenimo sąlygas asmenims (šeimoms), kurių darbo, socialinio draudimo ir kitokios pajamos dėl objektyvių, nuo jų nepriklausančių priežasčių yra nepakankamos, kad jie (jos) galėtų pasirūpinti savimi. Socialinė parama negali užtikrinti ilgalaikio ekonominio ir socialinio saugumo, ji tik padeda žmogui išgyventi ekstremaliomis sąlygomis. Socialinė parama turi būti tokia, kad asmuo (šeima) norėtų dirbti ir taupyti. Konstitucinis Teismas 2004 m. kovo 5 d. nutarime⁹²⁹ yra išaiškinęs, kad asmens teisė į socialinę apsaugą interpretuotina atsižvelgiant į Konstitucijoje įtvirtintus socialinės darnos ir teisingumo imperatyvus, konstitucinius asmenų lygiateisiškumo ir proporcingumo principus. Asmeniui teikiama socialinė apsauga neturi virsti privilegija, ji neturi sudaryti prielaidų

⁹²⁶ GUOGIS, A. *Socialinės politikos modeliai*. Vilnius, 2000, p. 7.

⁹²⁷ *Žin.*, 2007, nr. 102-4171.

⁹²⁸ *Žin.*, 1994, nr. 36-653.

⁹²⁹ Nuorodą žr. I dalyje.

asmeniui pačiam nesiekti didesnių pajamų, savo pastangomis ieškoti galimybių užtikrinti sau ir savo šeimai žmogaus orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas. Konstitucija nedraudžia įstatymų leidėjui įstatymu nustatyti tokių socialinės paramos teikimo pagrindų ir sąlygų, socialinės paramos dydžių, kad būtų skatinamos kiekvieno asmens pastangos pagal išgales pirmiausia pačiam pasirūpinti savo ir savo šeimos gerove ir taip prisidėti prie visos visuomenės gerovės.

Valstybinės pensijos. Lietuvoje, be dviejų tipinių socialinės apsaugos garantijų modelių – socialinio draudimo ir socialinės paramos, esama dar vieno – tai specialiosios socialinės išmokos, kurios teisės aktuose vadinamos (tiesiog) valstybinėmis pensijomis. Šios kategorijos išmokos negali būti priskiriamos nei socialiniam draudimui, nei socialinei paramai. Kaip jau minėta (neišvengiamai tenka šiek tiek pasikartoti), Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje įtvirtintos tokios papildomos pensijos: pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinės pensijos; nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos; pareigūnų ir karių valstybinės pensijos; mokslininkų valstybinės pensijos; teisėjų valstybinės pensijos; Respublikos Prezidento valstybinė renta; signatarų valstybinė renta (dvi pastarosios formaliai valstybinėmis pensijomis nevadinamos, tačiau pagal savo, kaip socialinių garantijų esmę yra analogiškos ir gali būti prilygintos kitoms čia išvardytoms valstybinėms pensijoms). Vienos jame nustatytos pensijos yra skiriamos ir mokamos už ypatingus nuopelnus Lietuvai (pavyzdžiui, pirmojo ir antrojo laipsnio valstybinės pensijos), kitų valstybinių pensijų skyrimas ir mokėjimas yra siejamas su atitinkama tarnyba (pavyzdžiui, tarnyba vidaus reikalų, prokuratūros sistemose ir kt.) arba darbu (pavyzdžiui, moksliniu darbu), dar kitos valstybinės pensijos yra kompensacinės ir mokamos asmenims, kurie yra pripažįstami nukentėjusiais (pavyzdžiui, asmenims, tapusiems invalidais dėl 1991 m. sausio 11–13 dienomis vykdytos agresijos ir po to buvusių įvykių, pasipriešinimo 1940–1990 m. okupacijos (rezistencijos) dalyviams ir kt.)⁹³⁰. Kadangi šios išmokos nėra finansuojamos socialinio draudimo lėšomis, jos negali būti priskiriamos minėtai schemai. Tačiau jų negalima priskirti ir socialinės paramos schemai. Tokių išmokų tikslas, priešingai nei socialinės paramos, yra ne suteikti minimalias socialines garantijas ir užtikrinti tam tikrą pajamų lygio minimumą, bet užtikrinti papildomas, didesnes socialines garantijas.

Pensinio aprūpinimo ir socialinės paramos pagrindai įtvirtinti Konstitucijos 52 straipsnyje. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs⁹³¹, kad pagal šį Konstitucijos straipsnį gali būti numatytos ir kitokios, ne tik jame nurodytos, pensijos ar socialinė parama, iš jų – valstybinės pensijos, kurių skyrimo ir mokėjimo sąlygos nustatomos įstatymais. Pažymėtina, kad Konstitucinio Teismo doktrinoje valstybinės pensijos savaime nėra laikomos

⁹³⁰ PETRYLAITĖ, V. Pareigūnų ir karių valstybinių pensijų reglamentavimo ypatumai. *Verslo ir teisės aktualijos*, 2008, nr. 2.

⁹³¹ Pvz., Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 10 d. nutarime. *Žin.*, 2000, nr. 14-370; Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarime (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

privilegija. Nagrinėdamas konstitucinės justicijos bylą dėl pareigūnų ir karių valstybinių pensijų, Konstitucinis Teismas pažymėjo⁹³², kad įstatymų leidėjas, nustatydamas, kokiems asmenims skiriama ir mokama pareigūnų ir karių valstybinė pensija, pareigūnų ir karių valstybinės pensijos skyrimo ir mokėjimo pagrindus bei sąlygas, taip pat šios pensijos dydžius, yra saistomas konstitucinio socialinės darnos imperatyvo, teisingumo, protingumo ir proporcingumo principų. Jeigu įstatymų leidėjas, nustatydamas pareigūnų ir karių pensiją už tarnybą, neatsižvelgtų į pareigūnų ir karių tarnybos specifiką, konkrečių pareigų pobūdį bei kitas reikšmingas aplinkybes, tokios pensijos skyrimas ir mokėjimas taptų privilegija. Įstatymų leidėjo diskrecija nustatant valstybinių pensijų skyrimą yra platesnė nei reglamentuojant kitas pensijas, jų skyrimo sąlygos gali būti labai įvairios ir priklausyti, *inter alia*, nuo tarnybos ypatumų, ekonominių valstybės išgalių⁹³³.

Kaip matyti, Lietuvos socialinės apsaugos sistema apima daug garantijų, kurias užtikrina socialinio draudimo, socialinės paramos ar papildomų valstybinių išmokų modeliai. Toliau tyrime bus daugiausia dėmesio skiriama piniginiams socialinės apsaugos garantijoms, t. y. piniginiams išmokoms, kurios sudaro svarbiausią socialinės apsaugos sistemos dalį tiek socialinių rizikų, tiek asmenų grupės aprėpties aspektu. Žinoma, kaip bet kuri socialinė garantija, išmokos susiduria su nuolatiniais pokyčiais socialinėje, ekonominėje ir politinėje aplinkoje. Socialinės garantijos kinta priklausomai nuo socialinės politikos tikslų, nuo socialinės aplinkos, t. y. įvairių išorės ir vidaus veiksnių⁹³⁴. Įstatymų leidėjui tenka svarbi užduotis – atsižvelgiant į minėtus veiksnius peržiūrėti teisės aktus, nustatančius asmens teises į tam tikras socialinės apsaugos išmokas, tačiau kartu laikytis pripažintų ir įtvirtintų tarptautinių ir nacionalinių konstitucinių standartų.

6.1.1. Pensijų sistemos reguliavimo principai

Nuosavybės apsaugos principas ilgą laiką Lietuvoje nebuvo tiesiogiai siejamas su socialinės apsaugos teisėmis. Tačiau po ilgą laiką besiformavusios atskirų valstybių konstitucinės jurisprudencijos, taip pat (ir, matyt, svarbiausia) EŽTT jurisprudencijos, galima aiškiai teigti, kad nuosavybės teisės apsaugos principas persikėlė ir į socialinės apsaugos teisės sritį. Lietuvoje nuosavybės teisė pirmiausia suprantama kaip konstitucinė teisė, tiesiogiai reglamentuojama Konstitucijoje, kurios 23 straipsnis nustato: „Nuosavybė neliečiama. Nuosavybės teises saugo įstatymai. Nuosavybė gali būti paimama tik įstatymo nustatyta tvarka visuomenės poreikiams ir teisingai atlyginama.“

⁹³² Konstitucinio Teismo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas (nuorodą žr. III dalyje).

⁹³³ Konstitucinio Teismo 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Žin.*, 2008, nr. 150-6106.

⁹³⁴ KAVOLIŪNAITĖ-RAGAUSKIENĖ, E. Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės. *Teisės problemos*, 2010, nr. 4.

Nuosavybės apsaugos principo taikymas tam tikroms išmokoms Konstitucinio Teismo pirmą kartą buvo įtvirtintas (ką tik minėtame) 2002 m. lapkričio 25 d. nutarime, kuriame buvo sprendžiama dėl dirbančių pensijų gavėjų pensijų sumažinimo / apribojimo konstitucingumo. Nutarime taip pat buvo užsiminta, kad ypatinga situacija, ekonomikos krizė ar gaivalinė nelaimė gali būti pateisinama priežastis laikinai mažinti jau paskirtas ir mokamas pensijas. Nors tuo metu, kai buvo nagrinėjama ta konstitucinės justicijos byla, nebuvo susidariusi tikrai ypatinga padėtis, vėliau, kilus poreikiui įvertinti pensijų mažinimą per ekonomikos krizę, Konstitucinis Teismas tokią poziciją patvirtino⁹³⁵. Konstitucinio Teismo pozicijai itin didelę reikšmę turėjo tarptautiniu mastu įtvirtinta nuosavybės teisės apsauga. Būtent šiuo atveju reikia kalbėti apie EŽTK ir jos Pirmajame protokole įtvirtintą nuosavybės apsaugos principą.

Konstitucinis Teismas, 2002 m. lapkričio 25 d. priimdamas precedentinį nutarimą, nuosavybės teisės apsaugos principo interpretaciją apibrėžė gana vienareikšmiškai:

„Asmuo, kuris atitinka įstatymo nustatytas sąlygas senatvės pensijai gauti ir kuriam ši pensija yra paskirta ir mokama, turi teisę į atitinkamo dydžio piniginę išmoką, t. y. teisę į nuosavybę.“

Pažymėtina, kad daugelis autorių Konstitucinio Teismo poziciją, jog teisė į socialinės apsaugos išmoką yra teisė į nuosavybę, priima besąlygiškai, nagrinėdami nuosavybės sampratą ir teisinį režimą⁹³⁶. Tačiau galima išgirsti ir mokslininkų kritikos. V. A. Vaičiūčio⁹³⁷ nuomone, Konstitucinis Teismas neapdairiai socialinio draudimo pensijas susiejo su asmens teise į nuosavybę, t. y. nepakankamai atsižvelgė į pensijų sistemai būdingą solidarumo principą. Autoriaus nuomone, socialinio draudimo pensija ar bet kuri kita socialinė išmoka neturėtų būti siejama su nuosavybe, nes ji neatitinka „tradicinės“ nuosavybės sampratos, pavyzdžiui, teisės į pensiją negalima paveldėti ar kitaip perduoti kitam asmeniui. Vis dėlto solidarumo principas socialinės apsaugos sistemoje neturėtų būti vertinamas kaip priešprieša nuosavybės teisės principui (juo labiau kad Konstitucinis Teismas apsiribojo „paskirtos ir mokamos“ senatvės pensijos gynimu kaip nuosavybės teisės). Šie abu principai sugyvena, ir tik jų santykis turi lemiamą reikšmę nustatant ir / arba vertinant atitinkamą pensijų ar kitų socialinių išmokų teisinį reguliavimą. Pastarųjų metų

⁹³⁵ Toliau apie tai – 6.3 skyriuje.

⁹³⁶ BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinės teisės gauti pensiją interpretavimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2006, nr. 4; JOVAIŠAS, K. Nuosavybės teisinis režimas. *Teisės problemos*, 2006, nr. 3; RUŠKYTĖ, R. Nuosavybė ir nuosavybės apsauga Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2009, nr. 2.

⁹³⁷ VAICAITIS, V. A. Teisė į pensiją ir Konstitucinio Teismo praktika. *Teisė*, 2010, t. 77.

Vyriausiojo administracinio teismo praktika⁹³⁸ rodo, kad pareiškėjai yra linkę savo reikalavimus grįsti nuosavybės neliečiamumu, o priimant sprendimus linkstama tiesiogiai remtis teisės į pensiją, kaip teisės į nuosavybę, principu.

Neišvengiamai reikia sutikti su Konstitucinio Teismo pozicija teisę į pensiją kaip socialinės apsaugos išmoką laikyti teise į nuosavybę ir įstatyminį reguliavimą (jo pakeitimus) vertinti nuosavybės teisės apsaugos kontekste. Tačiau kai kurie autoriai mano, kad nuosavybės teisės apsaugos sampratą – tokia, kokia ji įtvirtinta Konstitucinio Teismo doktrinoje – vertinant remiantis EŽTT jurisprudencija, tenka konstatuoti, jog Konstitucinis Teismas per plačiai išaiškino patį nuosavybės teisės apsaugos principą, nes teisė į konkretų pensijos dydį neturėtų būti vertinama kaip teisė į nuosavybę⁹³⁹.

Analizuojant Konstitucinio Teismo doktriną, galima išskirti konkrečias socialinės apsaugos išmokas, kurioms yra pripažįstamas nuosavybės teisės apsaugos taikymas. Kaip jau minėta, pirmiausia tai buvo konstatuota Lietuvos socialinio draudimo pensijų atžvilgiu, t. y. socialinių išmokų, kurios paremtos įmokų mokėjimu – socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijoms. Taigi kalbama apie įmokines ilgalaikes, einamuosiu finansavimu paremtas išmokas.

Konstitucinis Teismas nuosavybės apsaugos konstitucinį principą išplėtė ir dviem specialiosioms neįmokinėms socialinės apsaugos išmokoms, t. y. pareigūnų ir karių valstybinėms pensijoms bei teisėjų valstybinėms pensijoms⁹⁴⁰. Šių išmokų atžvilgiu Konstitucinio Teismo pozicija nekito, visuose vėlesniuose nutarimuose yra taikomas nuosavybės principas.

Problemiškesnis yra kitų išmokų priskyrimas nuosavybės apsaugos sričiai. Nors 2012 m. Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas bylą dėl ligos ir motinystės socialinio draudimo išmokų, priskyrė tris ligos ir motinystės socialinio draudimo išmokas – motinystės, tėvystės ir motinystės (tėvystės) pašalpas – nuosavybės sričiai, vėliau Teismo doktrina nebuvo taip plėtojama. 2012 m. vasario 27 d. nutarime⁹⁴¹ Konstitucinis Teismas išsakė gana aiškia poziciją, kad

„teisė į socialinio aprūpinimo, *inter alia* motinystės, išmokas patenka į EŽTK Pirmojo protokolo 1 straipsnio „Nuosavybės apsauga“ apsaugos sritį“.

Tačiau jau 2013 m. kovo 5 d. nutarime⁹⁴² Konstitucinis Teismas išaiškino, kad motinystės (tėvystės) pašalpos negali būti suteikiamas nuosavybės statusas toks, koks jis suteikiamas kitoms išmokoms, būtent pensijoms:

⁹³⁸ Vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje nr. A⁴⁶-1137/2009; 2009 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje nr. A⁸²-261/2009; 2011 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje nr. A⁶⁶²-2635/2011.

⁹³⁹ BELIŪNIENĖ, L. *et al. Op. cit.*, p. 381 (nuorodą žr. Įžangoje).

⁹⁴⁰ Konstitucinio Teismo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas; Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas (nuorodas žr. atitinkamai III ir I dalyje).

⁹⁴¹ Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 27 d. nutarimas; *Žin.*, 2012, nr. 26-1200.

⁹⁴² Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 5 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje)

„[V]aikams auginti ir auklėti namuose skirtų atostogų metu teikiama finansinė parama <...> savo prigimtimi, laikinu (terminuotu) pobūdžiu ir paskirtimi skiriasi nuo Konstitucijos 52 straipsnyje laidojamų pensijų, taip pat nuo įstatymų nustatytų kitų pensinio aprūpinimo išmokų, teisė į kurias susijusi su Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinta nuosavybės teisių apsauga.“

Pabrėžtina, kad šiame nutarime Konstitucinis Teismas motinystės (tėvystės) pašalpos priskyrimą vertino remdamasis ne EŽTK, bet Konstitucija (2012 m. vasario 27 d. nutarime, atvirkščiai, ši išmoka buvo vertinama būtent EŽTK, bet ne Konstitucijos nuostatų atžvilgiu). Nors nė viename iš šių nutarimų Konstitucinis Teismas nepalietė motinystės (tėvystės) pašalpos skirtingo vertinimo pagal minėtus du teisės aktus klausimo, remiantis kitų valstybių patirtimi, galima teigti, kad Lietuvoje išmokos priskyrimas nuosavybės sričiai gali būti dualistinis. Išmoka gali būti saugoma pagal EŽTK nuostatas, tačiau neginama pagal Konstitucijos nuostatas. Tokiomis išmokomis ir gali būti laikomos aptartos ligos ir motinystės socialinio draudimo išmokos. Pensijų išmokoms Konstitucinis Teismas pripažįsta nuosavybės statusą pagal abu teisės aktus.

Galima teigti, kad į nuosavybės apsaugos taikymo sritį patenka dvi Lietuvos socialinės apsaugos sistemos dalys: socialinio draudimo išmokos ir valstybinės pensijos⁹⁴³. Tačiau socialinio draudimo išmokų atžvilgiu vienoms išmokoms gali būti suteikiama didesnė nuosavybės apsaugos garantija. Tokią prielaidą galima pagrįsti atsižvelgiant į tai, kad: (i) spręsdamas dėl socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo pensijų, Konstitucinis Teismas jas įvardija kaip bendrus valstybinio socialinio draudimo pensijų sistemos elementus. Taigi, prie šių pensijų turėtų būti priskiriamos ir socialinio draudimo našlių ir našlaičių pensijos; (ii) pripažinus nuosavybės apsaugą daliai trumpalaikių socialinio draudimo pašalpų, toks pat statusas turėtų būti suteikiamas ir kitoms tokio paties pobūdžio pašalpoms: ligos, profesinės reabilitacijos pašalpoms, nedarbo draudimo išmokai, kompensacijoms, mokamoms pagal Nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatymą; (iii) antrame punkte paminėtos trumpalaikės ir vidutinės trukmės išmokos vis dėlto į nuosavybės apsaugos sritį patenka ne visos apimties, t. y. yra joms pripažįstamas nuosavybės statusas pagal Konvenciją, bet ne pagal Konstituciją; (iv) kadangi pareigūnų ir karių bei teisėjų valstybinės pensijos patenka į bendrą Lietuvos valstybinių pensijų sistemą (Valstybinių pensijų įstatymo 1 straipsnis), teisė į nuosavybę turi būti pripažinta ir teisei į pirmojo ir antrojo laipsnių valstybines pensijas, nukentėjusiųjų asmenų valstybines pensijas ir mokslininkų valstybines pensijas; (v) būtų pagrįsta teigti, kad į šių išmokų grupę patenka ir valstybinės rentos (Prezidento valstybinė renta, signatarų valstybinė renta) bei kompensacinės išmokos teatrų ir koncertinių įstaigų kūrybiniais darbuotojams, nes šių išmokų tikslas ir pobūdis yra artimas socialinio draudimo ar valstybinėms pensijoms.

⁹⁴³ Laikantis socialinės apsaugos sistemos skirstymo į: (i) socialinį draudimą; (ii) socialinę paramą; (iii) specialiąsias išmokas (valstybines pensijas).

Konstitucinis Teismas iki šiol nėra pasisakęs dėl konkrečių socialinės paramos, kaip vienos iš socialinės apsaugos formų, išmokų. Manytina, kad ir šios formos išmokoms taikomas nuosavybės apsaugos principas, nes: pirma, Konstitucinis Teismas nuosavybės apsaugą sieja ir su neįmokinėmis išmokomis, ir antra, savo nutarimuose Konstitucinis Teismas linkęs tiesiogiai remtis EŽTT jurisprudencija, kuri pripažįsta ir išmokų, teikiamų kaip valstybės parama asmeniui, patekimą į Konvencijos Pirmojo protokolo sritį. Tačiau šiuo atveju lieka atviras klausimas, ar socialinės paramos išmokoms nuosavybės apsauga turėtų būti taikoma tik pagal Konvenciją, bet ne pagal Konstituciją.

Kaip minėta, dažnai klausiami, ar Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje įtvirtintos valstybinės pensijos yra socialiai ir teisiškai pagrįstos, ar jos yra tik privilegijos tam tikroms asmenų grupėms. Kitaip tariant, galima klausiti, ar tos pensijos nereiškia, kad asmenys skirtingai traktuojami be objektyvaus pagrindo. Įvairių autorių nuomonė šiuo klausimu skiriasi. Pavyzdžiui, J. Maculevičius⁹⁴⁴ itin kritikuoja tokių pensijų įtvirtinimą. J. Tartilas tokių pensijų buvimą pateisina⁹⁴⁵. Vis dėlto šiuo atveju reikia remtis Konstitucinio Teismo doktrina, kurioje tokios pensijos iš esmės pateisinamos. Ne viename Konstitucinio Teismo nutarime randama nuostata⁹⁴⁶, kad įstatymu gali būti nustatytos kitos, Konstitucijoje tiesiogiai neįvardytos pensijos. Valstybinių pensijų buvimas yra pateisinamas, jei jis netampa nepagrįsta privilegija. O tam įstatymų leidėjas, reglamentuodamas tokias pensijas, turi laikytis konstitucinio socialinės darnos imperatyvo, teisingumo, protingumo ir proporcingumo principų. Atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo doktriną galima teigti, kad valstybinės pensijos pačios savaime nepažeidžia asmenų lygybės. Tačiau tokios išmokos turi būti pagrįstos, nes jos išskiria kai kurias asmenų grupes iš kitų. Lietuvoje specialiosios valstybinės pensijos gali būti pagrįstos trimis tikslais.

Profesinių grupių pensijos. Jau minėta, kad profesinių grupių pensijos – tai yra atlygis už tam tikrą tarnybą ar ypatingos reikšmės ir vertės darbą. Šitai pagrindžiamos tos valstybinės pensijos, kurios sukurtos profesiniu pagrindu: (i) pareigūnų ir karių; (ii) teisėjų; (iii) mokslininkų.

Pareigūnų ir karių valstybinių pensijų sistemą nustatė 1994 m. gruodžio 13 d. išleistas (vartojant dabartinį pavadinimą) Pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymas⁹⁴⁷, įsigaliojęs 1995 m. sausio 1 d. Pagal šį įstatymą skiriamos

⁹⁴⁴ MACULEVIČIUS, J. Socialinės apsaugos teisės principų samprata ir jų reikšmė formuojant socialinės apsaugos santykius. *Jurisprudencija*, 2004, t. 56(48).

⁹⁴⁵ TARTILAS, J. Valstybinės pensijos, jų socialinis vertinimas ir perspektyva. *Socialinis darbas*, 2004, nr. 1.

⁹⁴⁶ Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimas. *Žin.*, 2003, nr. 115-5221.

⁹⁴⁷ *Žin.*, 1994, nr. 99-1958. Nauja įstatymo redakcija: 2005, nr. 71-2558. Pavadinimas buvo pakeistas: 2007, nr. 8-314; iki tol šis įstatymas, kaip ir daugelis kitų Lietuvos teisės aktų, turėjo neįsimenamą ir neištariamą pavadinimą Vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, Kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymas.

šios pareigūnų ir karių valstybinės pensijos: (i) už tarnybą; (ii) netekto darbinumo; (iii) našlių ir našlaičių. Greta šių valstybinių pensijų asmenims, kurie atitinka Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo nustatytas sąlygas, yra mokamos ir valstybinės socialinio draudimo pensijos. Šitaip pareigūnai ir kariai naudojami „dviguba“ apsauga, esant tai pačiai socialinei rizikai. Nors valstybinių pensijų ir socialinio draudimo pensijų sistemos yra atskirtos, galima rasti tam tikrų bendrų bruožų ar specifinių šių dviejų pensijų tipų sąlyčio taškų, kurie leidžia teigti, kad šios dvi sistemos vis dėlto yra susijusios ir derinamos viena su kita. Be to, pareigūnų ir karių valstybinės pensijos yra priskiriamos bendrai valstybinių pensijų sistemai, ir joms taikomi šios sistemos pensinių išmokų principai. Akivaizdu, kad pareigūnų ir karių valstybinės pensijos užima ypatingą vietą nacionalinėje socialinės apsaugos sistemoje, ir, žinoma, ne visada išvengiama tam tikrų teisinio reglamentavimo trūkumų.

Pareigūnų socialinių garantijų klausimas yra svarbus ir aktualus nuo pat nepriklausomybės atkūrimo. Teisinis reguliavimas, kai vienai gyventojų kategorijai nustatomos specifinės garantijos, suteikiamos papildomos teisės į socialinę apsaugą, gali būti laikomas skaldančiu ar priešinančiu visuomenei, bet nereikia pamiršti, kad būtent šios kategorijos asmenų – pareigūnų ir karių – darbas yra specifinis ir reikalauja didelės atsakomybės. Pateisinant pareigūnų ir karių specialių socialinių garantijų nustatymą, reikėtų paminėti ypatingą Lietuvos padėtį ir vykdomą politiką pirmaisiais nepriklausomybės metais, kai reikėjo reformuoti ir kartu užtikrinti teisės saugos ir krašto saugumo sistemų veiklą. Nustatant papildomą pareigūnų socialinę apsaugą buvo siekiama kelių itin svarbių tikslų: užtikrinti teisės laikymąsi ir teisingumo vykdymą atsikūrusioje valstybėje; užkirsti kelią specialistams pasitraukti iš atitinkamų tarnybų; paskatinti naujų kadro, ištikimų Lietuvos Respublikai, pritraukimą į vidaus reikalų sistemą⁹⁴⁸. Be to, policijos pareigūnų kaip piliečių konstitucinės teisės yra apribotos daugiau nei kitų valstybės tarnautojų, todėl gali būti laikomasi požiūrio, kad pareigūno atsisakymas dalies pilietinių teisių turi būti valstybės kompensuotas kitomis, pareigūnams priimtinomis vertybėmis: darbo užmokesčiu ir socialinėmis garantijomis⁹⁴⁹.

Žinoma, galima išgirsti ir priešingą nuomonę, kad pareigūnų ir karių valstybinės pensijos yra privilegija, kurios būtų galima atsisakyti. Pavyzdžiui, J. Maculevičius mano, kad įstatymų leidėjas teisę į papildomą aprūpinimą pareigūnams suteikia ne kaip lengvatą, susijusią su didesne darbo rizika; antai pareigūnų ir karių pensiją gali gauti ir asmenys, įtraukti į Vidaus reikalų ministerijos, Krašto apsaugos ministerijos kadro, Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos rezervą, Valstybės saugumo departamento, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnų rezervą. Kritikuojamas

⁹⁴⁸ VITKAUSKAS, K. Lietuvos policijos pareigūnų socialinės apsaugos problemos. Iš *Administracinė ir baudžiamoji teisė*, t. 2. 2005.

⁹⁴⁹ VITKAUSKAS, K. Policijos pareigūnų teisės į didesnę socialinę apsaugą pagrįstumas. *Jurisprudencija*, 2003, t. 49(41).

būtent šių pareigūnų ir prokurorų įtraukimas į sistemą⁹⁵⁰. Taigi, pareigūnų ir karių pensijos, nors būdamos valstybinių pensijų sistemos dalimi, tam tikrais aspektais skiriasi nuo kitų valstybinių pensijų. Nustatant pareigūnų pensijų teisinę reguliavimą turi būti atsižvelgiama tiek į valstybinių pensijų sistemos esmę, tikslus ir principus, tiek į pareigūnų ir karių pensijų specifiką.

Teisėjų valstybinių pensijų įstatymu⁹⁵¹ reglamentuojamos specialiosios valstybinės pensijos, skiriamos asmenims, dirbusiems Konstitucinio Teismo, bendrosios kompetencijos ir specializuotų teismų teisėjais bei Lietuvos paskirtais ar išrinktais bet kokie tarptautinio teismo teisėjais, buvo įtrauktos į valstybinių pensijų sistemą vėliausiai. Priimant įstatymą buvo laikomasi nuomonės, kad teisėjų valstybinių pensijų numatymas padės ilgiau išlaikyti patyrusius ir aukštos kvalifikacijos teisėjus, bent iš dalies padės prilyginti teisėjų pensinį aprūpinimą kitų teisėsaugos institucijų pareigūnų pensiniam aprūpinimui⁹⁵². Tačiau Lietuvoje teisėjų valstybinės pensijos pradėtos vertinti ne kaip socialinė garantija, bet labiau kaip priemonė konstituciniam teisėjų nepriklausomumo principui įgyvendinti. Nors teikiant įstatymo projektą tokio tikslo nebuvo (bent tiesiogiai) išsakyta, toks požiūris ilgainiui labai aiškiai buvo išdėstytas Konstitucinio Teismo doktrinoje⁹⁵³. Nors pagal Konstitucijos 52 straipsnį įstatymų leidėjas turi diskreciją nustatyti teisėjų valstybinių pensijų skyrimo ir mokėjimo sąlygas ir dydžius, jo diskrecija reglamentuoti teisėjų valstybines pensijas siauresnė nei kitų valstybinių pensijų atžvilgiu, nes, be kitų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, įstatymų leidėjas yra saistomas ir Konstitucijoje įtvirtinto teisėjo ir teismų nepriklausomumo principo, *inter alia*, teisėjo socialinių garantijų realumo imperatyvo⁹⁵⁴.

Konstitucinis Teismas taip pat yra išaiškinęs, kad Konstitucija draudžia mažinti teisėjų atlyginimus ir socialines garantijas. Bet kokie mėginimai mažinti teisėjo atlyginimą ar kitas socialines garantijas arba teismų finansavimo ribojimas traktuotini kaip kėsinimasis į teisėjų ir teismų nepriklausomumą. Taigi, net ir nusprendus keisti galiojančią teisėjų papildomų garantijų sistemą, turėtų būti išlaikytas dabartinis teisėjų socialinių garantijų lygis.

Apskaičiuojant teisėjų valstybinės pensijos dydį atsižvelgiama į buvusį teisėjo darbo užmokestį per paskutinius penkerius metus. Šitaip įgyvendinamas teisėjų korpuso vidinės diferenciacijos kriterijus – teisėjo darbo užmokestis. Toks – iš pažiūros racionalus – sprendimas diferencijuoti teisėjo valstybinės pensijos dydį pagal turimą teisėjo darbo stažą Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimu buvo pripažintas prieštaraujančiu

⁹⁵⁰ MACULEVIČ, J. *Op. cit.*, p. 8 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁹⁵¹ *Žin.*, 2002, nr. 73-3088 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁹⁵² Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_c_l?p_id=161648&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.].

⁹⁵³ Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas. *Žin.*, 2001, nr. 62-2276; Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

⁹⁵⁴ Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendimas. *TAR*, nr. 2015-650, 2015 m. sausio 15 d.

Konstitucijai⁹⁵⁵. Konstituciniam teisinės valstybės principui prieštaravo esminės teisėjų valstybinių pensijų dydžio nustatymo nuostatos: (i) Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo 6 straipsnio 1 dalis tiek, kiek joje įtvirtinant maksimalų teisėjų valstybinės pensijos dydį nėra atsižvelgta į atskirų teismų sistemų ypatumus; pagal prieštaraujančia Konstitucijai pripažintą Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo 6 straipsnio 1 dalį įtvirtinant teisėjų valstybinių pensijų apskaičiavimo tvarką ir maksimalų jos dydį nebuvo atsižvelgta į specifinį Konstitucinio Teismo, kaip savarankiškos teismų sistemos, konstitucinį statusą, *inter alia*, į tai, kad Konstitucinio Teismo teisėjai yra skiriami devyneriems metams ir tik vienai kadencijai; (ii) Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo 6 straipsnio 2 dalyje nustatytas teisinis reguliavimas, nes jis neatitinka teisėjų valstybinės pensijos, kaip konstitucinės teisėjų socialinės (materialinės) garantijos nutrūkus jų įgaliojimams, sampratos, nes, viena vertus, sudaro prielaidas niveliuoti teisėjų, turinčių labai skirtingą teisėjo darbo stažą, valstybinių pensijų dydžius, kita vertus, sudaro prielaidas paskirti labai skirtingo dydžio teisėjų valstybines pensijas teisėjams, kurių teisėjo darbo stažo trukmė nedaug skiriasi; pagal prieštaraujančia Konstitucijai pripažintą Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo 6 straipsnio 2 dalį teisėjui, įgijusiam 5–10 metų teisėjo darbo stažą, skiriama 10 proc. jo gauto darbo užmokesčio vidurkio dydžio teisėjų valstybinė pensija, teisėjui, įgijusiam 10–15 metų teisėjo darbo stažą, skiriama 20 proc. jo gauto darbo užmokesčio vidurkio dydžio teisėjų valstybinė pensija, teisėjui, įgijusiam 15–20 metų teisėjo darbo stažą, skiriama 35 proc. jo gauto darbo užmokesčio vidurkio dydžio teisėjų valstybinė pensija; (iii) Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo 6 straipsnio 3 dalyje nustatytas apskaičiuotos teisėjų valstybinės pensijos kartu su valstybinėmis socialinio draudimo pensijomis ir kitomis valstybinėmis pensijomis vienam asmeniui dydžio ribojimas, nes jis paneigia teisėjų valstybinių pensijų, kaip iš Konstitucijos kylančios teisėjo socialinės garantijos nutrūkus jo įgaliojimams, esmę, paskirti, sudaro prielaidas teisėjų valstybinei pensijai tapti ne realia, o nominalia konstitucine teisėjo socialine garantija (sudaro prielaidas susiklostyti ir tokioms teisinėms situacijoms, kai asmuo, buvęs teisėju, kurio valstybinių (kitų nei teisėjų valstybinė pensija) ir valstybinių socialinio draudimo pensijų suma viršija šalies ūkio vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio 1,5 dydį arba yra nedaug mažesnė už šį dydį, teisėjų valstybinė pensija apskritai nebūtų mokama arba būtų mokama nedidelė šios pensijos dalis).

Nors 2010 m. birželio 29 d. nutarimas buvo oficialiai paskelbtas ir 2010 m. lapkričio 16 d. įsigaliojo, suteikus įstatymų leidėjui laiko pašalinti teisinio reguliavimo vakuumą, tačiau iki šiol Seimas nėra pakoregavęs Konstitucijai prieštaraujančių Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo nuostatų.

Mokslininkų valstybinių pensijų laikinasis įstatymas buvo išleistas dar pačioje Lietuvos socialinės apsaugos sistemos formavimo pradžioje, 1994 m.

⁹⁵⁵ Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimas (nuorodą žr. III dalyje).

gruodžio 22 d.⁹⁵⁶ Mokslininkų valstybinės pensijos, kaip prieš tai aptartos pareigūnų ir karių bei teisėjų pensijos, gali būti laikomos tam tikra profesinių pensijų apraiška. Įstatymas buvo išleistas atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje tuo metu nebuvo sukurta papildomo mokslininkų pensinio draudimo sistema, kuri turėtų garantuoti mokslininkų kvalifikaciją atitinkančias pensijas. Įstatymų leidėjas numatė, kad iki tokios specialios sistemos sukūrimo būtina valstybės lėšomis paremti sulaukusius senatvės mokslininkus.

Dabar teisę gauti mokslininko valstybinę pensiją turi nuolat Lietuvoje gyvenantys asmenys, kuriems įstatymų nustatyta tvarka yra suteiktas ar nos-trifikuotas mokslo laipsnis arba pedagoginis mokslo vardas. Mokslininko pensijai gauti keliami du pagrindiniai reikalavimai: pirma, asmuo turi būti sulaukęs senatvės pensijos amžiaus arba būti pripažintas nedarbingu ar iš dalies darbingu, netekus 60 proc. ir daugiau darbingumo; antra, turi ne mažesnę kaip 10 metų daktaro ar habilituoto daktaro darbo stažą.

Nors ir kitų valstybinių pensijų skyrimo sąlygos yra susijusios su senatvės amžiaus sukakimu arba netektu darbingumu, šios sąlygos ypatingą reikšmę įgauna būtent mokslininkų valstybinių pensijų atžvilgiu. Kitaip nei kitos dvi aptartos valstybinių pensijų rūšys, kurių tikslas yra atsilyginti už tam tikrą darbą (neskaitant teisėjų valstybinių pensijų kaip nepriklausomumo garantų), nė viena iš šių pensijų neturi tiesioginio tikslo papildomai remti nedarbingus, t. y. senatvės pensijos sulaukusius arba tapusius nedarbingais, asmenis. Mokslininkų valstybinių pensijų pagrindinis tikslas, kaip ir nurodyta pačioje įstatymo preambulėje, yra valstybės lėšomis paremti sulaukusius senatvės mokslininkus. Šitaip mokslininkų valstybinės pensijos tampa labiau nei kitos valstybinės pensijos susietos su konkrečia socialine rizika, tai yra senatve (taip pat netektu darbingumu).

Kaip ir dėl kitų valstybinių pensijų gali kilti klausimų, ar tokios pensijos nėra nepagrįsta privilegija vienai grupei asmenų. Mokslininkų valstybinės pensijas kaip pagrįstas galima vertinti atsižvelgiant į du aspektus. Pirma, laikomasi nuomonės, kad papildomos pensijos gali būti pateisinamos tose profesijų grupėse, kuriose gaunamas darbo užmokestis neatitinka darbuotojų kvalifikacijos ir darbo sudėtingumo⁹⁵⁷. Antra, šios pensijos santykinai yra mažos, net palyginus ir su Lietuvos socialinio draudimo pensijomis. Taigi sunku mokslininkų papildomą pensiją vertinti kaip privilegiją.

Pensijos už nuopelnus. Antrasis valstybinių pensijų tikslas gali būti atlygis už tam tikrus nuopelnus Lietuvos valstybei. Turimos galvoje pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinės pensijos. Valstybinių pensijų įstatymas nustato gana daug potencialių šios pensijos gavėjų: (i) labiausiai pasižymėję neginkluoto pasipriešinimo (rezistencijos) dalyviai – laisvės kovų dalyviai; ginkluoto pasipriešinimo (rezistencijos) dalyviai – kariai savanoriai; (ii) aukščiausieji valstybės pareigūnai; (iii) olimpinių žaidynių čempionai (aukso

⁹⁵⁶ Žin., 1995, nr. 1-4.

⁹⁵⁷ LAZUTKA, R. ir SKUČIENĖ, D. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

medalio laimėtojai); olimpinė žaidynių prizinininkai (sidabro, bronzos medalių laimėtojai), parolimpinių žaidynių čempionai, olimpinė sporto šakų pasaulio čempionai, olimpinė kurčiųjų žaidynių čempionai; (iv) asmenys, kuriems teisės aktų nustatyta tvarka paskirta Lietuvos nacionalinė kultūros ir meno premija; (v) motinos, pagimdžiusios (įvaikinusios) ir išauginusios iki 8 metų bei gerai išauklėjusios 7 ir daugiau vaikų; (vi) asmenys, kuriems teisės aktų nustatyta tvarka suteiktas garbės donoro vardas.

Nors sąrašas gana platus, jame nurodyti subjektai skiriami pagal aiškiai apibrėžiamus ir įvertinamus kriterijus. Sveikintinas dalykas yra tas, kad nuo 2011 m. sausio 1 d. buvo atsisakyta dar vienos šios pensijos gavėjų grupės – tai yra asmenys, ypač nusipelnę Lietuvai kurdami bei plėtodami jos valstybingumą, ūkį, kultūrą, mokslą, meną ir sportą, gindami valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą ir konstitucinę santvarką. Būtent atsižvelgiant į tai, kad valstybinės pensijos gali suteikti nepagrįstų privilegijų ir dėl to pažeisti socialinio teisingumo bei proporcingumo principus⁹⁵⁸, buvo atsisakyta tos asmenų grupės, kuriai valstybinės pirmojo ar antrojo laipsnio pensijos buvo skiriamos nesant aiškių įstatyme įtvirtintų kriterijų.

Pažymėtina, kad įstatymų leidėjo pozicija pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinių pensijų atžvilgiu nėra nuosekli. Jau 2001 m. Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių plane⁹⁵⁹ buvo numatyta iš naujo apsvaistyti valstybinių pensijų sistemą, atsisakyti nepagrįstų privilegijų ir socialinį teisingumą pažeidžiančių išmokų. 2002 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos parengtame Valstybinių pensijų sistemos pertvarkymo koncepcijos projekte buvo numatoma įtvirtinti valstybinių pensijų ribojimą: atsisakyti didinti valstybinių pensijų gavėjų ratą, siekti laipsniškai mažinti asmenų, turinčių teisę gauti valstybinę pensiją, grupes ir panašiai⁹⁶⁰. Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairės Seimo nutarimu buvo patvirtintos tik 2011 metais⁹⁶¹. Jose numatoma: (i) neplėsti nukentėjusiųjų asmenų valstybinių pensijų gavėjų grupių; (ii) valstybines pensijas ir rentas suskirstyti į skiriamas pagal profesiją (mokslininkai, pareigūnai ir kariai, teisėjai, sportininkai, artistai ir kt.) ir statusą (daugiavaikės motinos, garbės donorai, pasipriešinimo okupacijoms (rezistencijos) dalyviai – kariai savanoriai ir laisvės kovų dalyviai ir kt.); (iii) išmokas, mokamas atskirų profesijų asmenims, kaip papildomas garantijas įtraukti į bendrą socialinio draudimo pensijų sistemą; (iv) sudaryti galimybę gauti išmokas iki nustatyto pensinio amžiaus (pavyzdžiui, kariams ar policijos pareigūnams, kurių draudėjas – valstybė), mokant pensijų socialiniam draudimui iš valstybės biudžeto didesnes įmokas; (v) pakeisti paskirtų valstybinių pensijų ir

⁹⁵⁸ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_c_l?p_id=375389&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.].

⁹⁵⁹ *Žin.*, 2001, nr. 86-3015.

⁹⁶⁰ SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA. *Socialinis pranešimas 2001*. Vilnius, 2002, p. 92.

⁹⁶¹ *Žin.*, 2011, nr. 66-3103.

rentų mokėjimo tvarką draudžiamųjų pajamų turintiems asmenims; (vi) pensijų sistemoje nustatyti didesnę skatinimą asmenims, auginantiems vaikus.

Matyti, kad šiose gairėse pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinių pensijų pertvarkymas ribojant jų gavėjų ratą nebeminimas. Išties, 2013 m., nelaukiant galutinių sprendimų dėl valstybinių pensijų sistemos ir tam tikrų jos elementų teisinio likimo, pirmojo laipsnio valstybinių pensijų gavėjų ratas buvo net padidintas, įtraukiant asmenis, kuriems teisės aktų nustatyta tvarka paskirta Lietuvos nacionalinė kultūros ir meno premija⁹⁶².

Pensijos kaip kompensacija. Trečiasis valstybinių pensijų tikslas gali būti kompensacija įstatyme nurodytiems nukentėjusiems asmenims. Tuo tikslu Lietuvoje yra įtvirtintos nukentėjusių nuo karo, okupacijos ir jų padarinių asmenų valstybinės pensijos. Valstybinių pensijų įstatyme pateikiama net 14 asmenų kategorijų, turinčių teisę gauti šias pensijas.

Nors pats tokių pensijų buvimas gali būti pateisinamas (nes ir Vakarų Europos valstybėse tokių išmokų esama⁹⁶³), Lietuvoje pensijų gavėjų ratas yra ypač didelis. Žinoma, Lietuvai būdinga tai, kad okupacijos ir jos padarinių laikotarpis laikomas labai ilgu (nuo 1940 iki 1990 m.), tačiau tai nereiškia, jog toks didelis asmenų, pretenduojančių į pensiją, ratas negali būti labiau diferencijuojamas.

Ilgą laiką šis asmenų ratas buvo tik didinamas. Pavyzdžiui (čia tenka pasikartoti), dar 2008 m. šis sąrašas buvo papildytas nauju punktu⁹⁶⁴. Į pensijų gavėjų ratą įtraukti nuo minų ir sprogmenų nukentėję asmenys, kuriems iki 2005 m. liepos 1 d. teisės aktų nustatyta tvarka buvo pripažintas I, II ar III grupės invalidumas nuo vaikystės dėl sužeidimo, kontūzijos arba suluošinimo, susijusių su kovos veiksmais Antrojo pasaulinio karo metais arba su šio karo padariniais. Įstatymo aiškinamajame rašte nurodoma, kad yra siekiama vienodai įteisinti analogiškai nukentėjusių asmenų socialines garantijas⁹⁶⁵. Vyriausybės 2001–2004 m. programos priemonių įgyvendinimo priemonių plane ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos rengtame Valstybinių pensijų sistemos pertvarkymo koncepcijos projekte jau buvo aiškiai matyti pozicija nebedidinti valstybinių pensijų gavėjo rato. Taigi ir įstatymų leidėjo elgsena nukentėjusių asmenų valstybinių pensijų atžvilgiu nėra nuosekli ir kryptinga.

⁹⁶² *Žin.*, 2013, nr. 130-6620.

⁹⁶³ Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States. European Commission. The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European economy occasional papers, no. 35, November 2007. Prieiga per internetą: http://europa.eu/epc/pdf/pensions_en.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁹⁶⁴ *Žin.*, 2008, nr. 119-4494.

⁹⁶⁵ Nurodoma, kad skirti ir mokėti nukentėjusių asmenų valstybines pensijas asmenims, kurie labai skaudžiai nukentėjo dėl karo padarinių – minos nutraukė kojas, rankas, suluošino visam gyvenimui, yra pagrįsta, ir kad ta pensija bent iš dalies kompensuotų jų nelaimę, nes jie neturėjo galimybės gauti geriau apmokamą darbą ir neužsitarnavo didesnės pensijos. Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=294775&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

6.1.2. Socialinio draudimo pašalpų ir išmokų santykių reguliavimo ypatumai

Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje, nustatant trumpalaikes išmokas, didžiausią vaidmenį atlieka socialinis draudimas. Viena iš socialinio draudimo rūšių – ligos ir motinystės socialinis draudimas – užtikrina, kad asmenys, pertraukiantys savo darbinę veiklą dėl savo paties ar šeimos narių laikino nedarbingumo, vaikų gimimo ir jų priežiūros, gautų ligos, profesinės reabilitacijos, motinystės, tėvystės ar motinystės (tėvystės) socialinio draudimo pašalpas kaip prarastų darbinių pajamų kompensaciją⁹⁶⁶. Nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatymas⁹⁶⁷ įtvirtina grupę socialinio draudimo išmokų, skiriamų asmeniui, laikinai ar nuolat netekusiam darbingumo dėl nelaimingo atsitikimo darbe ar profesinės ligos, o mirus tokiam asmeniui – išmokas šeimos nariams. Nedarbo socialinio draudimo įstatymas⁹⁶⁸ nustato nedarbo draudimo išmokos skyrimo ir mokėjimo bedarbiams tvarką.

Nors šios socialinio draudimo išmokos remiasi tais pačiais baziniais principais, kiekvienai iš jų būdingi tam tikri ypatumai. Nepaisant nuolatinio teisės aktų nuostatų peržiūrėjimo, galima išgirsti kritinių nuomonių apie šių išmokų institutus. Kiekvienoje iš trumpalaikių išmokų draudimo šakų nustatytos reikšmingos problemos. Labai apribotos teisės į nedarbo išmoką, žemos jos dydžio „lubos“ ir labai maža ligos išmokos pakeitimo norma trumpalaikių išmokų draudimą, o kartu ir visą socialinį draudimą daro nepatrauklų daugeliui apdraustųjų, nes liga ir nedarbas yra labiausiai paplitusios socialinės rizikos tarp darbingo amžiaus žmonių. Motinystės (tėvystės) draudimas pasižymi nepagrįstu dosnumu per ilgą išmokų mokėjimo trukmę, kuri socialinį draudimą verčia socialine parama jaunai šeimai, turinčiai globos reikalaujantį vaiką. Nelaimingų atsitikimų darbe draudimo nepagrįstas dosnumas pasireiškia išmokų dubliavimu, esant tai pačiai pajamų netekimo priežastčiai⁹⁶⁹.

Lietuvoje per pastaruosius kelerius metus bent tris kartus radikaliai keitėsi motinystės (tėvystės) išmokų mokėjimo tvarka⁹⁷⁰, dar dažniau keitėsi (tiesa, ne visada radikaliai) asmenų, patenkančių į ligos ir motinystės socialinio draudimo aprėptį, ratas⁹⁷¹.

⁹⁶⁶ Žin., 2000, nr. 111-3574.

⁹⁶⁷ Žin., 1999, nr. 110-3207 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁹⁶⁸ Žin., 2004, nr. 4-26 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁹⁶⁹ Nacionalinės mokslo programos „Socialiniai iššūkiai nacionaliniam saugumui“ 2012 metų ataskaita. Vilnius, 2013. Prieiga per internetą: <http://www.lmt.lt/lt/veikla/planavimas/veikla-at/2012.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

⁹⁷⁰ ŠARLAUSKAS, T. ir TELEŠIENĖ, A. Valstybinio socialinio draudimo motinystės (tėvystės) išmokų reglamentavimas: pašalpų gavėjų struktūra ir pasirinkimai. *Viėšoji politika ir administravimas*, 2014, nr. 1.

⁹⁷¹ Žin., 2004, nr. 171-6295.

Igyvendinant Vyriausybės 2006–2008 metų programos įgyvendinimo priemones⁹⁷², motinystės (tėvystės) pašalpų reguliavimas buvo keičiamas nuostatant palankesnes pašalpų skyrimo ir mokėjimo sąlygas, didesnius pašalpų dydžius ir kt. Nuo 2007 m. tolydžio buvo ilginamas motinystės (tėvystės) pašalpos mokėjimo terminas ir didinama pati išmoka: nuo 2007 m. sausio 1 d. motinystės (tėvystės) pašalpa nuo 70 proc. padidinta iki 85 proc. kompensuojamojo uždarbio dydžio, nuo tų pačių metų liepos 1 d. pradėta mokėti 100 proc., kol vaikui sukaks šeši mėnesiai, o likusį laiką, iki vaikui sueis vieneri metai, paliekant 85 proc. Galiausiai, nuo 2008 m. sausio 1 d. mokama 100 proc., kol vaikui sueis vieneri metai, ir 85 proc., kol vaikui sukaks dveji metai.

Tačiau gerinant socialinės apsaugos, teikiamos asmenims, sąlygas, kaip ir buvo padaryta Lietuvoje su motinystės (tėvystės) pašalpomis, visada susiduriama su finansinių išteklių problema. Galima teigti, kad vienas iš pagrindinių postūmių, leidusių įtvirtinti kur kas geresnes sąlygas gavėjams, buvo itin palankios ekonominės sąlygos Lietuvoje. Matyt, buvo tikėtasi, kad padidėjęs lėšų socialinio draudimo pašalpos poreikis neapsunkins Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto, nes dar 2007 m. (ir šeštus metus iš eilės) šio fondo biudžeto pajamos viršijo planuotas pajamas ir patirtas išlaidas⁹⁷³. Kai kurios įstatymo nuostatos dėl pašalpų mokėjimo kėlė abejonių ne tik dėl jų būtinumo, bet net ir dėl teisinio logiškumo. Pavyzdys gali būti įstatymo nuostata, kad gimus daugiau negu vienam vaikui, motinystės pašalpa ir motinystės (tėvystės) pašalpa didinama atsižvelgiant į vienu metu gimusių vaikų skaičių (gimus dvynukams – 2 kartus, gimus trynukams – 3 kartus ir t. t.)⁹⁷⁴. Be to, tokių išmokų mokėjimo sąlygų gerinimas ilginant jų gavimo laikotarpį gali būti vertinamas net kaip nepalankus. Pavyzdžiui, ilga išmokos teikimo trukmė gali pasireikšti tuo, kad asmenys (ypač moterys) gana ilgam atsitraukia iš darbo rinkos⁹⁷⁵, o tai gali apsunkinti darbo ir šeimos įsipareigojimų derinimo principo įgyvendinimą.

Nuo 2007 m. pagerinus motinystės (tėvystės) pašalpų mokėjimo nuostatas (pašalpos mokėjimo terminą pratęsus iki dvejų metų ir padidinus pašalpos dydį iki 100 proc. už pirmuosius metus ir 85 proc. už antruosius) ilgainiui pastebėta nemažai piktnaudžiavimo atvejų.

Siekiant užkirsti kelią tokiems piktnaudžiavimams buvo nuspręsta griežtinti tam tikras pašalpos skyrimo ir mokėjimo sąlygas. Pirma, buvo nustatytas ilgesnis ligos ir motinystės draudimo laikotarpio reikalavimas teisei į motinystės (tėvystės) pašalpas įgyti. Antra, sugriežtintas asmens pajamų,

⁹⁷² Žin., 2006, nr. 112-4273.

⁹⁷³ SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA. Socialinis pranešimas 2007–2008, p. 79 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁹⁷⁴ Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo redakcija iki 2008 m. gruodžio 31 d.

⁹⁷⁵ MOSKVINA, J. ir SKUČIENĖ, D. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

reikalingų pašalpoms apskaičiuoti, vertinimas⁹⁷⁶. Manytina, kad tokie reikalavimai iš tiesų gali padėti užkirsti kelią galimiems piktnaudžiavimams, tačiau reikia atsiminti, kad tai turi įtakos ir visiems kitiems asmenims. Galima svarstyti, ar toks apsaugos mechanizmas, kai siekiant išvengti galimų keleto piktnaudžiavimo atvejų yra smarkiai sugriežtinamos sąlygos ir taip apribojamos teisės visiems gyventojams, atitinka teisinio reguliavimo proporcingumo principą⁹⁷⁷. Žinoma, toks pašalpų mokėjimo sąlygų griežtinimas leido ne tik išvengti galimų piktnaudžiavimų, bet ir racionaliau panaudoti lėšas, skirtas motinystės (tėvystės) pašalpoms finansuoti.

Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, nedarbo draudimo išmokos gavimas priklauso nuo anksčiau buvusių draudimo arba darbo laikotarpių. Tačiau Lietuvoje šis laikotarpis yra vienas ilgiausių tarp Europos valstybių⁹⁷⁸. Be to, pastebimas gana didelis reikalaujamo socialinio draudimo stažo ir maksimalios išmokos mokėjimo trukmės skirtumas.

Antrasis kritikuotinas nedarbo draudimo išmokų reguliavimo aspektas yra susijęs su išmokų dydžio ribojimu – vadinamosiomis išmokų „lubomis“. Visos socialinio draudimo išmokos⁹⁷⁹ apskaičiuojamos visiškai ar iš dalies atsižvelgiant į konkrečius dydžius – asmens buvusias draudžiamąsias pajamas arba kompensuojamąjį darbo užmokestį. Tačiau Lietuvos socialinio draudimo įstatymai numato socialinio draudimo išmokų „lubas“⁹⁸⁰: (i) maksimalus kompensuojamasis uždarbis ligos, motinystės, tėvystės, motinystės (tėvystės) bei profesinės rehabilitacijos pašalpoms apskaičiuoti negali viršyti teisės į atitinkamą pašalpą atsiradimo mėnesį galiojusių Vyriausybės patvirtintų einamųjų metų draudžiamųjų pajamų 3,2 dydžio sumos; (ii) nedarbo draudimo išmoka negali būti didesnė kaip 70 proc. paskutinių Vyriausybės patvirtintų einamųjų metų draudžiamųjų pajamų⁹⁸¹ dydžio; (iii) nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo išmokoms skaičiuoti taikomas kompensavimo koeficientas⁹⁸² ne didesnis kaip 3.

⁹⁷⁶ Iki įstatymo pakeitimo kompensuojamasis uždarbis, pagal kurį nustatomas motinystės, tėvystės, motinystės (tėvystės) pašalpų dydis, buvo apskaičiuojamas pagal apdraustojo asmens draudžiamąsias pajamas, turėtas už praeitą kalendorinį ketvirtį, buvusį prieš nėštumo ir gimdymo, tėvystės arba vaiko priežiūros atostogų pradžios mėnesį (t. y. per trijų mėnesių laikotarpį). Įstatymo pataisos nustatė, kad laipsniškai pereinama prie dvylikos kalendorinių mėnesių pajamų vertinimo.

⁹⁷⁷ MACULEVIČ, J. and PETRYLAITĖ, V. Social security of employed persons in the event of maternity and paternity: Lithuanian experience and new challenges. *Studia z zakresu prawa pracy*. Kraków, 2009.

⁹⁷⁸ EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC). Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en> [žiūrėta 2015 m. sausio 9 d.].

⁹⁷⁹ Išskyrus valstybinio socialinio draudimo našlių pensiją.

⁹⁸⁰ Nurodomi įprasti teisės aktų apribojimai, neatsižvelgiant į laikinąsias nuostatas dėl išmokų mažinimo per ekonomikos krizę.

⁹⁸¹ 2015 m. Vyriausybės patvirtintų einamųjų metų draudžiamųjų pajamų dydis – 431 EUR.

⁹⁸² Asmens vidutinių mėnesinių draudžiamųjų pajamų ir einamųjų metų draudžiamųjų pajamų santykis.

Iš esmės socialinių išmokų „lubos“ savaime nepažeidžia socialinės apsaugos sistemos organizavimo principų. Tačiau nedarbo draudimo išmokai taikomos „lubos“ net ir ikikriziniu laikotarpiu neužtikrino tinkamos sumokėtų įmokų ir gaunamos išmokos proporcijos.

6.1.3. Socialinės paramos išmokų santykių reguliavimo ypatumai

Socialinė parama – tai socialinės apsaugos sistemos dalis, kurios priemonėmis užtikrinama, kad kiekvienas asmuo (šeima), kuris neturi pakankamai lėšų pragyvenimui ir negali gauti tokių lėšų savo pastangomis ar iš kitų šaltinių, gautų reikiamą paramą ir kad įstatymų nustatytais atvejais parama būtų teikiama asmenims (šeimoms), turintiems papildomų išlaidų dėl šeimos aplinkybių. Tam tikslui šeimoms ir vaikams mokamos socialinės išmokos ir teikiamos socialinės garantijos bei lengvatos. Pagal valstybės biudžeto galimybes nepriklausomai nuo šeimos turto ir pajamų vaikus auginančioms šeimoms gali būti mokamos specialios vaikų išmokos. Gyventojai, dėl objektyvių priežasčių neturintys pakankamai pajamų pragyventi, remiami įvertinant jų gaunamas pajamas ir turta.

Palyginti su kitomis ES valstybėmis narėmis, Lietuvos finansinės priemonės šeimai ir vaikams labai išsiskiria⁹⁸³. Didžiausia reikšmė yra skiriama socialinio draudimo pašalpom, o universalios paramos šeimai išmokos Lietuvoje nesulaukia pakankamai dėmesio.

Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo⁹⁸⁴ 4 straipsnio nuostatos reikalauja įgyvendinti teisę į socialinę apsaugą ir deramą gyvenimo lygį užtikrinančias priemones: (i) vaiko teisę į gyvenimo sąlygas, būtinas jo fiziniam, protiniam, dvasiniam, doroviniam vystymuisi, užtikrina tėvai, kiti teisėti vaiko atstovai, valstybės ir vietos savivaldos institucijos (11 straipsnis); (ii) vaiko teisę į gyvenamąjį būstą nustato, saugo ir gina įstatymai bei kiti teisės aktai (13 straipsnis); (iii) kiekvienam vaikui, negaunančiam pakankamo išlaikymo iš tėvų ar teisėtų jo atstovų, teikiama valstybės parama (15 straipsnis); (iv) tėvai ar kiti teisėti vaiko atstovai privalo sudaryti sąlygas vaikui augti, vystytis ir tobulėti, turi auklėti savo vaikus humaniškai, dorais žmonėmis (21 straipsnis); (v) valstybė remia šeimas (ypač gausias), auginančias ir auklėjančias vaikus, įstatymų nustatyta tvarka skirdama išmokas vaikams ir pašalpas, suteikdama tėvams tikslines atostogas, teikdama kitokią pagalbą ir lengvatas (22 straipsnis).

Išmokų vaikams rūšis, jų dydžius, asmenų, turinčių teisę gauti išmokas, kategorijas, šių išmokų skyrimo ir mokėjimo sąlygas, tvarką ir finansavimą

⁹⁸³ KAVOLIŪNAITĖ-RAGAUSKIENĖ, E. Viešosios šeimos politikos kūrimo ir įgyvendinimo Lietuvoje problemos. *Teisės problemos*, 2012, nr. 1.

⁹⁸⁴ *Žin.*, 1996, nr. 33-807 (su vėlesnėmis pataisomis).

reglamentuoja Išmokų vaikams įstatymas⁹⁸⁵. Šis įstatymas įtvirtino gana plačią išmokų šeimai sistemą, tačiau pakankamų universalių periodinių išmokų vaikams nustatymas užtruko. Ir tik prieš pat krizės pradžią kiekvienam vaikui, atsižvelgiant į šeimoje augančių vaikų skaičių, bent iki 18 m. buvo užtikrinta universali išmoka, kurios dydis svyravo nuo 0,4 iki 1,1 bazinės socialinės išmokos. Nors pats išmokos dydis nebuvo didelis, Lietuvoje pagaliau buvo sukurta universali išmokų vaikams sistema, kurioje išmoka vaikui mokama neatsižvelgiant į šeimos turtą ar pajamas. Šis universalumas buvo tam tikras pasiekimas.

Lietuvoje asmenims ir šeimoms, neturinčioms pakankamai lėšų pragyvenimui, užtikrinama ir speciali parama, teikiama griežtai atsižvelgiant į tokių asmenų pajamas ir turtą. ES rekomenduoja, kad kiekvienas asmuo, kuris individualiai arba kaip namų ūkio narys neturi pakankamų išteklių, turėtų teisę į socialinę paramą⁹⁸⁶. Rekomendacija teigia, kad išteklių dydis, kuris būtų pakankamas esminiams poreikiams patenkinti, turi būti nustatomas, atsižvelgiant į šalių narių gyvenimo standartus ir kainų lygius, skirtingos sumos turi būti skirtingo tipo ir dydžio namų ūkiams. Baziniai dydžiai turi būti pritaikyti arba jie turi būti papildomi specifiniams poreikiams patenkinti.

2003 m. išleistas Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas numatė, kad socialinės pašalpos ir kompensacijos teikiamos, kai nepasiturintys gyventojai yra išnaudoję visas kitas pajamų gavimo galimybes, taip pat nustatė paramos rūšis, dydžius, teikimo sąlygas. Svarbu, kad asmenys, gaudami išmokas, netaptų tik pasyviais prašytojais, tačiau ir patys stengtųsi, kad neigiama jų situacija pasikeistų, jie galėtų patys pragyventi. Lietuvoje pasirinkta reikalingos piniginės paramos lygį nustatyti vertinant du kriterijus: asmens pajamas (ar šeimos pajamas tenkančias vienam nariui) ir valstybės nustatytą tam tikrą bazinį dydį – valstybės remiamas pajamas. Pagal Vyriausybės 2008 m. birželio 5 d. nutarimą nr. 538 „Dėl valstybės remiamų pajamų dydžio patvirtinimo“⁹⁸⁷ valstybės remiamos pajamos – 350 Lt per mėnesį kiekvienam šeimos nariui, šiuo metu – 102 EUR⁹⁸⁸. Šių kriterijų santykis yra lemiamas nustatant asmens (šeimos) teisę į socialinę pašalpą ir jos dydį. Vis dėlto tokia skaičiavimo metodika gali lemti tai, kad nėra pakankamai atsižvelgiama į asmens šeiminių statusą. Galima sutikti su pozicija⁹⁸⁹, kad vienam gyvenančiam asmeniui, kuris neturi jokių pajamų, socialinės pašalpos dydis gali būti nepakankamas tenkinti minimalius poreikius, nes bendrai gyvenant pakanka mažesnių pajamų negu gyvenant atskirai

⁹⁸⁵ Nauja redakcija (pakeičiant pavadinimą): 2004, nr. 88-3208 (su vėlesnėmis pataisomis).

⁹⁸⁶ OL 1992 L 245.

⁹⁸⁷ *Žin.*, 2008, nr. 67-2531.

⁹⁸⁸ *TAR*, nr. 2014-12299, 2014 m. rugsėjo 15 d.

⁹⁸⁹ Valstybės kontrolės 2011 m. gegužės 9 d. ataskaita nr. V-A-P-10-1-5 „Socialinės paramos sistema“. Prieiga per internetą: <http://www.vkontrolė.lt/aktualija.aspx?id=16504> [žiūrėta 2015 m. sausio 9 d.].

dėl namų ūkyje patiriamų tam tikrų išlaidų, kurių dydis nepriklauso nuo šeimos narių skaičiaus⁹⁹⁰.

6.2. Tarptautiniai standartai

Socialinės apsaugos teisės garantijos yra formuluojamos ir įtvirtinamos svarbiausiuose tarptautiniuose ir regioniniuose teisės aktuose.

Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 22 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas asmuo, kaip visuomenės narys, turi teisę į socialinę apsaugą ir teisę, kad valstybės pastangomis bei bendradarbiaujant tarptautiniu lygiu ir pagal kiekvienos valstybės struktūrą bei išteklius būtų įgyvendinamos jo orumui ir laisvam asmenybės vystymuisi būtinos ekonominės, socialinės ir kultūrinės teisės. Deklaracija skatina valstybes laikytis žmogaus teisių ir laisvių (teisės į gyvenimą, laisvę, asmens neliečiamybę), pilietinių ir politinių teisių ir laisvių (santuokos, prieglobsčio teisės, įsitikinimų laisvės, taikių susirinkimų ir asociacijų laisvės), socialinių ir ekonominių teisių (teisės į darbą ir vienodą atlyginimą už vienodą darbą, teisės į poilsį ir socialinę apsaugą („socialinį aprūpinimą“), teisės sudaryti profesines sąjungas).

1966 m. gruodžio 16 d. JT baigė rengti ir priėmė Tarptautinį pilietinių ir politinių teisių paktą bei Tarptautinį ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktą, jais Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje įtvirtintos idėjos ir principai buvo transformuoti į konkrečias valstybėms narėms privalomas teisės normas. Abu paktai įsigaliojo 1976 metais.

Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto 9 straipsnis nustato, kad valstybės Pakto šalys, pripažįsta kiekvieno žmogaus teisę į socialinę apsaugą, įskaitant socialinį draudimą. Dauguma Pakto straipsnių įtvirtina konkrečias ekonomines, socialines ir kultūrinės žmogaus teises: teisę į darbą, tinkamas ir palankias darbo sąlygas, teisę steigti profesines sąjungas ir stoti į jas, teisę į socialinę apsaugą („socialinį aprūpinimą“), teisę į pakankamą gyvenimo lygį, teisę būti apsaugotam nuo bado, teisę į „aukščiausią (kiekvieno žmogaus) pasiekiamą fizinės ir psichinės sveikatos lygį“, teisę į mokslą, teisę dalyvauti kultūriniame gyvenime, teisę naudotis mokslo pažangos ir jos praktinio pritaikymo laimėjimais ir kt. Pakte ypač daug dėmesio skiriama moterų, vaikų ir paauglių apsaugai.

TDO, specializuotos JT agentūros (kuri, kaip minėta, per tarptautinių darbo standartų pripažinimą siekia socialinio teisingumo) konvencijose taip pat yra esminių nuostatų, kuriomis įtvirtinti socialinės apsaugos garantijų teikimo principai. Itin svarbi socialinei apsaugai yra (jau trumpai paminėta)

⁹⁹⁰ Socialinės pašalpos dydis pirmam šeimos nariui, taip pat ir tuo atveju, kai socialinė pašalpa skiriama tik vaikams, – 100 proc. skirtumo tarp valstybės remiamų pajamų ir šeimos pajamų, antram šeimos nariui – 80 proc. skirtumo tarp valstybės remiamų pajamų ir šeimos pajamų, trečiam ir paskesniems šeimos nariams – 70 proc. skirtumo tarp valstybės remiamų pajamų ir šeimos pajamų.

TDO Konvencija nr. 102 „Dėl minimalių socialinės apsaugos standartų“. Šių standartų turi laikytis Konvenciją ratifikavusios valstybės. Būtent šiame dokumente buvo pirmą kartą nustatytas ir iki šiol visuotinai pripažįstamas išsamus socialinių rizikų sąrašas.

Europoje socialinei apsaugai svarbiausias tarptautinis dokumentas yra 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta). Joje įtvirtintas socialinių teisių katalogas jau aptartas⁹⁹¹, tačiau čia būtina priminti, kad, be kitų socialinių teisių, Chartijoje yra įtvirtinta: teisė į socialinę apsaugą (12 straipsnis), apimanti teisę į socialinę paramą ir medicinos pagalbą (13 straipsnis) ir teisę naudotis socialinės rūpybos tarnybų paslaugomis (14 straipsnis); šeimos teisė į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą (16 straipsnis) ir labiausiai pažeidžiamų visuomenės grupių apsauga, apimanti neįgalųjų teisę į savarankiškumą, socialinę integraciją ir dalyvavimą visuomenės gyvenime (15 straipsnis); vaikų ir paauglių teisė į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą (17 straipsnis); pagyvenusių žmonių teisė į socialinę apsaugą (23 straipsnis); taip pat teisė į apsaugą nuo skurdo ir socialinės atskirties (30 straipsnis), apimanti ir teisę į būstą (31 straipsnis).

Standartų nustatymo svarba neabejotina. Jie nustatyti ir ET 1964 m. Europos socialinės apsaugos kodekse. 1990 m. Europos socialinės apsaugos kodeksas (pataisytas) nustato dar aukštesnius standartus nei Konvencija nr. 102 ar ESAK. Šiuose aktuose kiekvienos socialinės rizikos atžvilgiu nustatyta asmenų, kuriems reikalinga apsauga, aprėptis ir minimalūs socialinių išmokų dydžiai.

Šiuose dokumentuose nustatytų standartų pasiekimas reiškia, kad valstybės yra tinkamai įgyvendinusios 1961 m. Europos socialinės chartijos bei Europos socialinės chartijos (pataisytos) nuostatas. Europos socialinės chartijos (pataisytos) 12 straipsnio 2 dalis įpareigoja valstybes išlaikyti tinkamo lygio socialinės apsaugos sistemą, t. y. bent tokio lygio, kuris būtinas ESAK ratifikuoti. Nors Lietuva, ratifikuodama Europos socialinę chartiją (pataisytą), yra padariusi išlygą dėl jos 12 straipsnio 2 dalies⁹⁹², socialinės apsaugos garantijoms įtvirtinti ši nuostata svarbi.

Europos socialinė chartija (pataisyta), be kita ko, reikalauja: (i) sukurti arba toliau išlaikyti socialinės apsaugos sistemą; (ii) išlaikyti tinkamo lygio socialinės apsaugos sistemą – bent tokio, kuris yra būtinas ESAK ratifikuoti; (iii) stengtis, kad socialinės apsaugos sistema nuolat tobulėtų, pasiektų aukštesnį lygį; (iv) imtis priemonių sudarant atitinkamus dvišalius ar daugiašalius susitarimus ar kitais būdais ir laikantis tokiuose susitarimuose nustatytų sąlygų, kad būtų užtikrintas vienodas kitų šalių piliečių ir jų pačių piliečių naudojimas teisėmis į socialinę apsaugą, įskaitant pagal socialinės apsaugos įstatymus teikiamų lengvatų išlaikymą nepriklausomai nuo asmenų, kurie naudojami teise į socialinę apsaugą, kilnojimosi šalių teritorijose, taip pat

⁹⁹¹ 1.1 poskyryje.

⁹⁹² *Žin.*, 2001, nr. 49-1699.

teisių į socialinę apsaugą suteikimas, išlaikymas ir atnaujinimas tokiomis priemonėmis kaip draudimo laikotarpio ar darbo stažo, įgyto pagal kiekvienos šalies įstatymus, susumavimas.

Be to, šios chartijos (pataisytos) 13 straipsnyje įtvirtinta teisė į socialinę paramą ir medicinos pagalbą. Šalys įsipareigoja: (i) užtikrinti, kad kiekvienas asmuo, kuris neturi pakankamai lėšų pragyvenimui ir kuris negali gauti tokių lėšų savo pastangomis ar iš kitų šaltinių, ypač iš socialinės apsaugos sistemos, gautų reikiamą paramą, o susirgęs – priežiūrą, būtiną pagal jo sveikatos būklę; (ii) užtikrinti, kad asmenims, kurie gauna tokią pagalbą, dėl šios priežasties nebūtų ribojamos politinės ir socialinės teisės; (iii) imtis priemonių, kad kiekvienas žmogus galėtų gauti iš atitinkamų valstybinių ar privačių tarnybų tokią konsultaciją ir asmeninę pagalbą, kokios gali prireikti, kad būtų galima išvengti jo paties ar šeimos nepritekliaus, pašalinti jį ar palengvinti; (iv) taikyti teisėtai esantiems jų teritorijose kitų šalių piliečiams atitinkamas nuostatas tokiomis pat kaip ir savo piliečiams sąlygomis.

Svarbus yra ir Europos socialinės chartijos (pataisytos) 16 straipsnis, kuriame įtvirtinta šeimos teisė į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą. Valstybė skatinama rūpintis ne tik savo atskiru piliečiu, bet ir visa jo šeima, nes šeima yra pagrindinė visuomenės ląstelė, kuri turi normaliai, sveikai vystytis. Valstybė turi įsipareigoti prisidėti prie šeimos gyvenimo ekonominės, teisinės ir socialinės apsaugos tokiomis priemonėmis kaip socialinės ir šeimos pašalpos, palanki valstybės mokesčių politika, šeimos aprūpinimas būstu, lengvatos jaunavedžiams ir kitomis reikiamomis priemonėmis. Aišku, tokia savo pagalba valstybė neturėtų kištis į privatų šeimos gyvenimą.

ESAK yra svarbus ne tik ET, bet ir ES lygmeniu, nes ES neturi dokumento, privalomai nustatančio minimalius socialinės apsaugos standartus. Dauguma ES valstybių narių, kartu būdamos ir ET valstybėmis narėmis, yra pasirašiusios ir ratifikavusios Kodeksą⁹⁹³.

1964 m. ESAK nustatyti socialinės apsaugos standartai gali būti skirstomi į reglamentuojančius: (i) sveikatos priežiūrą: saugotiniems asmenims garantuojama, kad bus skirta išmoka, kai jiems reikalinga profilaktinė ar gydomoji sveikatos priežiūra (7 straipsnis); nustatyta, kad draudžiamuoju įvykiu yra laikomas bet kuris sveikatos sutrikimas, nepaisant jį sukėlusios priežasties, taip pat nėštumas ir gimdymas bei jų komplikacijos; šiame kontekste išmoką reikėtų suprasti nebūtinai kaip tiesiogiai asmeniui išmokamą pinigų sumą – tai gali būti ne asmeniui, o už asmenį, kuriam reikalinga sveikatos priežiūra, tam tikrų socialines funkcijas vykdančių institucijų mokama suma sveikatos priežiūros institucijoms už jų teikiamas paslaugas (tai matyti iš 1 straipsnio 1 dalies 2 punkto); (ii) ligos išmoką (13 straipsnis); draudžiamasis įvykis apima dėl sveikatos sutrikimo atsiradusį nedarbingumą, kurio padarinys – laikinas darbo pajamų netekimas, kaip nustatyta nacionaliniuose įstatymuose

⁹⁹³ Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?1800069417> [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

ar kituose teisės aktuose; (iii) nedarbo išmoką (19 straipsnis); draudžiamasis įvykis apima laikiną darbo pajamų netekimą, kaip nustatyta nacionaliniuose įstatymuose ar kituose teisės aktuose, dėl darbingo ir pasirengusio dirbti saugotino asmens nesugebėjimo rasti tinkamą darbą; (iv) senatvės išmoką (25 straipsnis); draudžiamasis įvykis yra nustatyto amžiaus viršijimas; nustatytas amžius negali būti didesnis kaip 65 metai arba didesnis už tokį amžių, kai šio amžiaus sulaukusių gyventojų skaičius yra ne mažesnis kaip 10 proc. viso jaunesnių nei šio amžiaus, bet vyresnių kaip 15 metų gyventojų skaičiaus; (v) nelaimingo atsitikimo darbe išmoką (31 straipsnis); draudžiamasis įvykis apima šiuos toliau nurodytus padarinius, atsiradusius dėl nelaimingo atsitikimo ar nustatytos ligos, kurių priežastis yra darbas: sveikatos sutrikimą; dėl tokio sutrikimo atsiradusį nedarbingumą, kurio padarinys yra darbo pajamų praradimas, kaip nustatyta nacionaliniuose įstatymuose ar kituose teisės aktuose; visišką profesinio darbingumo ar jo dalies, viršijančios nustatytą dydį, netekimą, kuris gali tapti ilgalaikis, ar atitinkamo laipsnio fizinio visavertškumo netekimą; ir išlaikymo netekimą, kurį patiria našlė ar vaikas mirus šeimos maitintojui; našlės teisei į išmoką gali būti nustatyta sąlyga, kad pagal nacionalinius įstatymus ar kitus teisės aktus ji turi būti laikoma nepajėgia savęs išlaikyti; (vi) šeimos išmoką (39 straipsnis); draudžiamasis įvykis yra asmenų atsakomybė už vaikų išlaikymą; tai gali būti periodinis mokėjimas, vaikų aprūpinimas maistu, drabužiais, būstu, atostogomis ar priežiūros paslaugomis namuose arba parūpinimas viso to jiems arba minėtų socialinių veiklų derinys; (vii) motinystės išmoką (46 straipsnis); draudžiamasis įvykis apima nėštumą, gimdymą bei jų komplikacijas ir su tuo susijusį laikiną darbo pajamų netekimą; (viii) neįgalumo išmoką (53 straipsnis); draudžiamasis įvykis apima nustatyto laipsnio asmens nepajėgumą užsiimti bet kokia veikla, už kurią gaunamos pajamos, kai šis nepajėgumas yra ilgalaikis arba neišnyksta po ligos išmokos mokėjimo nutraukimo; (ix) našlių ir našlaičių išmoką (59 straipsnis). Draudžiamasis įvykis apima išlaikymo netekimą, kurį patiria našlė ar vaikas mirus šeimos maitintojui; pagal nacionalinius įstatymus ar kitus teisės aktus našlės teisei į išmoką gali būti keliami sąlyga, kad ji negalėtų išlaikyti savęs.

Minėta, kad ES lygmeniu ilgą laiką – iki 1989 m. EB darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijos priėmimo – nebuvo bendro teisės akto ar kito dokumento, kuris garantuotų bei gintų žmogaus ekonomines ir socialines teises. Šio formaliai tik rekomendacinio akto principinės nuostatos buvo transformuotos į ES Pagrindinių teisių chartiją, kurioje, be kitų, įtvirtintos šios ES piliečių socialinės teisės: pagyvenusių žmonių teisė gyventi oriai ir nepriklausomai bei dalyvauti visuomeniniame ir kultūriniame gyvenime; neįgalųjų asmenų teisė naudotis priemonėmis, užtikrinančiomis jų nepriklausomumą, socialinį bei profesinį integravimą ir dalyvavimą bendruomenės gyvenime; teisė į apsaugą nepagrįsto atleidimo iš darbo atveju; šeimos teisė į teisingą, ekonominę ir socialinę apsaugą; teisė į socialinę apsaugą ir socialinę paramą.

6.3. Socialinės apsaugos garantijos per krizę

Negerėjanti demografinė padėtis, ekonomikos krizė, didelis nedarbas ir kiti neigiami veiksniai privertė įstatymų leidėją priimti svarbius, nors visuomenės ir nepalankiai įvertintus sprendimus. Vienas iš pirmųjų teisės aktų, padėjusių pagrindą socialinės apsaugos išmokoms mažinti, buvo Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas⁹⁹⁴. Šis įstatymas nustatė valstybinių pensijų, valstybinių socialinio draudimo pensijų perskaičiavimo ir šių išmokų mokėjimo asmenims, turintiems draudžiamųjų pajamų, tvarką; motinystės, tėvystės, motinystės (tėvystės), nedarbo socialinio draudimo pašalpų, perskaičiavimo ir kompensuojamojo uždarbio socialinio draudimo pašalpoms skaičiuoti naujo maksimalaus dydžio nustatymo tvarką, išmokos vaikui mokėjimo sąlygas ir dydžius. Įstatymas iš dalies pablogino daugelio išmokų gavėjų padėtį, tačiau jo išleidimas per krizę buvo pateisinamas. Kaip nurodė įstatymų leidėjas, priimant šį įstatymą, tiesiogiai remtasi Konstitucinio Teismo „suformuota praktika“⁹⁹⁵, kad išimtiniais atvejais, kai valstybėje yra susidariusi ypatinga padėtis (ekonomikos krizė, gaivalinė nelaimė ir kt.), kai neįmanoma sukaupti tiek lėšų, kiek yra būtina išmokoms mokėti, išmokų santykių teisinis reguliavimas gali būti laikinai koreguojamas. Išmokos gali būti mažinamos tokiu mastu, koks būtinas gyvybiškai svarbiems visuomenės interesams užtikrinti ir kitoms konstitucinėms vertybėms apsaugoti.

Įstatymų leidėjo teisę (ar net pareigą) subalansuoti socialinės apsaugos sistemos finansus Konstitucinis Teismas patvirtino 2010 m. balandžio 20 d. sprendime⁹⁹⁶, išaiškinęs, kad socialinio solidarumo principas suponuoja tai, jog tam tikrų įsipareigojimų vykdymo našta tam tikra apimtimi turi būti paskirstyta ir visuomenės nariams, tačiau tas paskirstymas turi būti konstituciškai pagrįstas, jis negali būti neproporcingas, negali paneigti valstybės socialinės orientacijos ir iš Konstitucijos kylančių įpareigojimų valstybei.

Tai, kad politiniai sprendimai buvo nulemti išskirtinai susidariusios sunkios ekonominės padėties valstybėje, buvo pabrėžta Vyriausybės 2009 m. spalio 14 d. nutarime „Dėl ekonomikos sunkmečio“⁹⁹⁷. Nutarime konstatuota, kad tol, kol baigsis ekonomikos sunkmetis, reikalingos skubios priemonės valstybės viešiesiems finansams konsoliduoti, valstybės skolai ir deficitui valdyti, finansų stabilumui užtikrinti ir ekonomikai skatinti. Be kita ko, kaip jau nekart minėta, buvo numatytas ir valstybės bei savivaldybių biudžetų, Valstybinio socialinio draudimo fondo ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų išlaidų mažinimas atsižvelgiant į pajamas, surenkamas į šiuos

⁹⁹⁴ *Žin.*, 2009, nr. 152-6820.

⁹⁹⁵ P.vz., žr. Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje); 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

⁹⁹⁶ Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas (nuorodą žr. II dalyje).

⁹⁹⁷ nuorodą žr. III dalyje.

biudžetus, ir galimybes tvariai skolintis. Be to, Vyriausybė nurodė, kad socialinių garantijų mažinimas bus laikina priemonė ir vykdoma vadovaujantis konstituciniais teisėtų lūkesčių ir proporcingumo principais, užtikrinant, jog: pirma, socialinės išmokos bei atlyginimai viešajame sektoriuje bus išmokėti laiku; antra, socialinių išmokų mažinimas yra solidarus, mažinamos visos išmokų rūšys; trečia, socialinių išmokų mažinimas yra teisingas ir proporcingas, didesnės išmokos yra mažinamos proporcingai didesniu koeficientu.

Šis politinis (programinis) Vyriausybės dokumentas gali būti vertinamas teigiamai vien jau todėl, kad jis nubrėžė aiškias gaires, jog socialinių išmokų ribojimas yra tik laikina priemonė. Taigi buvo užtikrinama, kad teisiniai sprendimai nelems bendrojo socialinės apsaugos lygio ateityje. Be to, Vyriausybės 2009 m. gruodžio 3 d. nutarimu jos 2009 m. spalio 14 d. nutarimas „Dėl ekonomikos sunkmečio“ buvo papildytas nuostata, kad, atsigavus Lietuvos ekonomikai ir Vyriausybei konstatavus ekonominio sunkmečio pabaigą, per krizę sumažintos valstybinio socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo pensijos bus kompensuojamos Vyriausybės nustatyta tvarka.

Kita vertus, aptariama politinė Vyriausybės deklaracija toli gražu negarantavo, kad visos įstatymų pataisos dėl išmokų mažinimo bus padarytos laikantis konstitucinių socialinių garantijų apsaugos principų (pavyzdžiui, tokių, kad nedirbančių pensijų gavėjų pensijos mažinamos mažesniu mastu). Ir nors ekonomikos krizės prielaidos Vyriausybės nutarime buvo pakankamai identifikuotos ir apibrėžtos, krizės pabaigos konstatavimo prielaidos nebuvo numatytos. Gali būti, kad toks neapibrėžtas laikinų ribojimų taikymo laikotarpis nulėmė ir tai, jog nutarime minima Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos pareiga iki 2010 m. liepos 1 d. pateikti Vyriausybei per ekonomikos krizę sumažintą valstybinio socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo pensijų kompensavimo tvarką faktiškai buvo įgyvendinta tik 2014 m. gegužės 15 d., išleidus Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymą.

6.3.1. Pensijų sistemos pokyčiai ir pensijų dydžių mažinimas

Konstituciniam Teismui vertinant teisę į pensiją kaip teisę į nuosavybę, buvo laikomasi nuomonės, kad pensijas, kaip ir kitas socialines išmokas, galima mažinti tik išimtiniais atvejais, kai valstybėje yra susidariusi ypatinga padėtis, pavyzdžiui, ekonomikos krizė. Konstitucinis Teismas, vertindamas Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo atitiktį Konstitucijai, aiškiai nustatė, kad įstatymų leidėjas, susidarius ypatingai situacijai, kai dėl ekonomikos krizės neįmanoma sukaupti tiek lėšų, kiek jų būtina senatvės pensijoms mokėti, mažindamas senatvės pensijas privalo numatyti asmenims, kuriems tokia pensija buvo paskirta ir mokama, susidariusių praradimų kompensavimo mechanizmą, pagal kurį valstybė išsipareigoję tokiems

asmenims, nebelikus minėtos ypatingos situacijos, per protingą laikotarpį teisingai kompensuoti jų praradimus, atsiradusius dėl senatvės pensijos sumažinimo⁹⁹⁸. Taigi laikinas pensijų išmokų mažinimas yra teisėtas ir pagrįstas, jei jis atitinka Konstitucinio Teismo išgrynintus bendruosius principus. Be to, Konstitucinis Teismas yra suformulavęs ne tik bendruosius asmens teisių ribojimo kriterijus pagal Konstituciją, bet ir kriterijus, pagrįstus EŽTT jurisprudencija, Konstitucinio Teismo nustatyti principai yra artimi EŽTT suformuluotai žmogaus teisių ribojimo doktrinai ir ES Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintiems principams⁹⁹⁹. Tačiau Konstitucinio Teismo keliamos sąlygos pensijų išmokoms mažinti yra daug griežtesnės nei tos, kurių laikomasi EŽTT jurisprudencijoje¹⁰⁰⁰.

Remiantis EŽTT precedentiniais atvejais, galima išskirti keletą elementų, kurie yra itin svarbūs sprendžiant socialinių išmokų mažinimo klausimus. Pripažinus kurią nors nacionalinę išmoką nuosavybe (apskritai), EŽTT sprendžia, ar tokia teisė į nuosavybę buvo paveikta konkrečiu nagrinėjamu atveju (t. y. konkretaus asmens ar konkrečios asmenų grupės). Vertinant Konstitucinio Teismo nagrinėtą pensijų mažinimą matyti, kad Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas paveikė šią daugumos pensijos gavėjų teisę. Tačiau tai, kad teisė buvo paveikta, dar nereiškia, jog ji buvo pažeista. Antrasis elementas, kurį nagrinėja EŽTT, yra tai, ar toks poveikis buvo teisėtas ir pagrįstas. Net ir pripažinus, kad apribojimai buvo vykdomi remiantis nacionaliniais teisės aktais, EŽTT vertina, ar tokios nuostatos ir jų taikymo padariniai yra pagrįsti viešuoju interesu ir ar yra proporcingumas tarp individo teisės ir visuomenės poreikių: (i) viešasis interesas dažniausiai reiškiasi kaip siekis subalansuoti socialinės apsaugos sistemą (ar jos dalį), užtikrinti lėšų pakankamumą, įvertinti ir atsižvelgti į ekonominius pokyčius, realizuoti socialinį solidarumą; (ii) minėtas siekis negali būti pasiektas kitomis priemonėmis, kurios turėtų mažesnę neigiamą įtaką atskiram asmeniui (pavyzdžiui, labiau pateisinamos tos priemonės, kurios nedaug apriboja didesnės dalies išmokų gavėjų teises, nei tos, kurios labai apriboja mažos dalies teises); (iii) poveikis konkretaus asmens teisei (išmokos dydžiui) nėra itin varžantis, sukeliantis didelius neigiamus padarinius finansinei padėčiai (pavyzdžiui, išmokos sumažėjimas 30 proc. gali būti pateisinamas).

Minėto Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo išleidimas buvo, be abejo, nulemtas ekonominių veiksnių, siekio subalansuoti visą socialinio draudimo biudžetą. Reikia pažymėti, kad, priešingai nei Konstitucinis Teismas, kuris „leido“ mažinti paskirtas pensijas tik esant ypatingoms ekonominėms situacijoms (pavyzdžiui, ekonomikos krizės atveju), EŽTT socialinių sistemų subalansavimą, net ir nesant akivaizdžios

⁹⁹⁸ Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas. *Žin.*, 2012, nr. 109-5528.

⁹⁹⁹ BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai (nuorodą žr. Įžangoje).

¹⁰⁰⁰ Bet plg. Estijos Aukščiausiojo Teismo poziciją; žr. VI dalį.

ekonominės grėsmės, jau laiko savaime pakankamu viešuoju interesu. Tai turi būti laikoma visiškai pagrįsta pozicija, nes socialinės apsaugos sistemos turi užtikrinti ne tik konkretaus asmens poreikius gauti tam tikrą išmoką, bet turi būti organizuojamos taip, kad nesukeltų neigiamų padarinių kitiems potencialiems šios sistemos dalyviams dėl to, kad dabartiniai jos naudotojai galėtų džiaugtis atitinkamo lygio išmokomis. Taigi manytina, kad paties socialinio draudimo subalansavimas, nelaukiant realių grėsmių, yra pakankamas viešojo intereso gynimo pasireiškimas. Konstitucinis Teismas į šį viešojo intereso aspektą neatsižvelgė ir riboti pensijų išmokas leido tik ypatingomis krizės sąlygomis.

Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas nustatė konkrečius pensijų mokėjimo apribojimus.

Pirma, pagal galiojančius teisės aktus paskirtų pirmojo ir antrojo laipsnių, mokslininkų, nukentėjusiųjų asmenų, pareigūnų ir karių, teisėjų valstybinių pensijų, valstybinių socialinio draudimo našlių pensijų, rentų Respublikos Prezidentams, Lietuvos Nepriklausomybės Akto signatarams, buvusiems sportininkams mokėtinos išmokų dalys nustatomos atsižvelgiant į asmeniui paskirtos išmokos dydį. Atitinkamai mažinamos valstybinio socialinio draudimo pensijos. Nemažinamos tik tos pensijos, kurių dydis neviršija nustatyto ribinio dydžio (650 Lt).

Antra, valstybinių bei socialinio draudimo pensijų gavėjams paskirtų pensijų dydis mažinamas didesniu mastu, jei jie tuo pat metu turi draudžiamųjų pajamų. Kuo mažesnės asmens gaunamos draudžiamosios pajamos, tuo didesnė pensijos dalis būtų mokama. Ir, atvirkščiai, asmenims, gaunantiems dideles draudžiamąsias pajamas, būtų mokama mažesnė pensijos dalis.

Nagrinėdamas šias nuostatas ir vertindamas jų atitiktį konstituciniams principams, Konstitucinis Teismas rėmėsi anksčiau suformuluota oficialiąja konstitucine doktrina, atskleidžiančia iš Konstitucijos kylančius reikalavimus, kurių privalu laikytis koreguojant pensijų teisinį reguliavimą valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai. Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatų, kuriomis reguliuojamas pensijų perskaičiavimas ir mokėjimas valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“¹⁰⁰¹ pažymėta, kad, valstybėje susidarius ypatingai situacijai, kai dėl itin sunkios ekonominės, finansinės padėties neįmanoma sukaupti tiek lėšų, kiek yra būtina pensijoms mokėti, paskirtos ir mokamos pensijos gali būti mažinamos, tačiau tai darant privalu paisyti konstitucinių lygiateisiškumo, proporcingumo principų, nustatyti tolygų, nediskriminacinį pensijų mažinimo mastą; sumažintos pensijos gali būti mokamos tik laikinai, numačius dėl pensijų sumažinimo susidariusių praradimų kompensavimo mechanizmą. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad įstatymų leidėjas, siekdamas užtikrinti, jog praradimai, atsiradę dėl senatvės ar invalidumo

¹⁰⁰¹ Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 27 d. nutarimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

pensijų mažinimo, taip pat dėl valstybinių pensijų mažinimo dideliu mastu, nebelikus minėtos ypatingos situacijos, būtų per protingą laikotarpį teisingai kompensuoti, turi nepagrįstai nedelsdamas įstatymu nustatyti esminius sumažintų pensijų kompensavimo elementus (pagrindus, dydžius ir kt.), kuriais remiantis turėtų būti parengta sumažintų pensijų kompensavimo tvarka. Konstitucinio Teismo vertinimu, Laikinojo įstatymo 6 straipsnio 1 dalies nuostatos, kuriomis sudarytos prielaidos sumažinti paskirtas senatvės pensijas, neprieštaravo Konstitucijai, nes įstatymų leidėjas laikėsi iš Konstitucijos kylančių reikalavimų tokį teisinį reguliavimą nustatyti laikinai, atsižvelgiant į valstybėje susidariusią ypatingą situaciją, paisant konstitucinių proporcingumo, lygiateisiškumo principų. Laikinojo įstatymo 16 straipsnio 4 dalyje pasiūlęs Vyriausybei parengti ir patvirtinti sumažintų senatvės pensijų kompensavimo tvarkos aprašą, įstatymų leidėjas įsipareigojo įstatyme nustatyti esminius sumažintų pensijų kompensavimo elementus; tai padaryti įstatymų leidėjas turi nepagrįstai nedelsdamas, kad nebelikus ypatingos situacijos praradimai, atsiradę dėl senatvės pensijų mažinimo, būtų per protingą laikotarpį teisingai kompensuoti.

Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad ekonomikos, finansų krizės našta tolygiai ir proporcingai turėtų dalytis visa visuomenė. Kita vertus, gali būti nustatyta tokia pensijų dydžio riba, žemiau kurios net ir esant itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai valstybėje nustatytos pensijos būtų nemažinamos. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad pensija negali būti sumažinta iki tokio dydžio, jog nebebūtų užtikrinti minimalūs pensiją gaunančio asmens socialiai priimtini poreikiai, žmogaus orumą atitinkančios gyvenimo sąlygos; pensija, kuri užtikrina tik minimalius pensiją gaunančio asmens socialiai priimtinius poreikius, minimalias žmogaus orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas, apskritai negali būti mažinama. Atsižvelgiant į tai konstatuota, kad įstatymų leidėjas, nustatęs, jog asmenims, kurių senatvės pensijos po perskaičiavimo tapo mažesnės nei 650 Lt, jos mažinamos ne daugiau kaip iki 650 Lt arba apskritai nemažinamos, jei iki perskaičiavimo neviršijo nustatytų 650 Lt (t. y. nustatęs, kad šiems asmenims jų gaunamos pensijos mažinamos mažiau nei kitiems), nepažeidė konstitucinių proporcingumo, lygiateisiškumo principų. Neprieštaraujančiu Konstitucijai pripažintas ir Vyriausybės nutarimu patvirtintų Valstybinių socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 146 punktas, pagal kurį buvo įgyvendinamos Laikinojo įstatymo 6 straipsnio 1 dalies nuostatos. Nutarime taip pat konstatuota, kad nors asmenys, netekę 75–100 proc. darbingumo (I grupės invalidumo pensininkai), ir senatvės pensijas gaunantys asmenys, kuriems darbingumo lygis nėra nustatomas dėl jų amžiaus ir kuriems nustatytas specialusis nuolatinės slaugos poreikis, iš esmės yra tapačioje padėtyje, nes ir vieniems, ir kitiems nustatomas didelių specialiųjų poreikių lygis, pagal Laikinojo įstatymo 1 straipsnio 2 dalies 5 punkte įtvirtintą teisinį reguliavimą buvo traktuojami skirtingai, taigi toks teisinis reguliavimas neatitiko Konstitucijos 29, 52 straipsnių, konstitucinio teisinės valstybės principo.

Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad valstybės socialinė orientacija suponuoja įstatymų leidėjo diskreciją, valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai ir dėl to kilus būtinybei laikinai mažinti socialines išmokas, įvertinus valstybės ir visuomenės išteklius, materialines bei finansines galimybes ir kitas reikšmingas aplinkybes, nustatyti tam tikroms socialiai jautriausioms asmenų grupėms, kurioms reikalinga ypatinga socialinė pagalba, taikytinas išimtis, t. y. nustatyti, kad šioms asmenų grupėms socialinės išmokos nemažinamos arba mažinamos mažiau, siekiant užtikrinti žmogaus orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas, tačiau tai turi būti daroma nepažeidžiant Konstitucijos, *inter alia*, joje įtvirtinto asmenų lygiateisiškumo principo.

Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas buvo ne vienintelė priemonė, lėmusi svarbius socialinės apsaugos sistemos pokyčius. Dėl kai kurių socialinių išmokų buvo priimti ilgalaikiai sprendimai, iš pažiūros nesusiję su tuomete ekonomikos krize, tačiau turintys ypatingą reikšmę ir poveikį ateities socialinės apsaugos priemonėms.

Nuo 2012 m. buvo pradėtas vėlinti senatvės pensijos amžius. Kasmet pensinis amžius moterims vėlinamas 4 mėnesiais, vyrams – 2 mėnesiais, kol 2026 m. pasieks 65 metų ribą abiejų lyčių asmenims. Taigi šiuo teisiniu reguliavimu įstatymų leidėjas priėmė du svarbius sprendimus: pirma, vėlinamas pensinis amžius, antra, jis suvienodinamas vyrams ir moterims¹⁰⁰². Įstatymo pagrindinis tikslas – atsižvelgiant į ekonomikos ir finansų krizės padarinius Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatyme įtvirtinti priemones, padėsiančias ilgu laikotarpiu sumažinti demografinės situacijos įtaką finansiniam valstybinio socialinio draudimo sistemos tvarumui¹⁰⁰³. Laipsniškas pensinio amžiaus vėlinimas yra būtinas užtikrinant asmenų teisėtus lūkesčius, tačiau abejotina, ar skirtingas moterų ir vyrų senatvės pensijos amžiaus didinimas atitinka asmenų lygiateisiškumo principą.

Reikšmingą per krizę priimtų sprendimų poveikį patyrė ir pensijų kaupimo sistema, keičiant įmokų, kurias perveda Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba į pensijų fondą, dydžius. Teisinio pastovumo pensijų sistemos reformos (kaupiamųjų pensijų) nebuvimą puikiai atskleidžia tai, kad Lietuvoje kaupiamųjų pensijų finansavimo sąlygos 2009–2012 m. buvo keistos net penkis kartus. 2012 m. pabaigoje buvo priimti, tikėtina, galutiniai sprendimai dėl įmokų į kaupiamųjų pensijų fondus dydžių ir mokėjimo tvarkos, kurie iš esmės priartino pačią sistemą prie trečiosios pakopos pensijų reguliavimo¹⁰⁰⁴.

Konstitucinis Teismas 2012 m. birželį jau buvo nutaręs, kad įstatymų leidėjo sprendimas nuo 2009 m. sumažinti įmokas į kaupiamuosius fondus nuo

¹⁰⁰² Žin., 2011, nr. 77-3723.

¹⁰⁰³ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375393&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.].

¹⁰⁰⁴ DAKŪSIENĖ, A. *Op. cit.* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

5,5 proc. iki 2 proc. neprieštaravo Konstitucijai. Konstitucinis Teismas konstatavo¹⁰⁰⁵, kad naudodamasis diskrecija pasirinkti pensijų sistemą įstatymų leidėjas gali nustatyti įvairius Konstitucijos 52 straipsnyje garantuojamų senatvės pensijų sistemos modelius, *inter alia*, grindžiamus senatvės pensijoms mokėti būtinų lėšų surinkimu iš tuo metu dirbančių asmenų pajamų arba būsimoms senatvės pensijoms skirtų lėšų kaupimu specialiuose pensijų fonduose, taip pat šių modelių derinimu. Įstatymu nustatydamas senatvės pensijų sistemos modelį, įstatymų leidėjas privalo paisyti iš Konstitucijos 52 straipsnio kylančių reikalavimų, konstitucinio socialinės darnos imperatyvo, teisingumo, protingumo, proporcingumo principų. Pasirinkęs tokį senatvės pensijų sistemos modelį, kai senatvės pensijoms skirtos lėšos ar jų dalis kaupiamos specialiuose valstybinių ar privačių ūkio subjektų administruojamuose pensijų fonduose, įstatymų leidėjas turi paisyti ir Konstitucijos 46 straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatų, kad valstybė remia visuomenei naudingas ūkines pastangas ir iniciatyvą, reguliuoja ūkinę veiklą taip, jog ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Jeigu įstatymų leidėjas, vykdydamas konstitucinę priedermę laiduoti asmens teisę į senatvės pensiją, nustato, kad senatvės pensija ar jos dalis kaupiama specialiuose pensijų fonduose, iš Konstitucijos 46 ir 52 straipsniuose įtvirtintų imperatyvų jam kyla pareiga reguliuoti šių subjektų ūkinę veiklą taip, jog būtų derinami asmens (ūkinės veiklos subjekto) ir visuomenės interesai: privalu nustatyti šios veiklos licencijavimą ir kontrolę, į pensijų fondus pervedamų lėšų administravimo (investavimo) apribojimus, pensijų išmokų mokėjimo sąlygas, kitas būtinas pensijų fondus administruojančių ūkio subjektų ūkinės veiklos sąlygas.

Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad nors pensijų fonduose kaupiamos senatvės pensijoms skirtos lėšos negali būti tapatinamos su pačia kaupiamąja pensija (mokėtinomis išmokomis), kurios dydis priklauso ir nuo pensijų fondus administruojančių ūkio subjektų ūkinės veiklos (investavimo) rezultatų, asmens teisė į šiuose fonduose jau sukauptas lėšas yra sietina su jo nuosavybės teisių apsauga, šios teisės turiniai aspektai ginami pagal Konstitucijos 23 straipsnį. Įstatymų leidėjas, nustatęs, kad senatvės pensijoms skirtų lėšų dalis pervedama į specialius pensijų fondus būsimoms senatvės pensijoms kaupti, esant būtinumui (pavyzdžiui, kilus ekonomikos krizei ir kt.), kai valstybės ekonominė ir finansinė padėtis pakinta taip, kad nėra užtikrinamas senatvės pensijoms mokėti būtinų lėšų surinkimas iš tuo metu dirbančių asmenų pajamų, turi įgaliojimus nuspręsti laikinai sumažinti iš šių pajamų surinkamų lėšų dalį, pervedamą į specialius pensijų fondus ir skirtą būsimoms senatvės pensijoms kaupti, tačiau tai darydamas jis turi laikytis konstitucinių teisingumo, protingumo, proporcingumo, lygiateisiškumo reikalavimų. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad valstybėje esant itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai ir dėl to, siekiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus, apsaugoti kitas konstitucines vertybes, kilus

¹⁰⁰⁵ Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 29 d. nutarimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

būtinybei laikinai sumažinti į specialius pensijų fondus pervedamą senatvės pensijai ar jos daliai kaupti skirtą lėšų dalį, įstatymų leidėjas gali nustatyti tik tokį mažinimo mastą, koks yra būtinas minėtiems tikslams pasiekti ir kuriuo nebūtų paneigiama tokios kaupiamosios pensijos esmė.

Konstitucinio Teismo vertinimu, 2 proc. pajamų kaupiamosios pensijų įmokos dydžio (t. y. mažesnio net už pensijų sistemos reformos pradžioje nustatytą šių įmokų dydį) įtvirtinimas nuo 2009 m. liepos 1 d. buvo esminis šių įmokų sumažinimas asmenims, pensijų kaupimo sistemos dalyviais tapusiems iki 2009 m. liepos 1 d., bet šiuo teisiniu reguliavimu Konstitucija nebuvo pažeista, nes 2009 m. balandžio 28 d. išleistu įstatymu¹⁰⁰⁶ šiems asmenims 2012–2014 m. buvo nustatytas 6 proc. pajamų kaupiamųjų pensijų įmokų dydis (0,5 proc. pajamų didesnis už nustatytąjį iki sumažinimo), vertintinas kaip sumažintų įmokų kompensavimas¹⁰⁰⁷, taigi kaip tinkamas suinteresuotų asmenų teisėtų lūkesčių apsaugos užtikrinimas.

Konstitucinis Teismas savo poziciją dėl kaupiamųjų įmokų mažinimo galimybės ir teisėtumo patvirtino ir vėlesniame nutarime. Konstitucinio Teismo 2014 m. gruodžio 19 d. nutarime¹⁰⁰⁸ pažymima, kad iš dirbančių asmenų pajamų surenkamų lėšų dalies, pervedamos į specialius pensijų fondus būsimums senatvės pensijoms kaupti, sumažinimą 2012 m. lėmė valstybės ekonominė ir finansinė padėtis, kuri, nepaisant įvairių kitų 2009–2011 m. pritaikytų priemonių ekonomikos krizei įveikti, dar buvo tokia sunki, jog nebuvo užtikrinamas valstybinio socialinio draudimo išmokoms, įskaitant senatvės pensijas, mokėti būtinų lėšų surinkimas iš tuo metu dirbusių asmenų pajamų.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad su nuosavybės teisių apsauga yra sietina ir pagal Konstituciją ginama tik asmens teisė į pensijų fonduose jau sukauptas lėšas, todėl 2012 m. nustačius sumažintą būsimum, o ne jau į specialius pensijų fondus pervestų kaupiamųjų pensijų įmokų (sukauptų lėšų) dydį, nebuvo pažeistas konstitucinis nuosavybės teisės apsaugos principas. Nutarime konstatuota ir tai, kad 2012 m. įtvirtinus nuo 2 proc. iki 1,5 proc. pajamų sumažintą kaupiamosios pensijų įmokos dydį nebuvo pažeista konstitucinė teisė į senatvės pensiją ir konstitucinis teisėtų lūkesčių apsaugos principas, nes 2013 m. nustatytas dėl šio įmokų sumažinimo patirtų praradimų kompensavimas (nustatytas 0,5 proc. pajamų didesnis už nustatytąjį iki šio sumažinimo įmokos dydis), be to, galiojo įstatymų leidėjo išsipareigojimas visiems pensijų kaupimo sistemos dalyviams padidinti kaupiamųjų pensijų įmokų dydį ir prielaida kompensuoti sumažintas įmokas. Nutarime taip pat pažymėta, kad jokių įstatymų nėra garantuojamas tam tikras būsimos kaupiamųjų pensijų išmokos dydis, o, sumažinus kaupiamosios pensijų įmokos dydį, proporcingai didėja valstybinei socialinio draudimo senatvės pensijai skirta įmokos dalis.

¹⁰⁰⁶ Žin., 2009, nr. 54-2136.

¹⁰⁰⁷ Tiesa, tai nebuvo įgyvendinta, nes 2011 m. buvo patvirtinta dar kitokia kaupiamųjų įmokų mokėjimo tvarka ir dydžiai.

¹⁰⁰⁸ TAR, nr. 2014-20117, 2014 m. gruodžio 19 d.

Apibendrinant Konstitucinio Teismo poziciją, matyti, kad Konstitucinis Teismas kaupiamųjų pensijų sistemai (įmokoms) taiko ne tokius griežtus kriterijus kaip socialinio draudimo pensijoms.

6.3.2. Socialinio draudimo pašalpų ir kitų socialinių išmokų ribojimai

Per krizę padarytos teisės aktų pataisos palietė ne tik didelę finansinę naš-tą valstybei uždedančias ilgalaikes išmokas (senatvės ir netekto darbingumo pensijas), bet ir trumpalaikes ar vidutinės trukmės socialinės apsaugos išmo-kas. Didelį poveikį patyrė motinystės (tėvystės) pašalpos, ypač dvi socialinio draudimo išmokos – nedarbo draudimo išmoka ir ligos pašalpa.

Lietuvos vykdomos socialinės politikos finansinės priemonės, skir-tos kompensuoti prarastas pajamas dėl vaikų priežiūros laikotarpių, iki pat 2009 m. gerėjo. Motinystės (tėvystės) pašalpos buvo laipsniškai didinamos, jų mokėjimo trukmė ilginama. Didelis šuolis pastebimas 2008–2009 m., kai buvo pakeistas Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas¹⁰⁰⁹, pagal kurį dabar motinystės (tėvystės) pašalpa visais pirmaisiais vaiko metais buvo mokama 100 proc. pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio, ši pa-šalpa (85 proc. pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio) pradėta mokėti ir antraisiais vaiko gyvenimo metais.

Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas pa-lietė ir minėtas motinystės (tėvystės) pašalpas. Įstatymas nustatė du pagrin-dinius apribojimus šioms pašalpos. Pirma, apribotas pats pašalpos dydis. Nuo 2010 m. liepos 1 d. motinystės (tėvystės) pašalpos buvo sumažintos iki 90 proc. kompensuojamojo darbo užmokesčio pirmaisiais vaiko gyvenimo metais ir 75 proc. antraisiais metais¹⁰¹⁰. Antra, pašalpos „lubos“ buvo suma-žintos nuo 5 iki 4 dydžių einamųjų metų draudžiamųjų pajamų. Žinoma, at-sižvelgiant į Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstaty-mo paskirtį, apribojimai buvo taikomi ne tik naujai skiriamoms motinystės (tėvystės) pašalpoms, bet ir toms, kurios buvo paskirtos ir mokamos iki šio įstatymo įsigaliojimo. Neabejotinai toks įstatymų leidėjo žingsnis sukėlė daug diskusijų dėl atitinkamų nuostatų teisingumo ir pagrįstumo.

Konstitucinis Teismas pašalpų ribojimo klausimą sprendė laikydamas-sis bendros išmokų mažinimo, esant sunkiai ekonominei padėčiai, krypties. Konstitucinis Teismas konstatavo¹⁰¹¹, kad įstatymų leidėjas, nustatydamas tokią teisinį reguliavimą, kuriuo buvo sudarytos prielaidos sumažinti paskirtas motinystės (tėvystės) pašalpas ir išmokas, atsižvelgė į valstybėje susidariusią

¹⁰⁰⁹ Žin., 2007, nr. 132-5346.

¹⁰¹⁰ Žin., 2009, nr. 117-4992.

¹⁰¹¹ Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 5 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

ypatingą situaciją, kai dėl itin sunkios ekonominės, finansinės padėties neįmanoma sukaupti tiek lėšų, kiek yra būtina įstatymo nustatyta finansinei paramai atostogų, skirtų vaikams auginti ir auklėti namuose, metu teikti.

Tačiau buvo atkreiptas dėmesys ir į kiek kitokią motinystės (tėvystės) pašalpų konstitucinį statusą pensijų atžvilgiu. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad vaikams auginti ir auklėti namuose skirtų atostogų metu teikiama finansinė parama (viena iš įstatymų leidėjo pasirinktų Konstitucijos 39 straipsnio 1 dalyje garantuojamos valstybės globos ir paramos šeimoms, auginančioms ir auklėjančioms vaikus namuose, formų, kuri gali būti įgyvendinama ir kaip Konstitucijos 52 straipsnyje laidojama socialinė parama dviem įstatymų numatytais atvejais) savo prigimtimi, laikinu (terminuotu) pobūdžiu ir paskirtimi skiriasi nuo Konstitucijos 52 straipsniu laidojamų pensijų, taip pat nuo įstatymų nustatytų kitų pensinio aprūpinimo išmokų, teisė į kurias susijusi su Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinta nuosavybės teisių apsauga.

Nepaisant to, kad pats pašalpų dydžių mažinimas iš principo buvo pripažintas pagrįstu ir neprieštaraujančiu Konstitucijai, kai kurios Laikinojo įstatymo nuostatos vis dėlto neatitiko konstitucinių principų. Konstitucinis Teismas pripažino, kad konstituciniam teisinės valstybės principui prieštaravo šios Laikinojo įstatymo nuostatos, pagal kurias išmokų „lubos“ buvo pritaikytos jau paskirtoms ir mokamoms pašalpoms. Konstitucinio Teismo nuomone, tokiu reguliavimu buvo sudarytos prielaidos nuo 2010 m. liepos 1 d. ne tik 10 proc. sumažinti paskirtas motinystės (tėvystės) pašalpas ir išmokas, bet ir papildomai sumažinti tas minėtas pašalpas ir išmokas, kurios viršijo tam tikrus maksimalius dydžius. Toks paskirtų motinystės (tėvystės) pašalpų ir išmokų, teisė į kurias įgyta iki Laikinojo įstatymo įsigaliojimo (2010 m. sausio 1 d.), mažinimas buvo netolygus, todėl neatitiko iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių proporcingumo reikalavimų.

Nedarbo draudimo išmokų atžvilgiu dar iki krizės buvo galima pastebėti kritikuotinų reguliavimo elementų, pavyzdžiui, didelio stažo reikalavimas ir išmokos mokėjimo trukmės proporcingumo neatitiktis, itin žemos maksimalios išmokos „lubos“.

Žinoma, socialinių išmokų „lubos“ savaime nepažeidžia socialinės apsaugos sistemai būdingo proporcingumo. Tačiau nedarbo draudimo išmokai taikomos „lubos“ net ir iki krizės neužtikrino tinkamos proporcijos tarp sumokėtų įmokų ir gaunamos išmokos. Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas nustatė dar žemesnes nedarbo draudimo išmokos „lubas“ – bet kokių atveju ši išmoka negali būti didesnė nei 650 Lt¹⁰¹².

Dabartinis reguliavimas akivaizdžiai yra neteisingas tų asmenų, kurie darbo santykių metu gavo vidutinį ar didesnę darbo užmokestį, atžvilgiu, nes jų gaunama parama nedarbo atveju yra minimali. Nors nedarbo draudimo išmokos drastiškai buvo sumažintos tuo pat metu kaip ir daugelis kitų

¹⁰¹² Toks ribojimas buvo taikomas iki 2014 m. gruodžio 31 d. Tai vienintelė socialinio draudimo išmoka, kuriai taip ilgai buvo taikomas laikinasis įstatymas.

socialinių išmokų (prasidėjus ekonomikos krizei), dėl šių išmokų valstybės sprendimai buvo itin griežti. Mažinant socialinio draudimo pensijas, dar buvo išlaikyta proporcija tarp asmens indėlio į socialinio draudimo sistemą ir gaunamų pajamų dydžio, o nedarbo draudimo išmokos buvo radikaliai apribotos, neatsižvelgiant į individualų asmens indėlį. Nėgana to, grąžinant sumažintas socialines išmokas į buvusį ikikrizinį lygį ir ieškant kompensavimo būdų, nedarbo draudimo išmokų atkūrimo klausimas netgi nebuvo svarstomas, ką jau kalbėti apie faktinį kompensavimą.

Dėl krizės itin daug buvo apribotas ligos pašalpos dydis¹⁰¹³. Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas nenumatė tiesioginio ligos pašalpos išmokos ribojimo. Tačiau įstatymų leidėjo priimti sprendimai dėl Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo pakeitimo turėjo daug svarbesnių padarinių nei laikinas išmokų ribojimas.

Pagal Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 14 straipsnį, kurio atitinkama pataisa įsigaliojo 2009 m., ligos pašalpa iš Valstybinio socialinio draudimo fondo lėšų nuo trečiosios iki septintosios laikinojo nedarbingumo dienos sudarė tik 40 proc. gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio¹⁰¹⁴. Toks žymus išmokos dydžio sumažinimas gali būti vertinamas kaip nepakankamai užtikrinantis asmenų socialinės apsaugos teises. Akivaizdu, kad per krizę galiojusi Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo nuostata dėl ligos pašalpos dydžio neleido užtikrinti pakankamų, bent minimalių, socialinių garantijų ligos (laikino nedarbingumo) atveju.

Be to, net ir atkuriant kitas socialines garantijas, ligos pašalpos dydžio klausimas ilgą laiką nebuvo realiai svarstomas. Ir tik 2014 m. lapkričio 13 d. buvo išleistas Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 14 straipsnio pakeitimo įstatymas¹⁰¹⁵, kuris nustatė, kad ligos pašalpa, mokama iš Valstybinio socialinio draudimo fondo lėšų, lygi 80 proc. pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio¹⁰¹⁶. Nors ligos pašalpos dydis ir nėra grąžinamas į ikikrizinio laikotarpio dydį, buvo „ištaisyta“ penkerius metus galiojusio teisinio reguliavimo neatitiktis teisingumo ir minimalių socialinės apsaugos standartams.

6.3.3. Socialinės paramos išmokų pokyčiai

Didžiulį poveikį krizė padarė Lietuvos paramos šeimai sistemai. Lietuvoje kurį laiką iki 2009 m. pagal Išmokų vaikams įstatymą kiekvienam vaikui iki

¹⁰¹³ Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas. *Žin.*, 2000, nr. 111-3574 (su vėlesnėmis pataisomis).

¹⁰¹⁴ Iki 2009 m. pašalpos dydis sudarė 85 proc. gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio.

¹⁰¹⁵ TAR, nr. 2014-17047, 2014 m. lapkričio 18 d.

¹⁰¹⁶ Įstatymas įsigaliojo 2015 m. sausio 1 d.

18 metų, atsižvelgiant į šeimoje augančių vaikų skaičių, buvo mokama vaiko išmoka. Tačiau dėl krizės priimti įstatymų leidėjo sprendimai nulėmė, kad dėl išmokų vaikams buvo žengtas didžiulis žingsnis atgal.

Nuo 2009 m. kovo 1 d. vieną arba du vaikus nuo trejų metų auginančioms šeimoms išmokų vaikams mokėjimas buvo nutrauktas¹⁰¹⁷, o pagal Laikinąjį socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo įstatymą nuo 2010 m. sausio 1 d. išmokos vaikui buvo mokamos tik jei jis buvo iš nepasiturinčios šeimos, nebeatsižvelgiant į vaikų skaičių šeimoje. Taigi šeimų, gaunančių išmokas vaikams, nuo 2010 m. smarkiai sumažėjo¹⁰¹⁸. Vyriausybės 2009 m. veiklos ataskaitoje Seimui¹⁰¹⁹ nurodoma, kad pagrindinis piniginių socialinės paramos, *inter alia*, išmokų vaikams, sistemos tobulinimo tikslas – užtikrinti sistemos tvarumą, teikiamos socialinės paramos adekvatumą, atsižvelgiant į valstybės finansines galimybes, ir drauge garantuoti valstybės paramą jaučiausiai visuomenės daliai – toms šeimoms, asmenims, kurie dėl objektyvių priežasčių savo pastangomis negali gauti pragyvenimui reikalingų lėšų.

2011 m. gruodžio 31 d. net ir baigus galioti Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo nuostatoms dėl išmokų vaikams ribojimo, išmokų vaikams mokėjimas taip ir nebebuvo atkurtas. Įstatymų leidėjas 2011 m. gruodžio 1 d. pakeitė Išmokų vaikams įstatymą¹⁰²⁰ – nustatė, kad išmokos vaikams bet koku atveju yra siejamos su pajamomis ir mokamos tik nepasiturinčiose¹⁰²¹ šeimose augantiems vaikams.

Žinoma, pats šių išmokų (kaip ir kitų socialinės apsaugos išmokų) mažinimas ir jų skyrimo sąlygų griežtinimas per krizę yra pateisinamas. Tačiau reikėtų atsargiai vertinti visos sistemos regresyvų pakeitimą kaip sistemos tobulinimą, tuo labiau kad net ir pasibaigus ekonominio sunkmečio ribojimams išmokų vaikams sistema nebuvo atkurta.

Kiek kitaip vertintinas kitos paramos nepasiturintiems asmenims priemonės reglamentavimo pasikeitimas. Pirmiausia reikia atsižvelgti į tai, kad piniginių socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams sistemos pokyčiai įstatymų leidėjo nebuvo tiesiogiai siejami su ekonominiu sunkmečiu ir poreikiu tiesiog laikinai mažinti socialines išmokas. Tai rodo, kad reikšmingiausi sistemos pertvarkymai įvyko ne krizės pradžioje, bet gerokai vėliau. Siekiant teikiamos piniginių socialinės paramos taiklumo ir veiksmingumo, valstybės biudžeto lėšų racialesnio panaudojimo, nuo 2012 m. sausio 1 d.

¹⁰¹⁷ Žin., 2010, nr. 41-1933.

¹⁰¹⁸ 2009 m. įvedus išmokų skyrimą atsižvelgiant į pajamas, iki 2012 m. vaiko išmokos gavėjų skaičius sumažėjo nuo 495 000 iki 107 000, t. y. daugiau kaip 4 kartus. POVILIŪNAS, A. *et al.* *Investicijos į vaikus: Padėkime išsivaduoti iš nepalankios socialinės padėties*. Europos Komisija. Nacionalinių strategijų tyrimas: Lietuva. 2014, p. 21.

¹⁰¹⁹ Žin., 2010, nr. 40-1899.

¹⁰²⁰ Žin., 2011, nr. 155-7350.

¹⁰²¹ Įstatyme nepasiturinčia šeima laikoma šeima ar bendrai gyvenantys asmenys, kurių bendros pajamos vienam asmeniui per mėnesį yra mažesnės negu 1,5 valstybės remiamų pajamų dydžio (525 Lt).

pradėta piniginės socialinės paramos sistemos pertvarka, įtvirtinta Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme¹⁰²². Piniginė socialinė parama nepasiturintiems gyventojams teikiama įgyvendinant du modelius: kaip valstybinė (valstybės perduota savivaldybėms) funkcija ir kaip savarankiška savivaldybių funkcija penkiose bandomosiose savivaldybėse (Akmenės rajono, Panevėžio rajono, Radviliškio rajono, Raseinių rajono ir Šilalės rajono). Naujos tvarkos rezultatai rodo teigiamas tendencijas – piniginė socialinė parama taiklesnė, skaidresnė, racionaliau paskirstomos lėšos. 2012 m., palyginti su 2011 m., socialinės pašalpos gavėjų skaičius vadinamosiose bandomosiose savivaldybėse sumažėjo 13,6 proc., o išlaidos socialinei pašalpai mokėti – 20,1 procento¹⁰²³.

Pažymėtina, kad mažesnes išlaidas socialinės paramos išmokoms lėmė ne tiesioginis išmokų sumažinimas, bet įtvirtintos griežtesnės asmenų, pretenduojančių į paramą, padėties vertinimo nuostatos, o dalis nuostatų netgi buvo pakeistos į palankesnes išmokų gavėjams.

Vienas iš svarbiausių piniginės socialinės paramos sistemos pertvarkymo tikslų buvo padidinti socialinės pašalpos gavėjų motyvaciją dirbti. Įstatyme numatytas socialinės pašalpos gavėjų įsidarbinimo skatinimas – įsidarbinus vaiką (vaikus) auginančiam ilgalaikiam bedarbiui, už kiekvieną jo su darbo ar tarnybos santykiais susijusį mėnesį dar 6 mėnesius papildomai mokama socialinė pašalpa.

Buvo įteisintos lankstesnės sąlygos gauti piniginę socialinę paramą tiems, kuriems tikrai jos reikia: nepasiturintiems gyventojams nereikia būti pusę metų registruotiems darbo biržoje, kad turėtų teisę ją gauti.

Tačiau, siekiant sumažinti galimybes piktnaudžiauti pinigine socialine parama, šiame įstatyme numatytas proporcingas socialinės pašalpos dydžio mažinimas šeimoms tais atvejais, kai bent vienas iš šeimos narių yra darbingo amžiaus darbingas, bet nedirbantis asmuo (išskyrus atvejus, kai nedirbama dėl objektyvių priežasčių, pvz., augina vaiką, yra neįgalus ir kt.), t. y. gaunantiems socialinę pašalpą nuo 36 mėnesių iki 48 mėnesių socialinės pašalpos dydis mažinamas 20 proc., gaunantiems socialinę pašalpą nuo 48 mėnesių iki 60 mėnesių – 30 proc., o gaunantiems socialinę pašalpą ilgiau kaip 60 mėnesių – socialinės pašalpos dydis šeimai, auginančiai vaiką ar vaikus, mažinamas 40 proc., vienam gyvenančiam asmeniui ir vaikų neauginančiai šeimai šiuo atveju socialinė pašalpa bendra įstatyme nustatyta tvarka neskiriama. Šitaip žmonės skatinami aktyviai ieškoti darbo, dalyvauti aktyvios darbo rinkos politikos priemonėse, visuomenei naudingoje veikloje, o ne tenkintis ilgalaikė socialine parama.

Siekiant mažinti galimybes piktnaudžiauti pinigine socialine parama, sustiprintas bendradarbiavimas su nelegalaus darbo kontrolę ir prevenciją vykdančiomis institucijomis, t. y. su VDI, VMI, Valstybinio socialinio draudimo

¹⁰²² Žin., 2003, nr. 73-3352; 2011, nr. 155-7353 (nauja redakcija, pakeistas pavadinimas).

¹⁰²³ Žin., 2013, nr. 35-1702.

fondo valdyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba ir kitomis institucijomis. Svarstant klausimus dėl paramos skyrimo, pasitelkiama bendruomenė, nevyriausybinė organizacijų atstovai, seniūnai, seniūnaičiai¹⁰²⁴.

Kadangi, kaip jau minėta, vadinamųjų bandomųjų savivaldybių patirtis skiriant ir kontroliuojant pinigine socialinę paramą nepasiturintiems gyventojams pasiteisino, nuo 2014 m. sausio 1 d. socialinės pašalpos teikimas perduotas visoms Lietuvos savivaldybėms vykdyti kaip savarankiška funkcija.

6.4. Visuomenės požiūris į antikrizines priemones socialinės apsaugos srityje

Atliekant visuomenės apklausą, buvo siekiama išsiaiškinti, kaip visuomenė vertino valstybės kovos su ekonomikos krize priemones, *inter alia*, socialinių garantijų mažinimą kaip vieną iš tokių priemonių.

Vertinant Lietuvos gyventojų nuomonę galima išskirti keletą aktualių klausimų, kaip vertinami tam tikri įstatymų leidėjo sprendimai, būtent: (i) ar buvo ir kokios buvo pažeistos asmenų teisės; (ii) kokios ekonominės ir socialinės teisės buvo pažeistos, kaip pasireiškė toks pažeidimas; (iii) kaip vertinami įstatymų leidėjo veiksmai.

Tyrimas atskleidė, kad net 68,1 proc. apklaustųjų patyrė neigiamą ekonomikos krizės poveikį. Nepajutę neigiamo poveikio atsakė 16,5 proc., kiti negalėjo įvertinti ir atsakyti. Į konkretnę klausimą, ar asmens teisės buvo pažeistos, net 53,1 proc. respondentų atsakė teigiamai (22,4 proc. atsakė „Taip, labai“; 30,7 – „Taip, šiek tiek“). Paprašyti įvertinti, kokios teisės buvo pažeistos, dauguma, net 84,9 proc., respondentų paminėjo ekonomines ir socialines teises. Be to, net 58,2 proc. respondentų manė, kad žmogaus orumo principas per ekonomikos krizę buvo pažeistas. Atsižvelgiant į tai, kad laisvam asmenybės vystymuisi būtinos ekonominės, socialinės ir kultūrinės teisės gali būti laikomos pagrindu jų orumui išlaikyti (Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 22 straipsnis), galima daryti prielaidą, jog būtent socialinių ir ekonominių teisių pažeidimai lėmė tokį vertinimą.

Paprašius respondentų įvardyti, kokioms žmogaus teisėms 2008 m. prasidėjusi ekonomikos krizė Lietuvoje padarė didžiausią neigiamą poveikį, buvo nurodomi ne tik bendri ekonominių ir socialinių teisių pažeidimai, bet ir konkrečios socialinės apsaugos garantijos: sumažinti atlyginimai bei pensijos skaudžiai palietė mažiausiai uždirbančių žmonių sluoksnį, atimta galimybė oriai gyventi; teisė į socialinę apsaugą („socialinį aprūpinimą“), pašalpų sumažinimas; teisė į orią senatvę ir kt.

Beveik du trečdaliai respondentų nemanė, kad valstybė stengėsi apsaugoti žmones nuo neigiamų ekonomikos krizės padarinių, o daugiau nei pusė

¹⁰²⁴ SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA. *Socialinis pranešimas 2011–2012*. Vilnius, 2012.

buvo manančių, kad vis dėlto stengėsi, bet nurodė, jog valstybėje nebuvo laikomasi visų asmenų lygybės principo, siekiant apsaugoti žmones nuo neigiamų ekonomikos krizės padarinių. Be to, dauguma respondentų bent iš dalies yra nusivylę teise, kaip priemone tiek ekonomikos krizei įveikti, tiek žmogaus teisėms apginti, taip pat ir teisininkų atsaku į krizę, tačiau labiausiai nusivylę yra politikų atsaku į ekonomikos krizę.

Vienos iš tikslinių grupių – visuomeninių organizacijų atstovų – taip pat buvo prašoma detaliau pakomentuoti ir įvertinti socialinės apsaugos išmokų mažinimą. Pažymėtina, kad šių respondentų nuomonės dėl teigiamų ir neigiamų socialinės apsaugos išmokų mažinimo vertinimo išsiskyrė.

Socialinės apsaugos išmokų mažinimą teigiamai vertinantys visuomeninių organizacijų atstovai mano, kad šitaip taupomi valstybės pinigai, kurie gali būti tikslingiau panaudoti, nes šiomis išmokomis dažnai piktnaudžiavo asmenys, gaunantys nelegalių pajamų; šitaip žmonės skatinami dirbti, tenka priiimti daugiau atsakomybės už save.

Neigiamai socialinės apsaugos išmokų mažinimą vertinantieji tokį vertinimą argumentuoja tuo, kad tos išmokos ir taip nebuvo didelės, kad dar labiau skurdinamas labiausiai socialiai pažeidžiamas sluoksniu, nukentėję socialinės rizikos ir daugiavaikės šeimos; nepritaria išmokoms už vaikus mažinti.

Sąlygų išmokoms gauti griežtinimą teigiamai vertinantys respondentai pastebi tokius aspektus: apribotos piktnaudžiavimo galimybės, skatinama būti sąžiningesniems ir imtis atsakomybės už save; didesnė tikimybė, kad išmokos pasieks būtent tuos asmenis, kuriems jos yra reikalingos, taupomos valstybės lėšos, sprendimai priimami ne tik aukščiausiu valstybės lygmeniu, bet įtraukiami visi lygmenys ir visuomeninės organizacijos. Neigiamai sąlygų išmokoms gauti griežtinimą vertinantys respondentai mano, kad taip sukuriamą didesnę biurokratiją, tai pakenkė tikrai skurstančioms grupėms.

Vertindami socialinės apsaugos srityje labiausiai pažeidžiamų grupių teisių apsaugą prasidėjus ekonomikos krizei, respondentai išvelgia teisių pažeidimus visose vertinti pateiktose grupėse (pensininkai; priešpensinio amžiaus asmenys; neįgalūs ir sergantys sunkiomis ligomis asmenys; bedarbiai; šeimos ir vieniši tėvai; jauni asmenys): (i) pensininkams sumažintos pensijos, todėl sumažėjo pajamos ir neužtikrinta teisė oriai gyventi; (ii) priešpensinio amžiaus asmenims nepakankamai užtikrinta teisė į darbą arba, jo netekus, į priešlaikinę pensiją; išsaugoję darbo vietas, dėl sumažintų ligos pašalpų ir sirgdami ėjo į darbą; (iii) jauniems asmenims taip pat nepakankamai užtikrinta teisė į darbą, o tai skatina emigraciją; (iv) bedarbiams sumažintos išmokos ir neužtikrinta teisė oriai gyventi; vykdomos programos, susijusios su perkvalifikavimu ir pašalpomis, „suvalgo“ didelius valstybės pinigus; (v) manoma, kad suprastėjo neįgaliųjų gyvenimo kokybė, sumažėjo pajamos, trūksta skaidrumo nustatant neįgalumą ir nedarbingumą, neišspręsti slaugos klausimai; (vi) daugiavaikėms šeimoms neskiriama pakankamai dėmesio, trūksta paskatinimo, nes finansuojamos tik asocialios šeimos, nors šis klausimas yra labai dažnai svarstomas valdančiųjų programose, nepakankamai užtikrinama teisė į darbą, išmokos neleidžia oriai auginti vaikų, skatina emigraciją.

Tiesa, buvo manančių, kad jų teisės nebuvo pažeistos, o prieštaringiausiai vertinama bedarbių ir vienišų tėvų teisių apsauga. Kalbant apie bedarbius, pažymima, kad būna piktybiškai vengiančių darbo, siekiančių gyventi tik iš pašalpų. Vertinant vienišų tėvų teisių apsaugą, teigiama, kad jų išmokos stipriai nesumažėjo, tokios šeimos turi nemažai lengvatų, plačiai išvystyta socialinės globos sistema.

Nors daugelis apklausoje dalyvavusių teisininkų, politikų ir valstybės tarnautojų nurodė, kad antikriziniai mokesčių įstatymai buvo reikalingi, daug teisininkų pritarė nuomonei, jog per krizę padaugėjo atvejų, kai teisėkūroje teikiama pirmenybė ekonominio augimo interesams, o ne žmogaus teisių apsaugos interesams, teisės aktų priėmimo greitumo interesams, o ne teisės aktų kokybei.

Dauguma teisininkų ir plačiosios visuomenės nuomonei atstovaujančių respondentų yra nusivylę politikų atsaku į ekonomikos krizę. Daugiau nei keturi penktadaliai teisininkų ir daugiau nei pusė apklausoje dalyvavusių Lietuvos visuomenės atstovų teigė nusivylę teise kaip priemone tiek ekonomikos krizei įveikti, tiek žmogaus teisėms apginti, taip pat teisininkų atsaku į krizę.

Apklauskos rezultatai atskleidė, kad visuomenei neabejotinai reikšmingiausios yra ekonominės ir socialinės teisės. Pripažįstama, kad ekonomikos krizė daro didelį poveikį ne tik pačiai demokratijai, bet ir labai konkretiems kiekvieno asmens gyvenimo atvejams. Ekonomikos krizė taip pat daro neproporcingą poveikį konkrečioms žmonių grupėms, ypač skurdžiausiai gyvenantiems ir socialinę atskirtį patiriantiems gyventojams¹⁰²⁵. Reikia pripažinti, kad socialinių išmokų mažinimas, ypač Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas iš dalies pablogino daugelio išmokų gavėjų padėtį, tačiau jo išleidimas, apskritai paėmus, buvo pateisinamas dėl ypatingos padėties šalyje. Be to, atitinkami įstatymų leidėjo sprendimai paskatino ne tik politines ir visuomenines diskusijas, bet neabejotinai prisidėjo prie konstitucinių teisės ir socialinės apsaugos garantijas pagrindų plėtojimo.

6.5. Pokriziniai sprendimai

Kaip jau ne kartą minėta, Konstitucinis Teismas savo svarbiuose nutarimuose dėl socialinės apsaugos išmokų mažinimo per ekonomikos krizę suformulavo pagrindinį principą, kad bet kokie išmokų dydžių ribojimai gali būti pateisinami tik esant šioms sąlygoms: pirma, ypatinga situacija valstybėje, *inter alia*, ekonomikos krizė; antra, mažinimas turi būti laikinas; trečia, turi būti išlaikomas proporcingumo principas. Papildomas konstitucingumo kriterijus buvo suformuluotas pensijų mažinimo atžvilgiu. Pensijų mažinimas ne

¹⁰²⁵ Europos Parlamento 2013 m. balandžio 18 d. (nuorodą žr. Įžangoje).

tik turi būti laikinas ir proporcingas, bet kartu, pasibaigus ypatingai situacijai, valstybė privalo imtis veiksmų kompensuoti praradimus, atsiradusius dėl mokėtų pensijų dydžių sumažinimo.

Iš tiesų didžioji dalis socialinės apsaugos išmokų pokriziniu laikotarpiu buvo atkurtos. Dalis šių išmokų nebuvo grąžintos į iki krizės buvusį reguliavimą, tačiau jų atžvilgiu nustatyti nauji reglamentavimo ypatumai (pavyzdžiui, ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpos, nedarbo draudimo išmoka). Tačiau pensijų kompensavimo klausimas ir toliau lieka aktualus ir reikalauja įstatymų leidėjo dėmesio.

Griežtasis pensijos, kaip nuosavybės principo, laikymasis nulėmė ir Konstitucinio Teismo poziciją dėl būtinybės kompensuoti per krizę susidariusius praradimus dėl sumažėjusių pensijų, nustatant pareigą „per protinę laikotarpį teisingai kompensuoti praradimus“¹⁰²⁶. Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymas buvo išleistas 2014 m. gegužės 15 d.¹⁰²⁷, nustatė praradimų, atsiradusių dėl valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų sumažinimo, kompensavimo tvarką. Pačioje įstatymo preambulėje išsakoma mintis, kad jo reikalingumą diktuoja (jau minėtas) Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatų, kuriomis reguliuojamas pensijų perskaičiavimas ir mokėjimas valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

Įstatymo esminės nuostatos dėl pensijų kompensavimo apima keletą pagrindinių principų. Pirma, įstatymas numato konkretų kompensavimo laikotarpį, t. y. 2014–2016 m., kuriuo tam tikras procentinis sumažintos pensijos dydis turi būti išmokėtas gavėjams. Antra, įstatymas įpareigoja grąžinti visą sumažintos pensijos dydį. Trečia, konkretus sumažintos pensijos dydis yra kompensuojamas tik tiems asmenims, kuriems apribojimais buvo taikomi tik dėl jų gaunamų išmokų dydžių, neatsižvelgiant į tuo metu gaunamas draudžiamąsias pajamas. Tai reiškia, kad Konstitucinio Teismo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai dirbančių pensijos gavėjų pensijų mažinimas didesniu mastu nėra kompensuojamas pagal aptariamą įstatymą. Nors įstatymų leidėjo pozicija buvo siekiama įgyvendinti Konstitucinio Teismo nustatytas sąlygas¹⁰²⁸, oficialiosios konstitucinės doktrinos požiūriu įstatymo nuostatos gali būti vertinamos kritiškai.

Pažymėtina, kad vienas iš Konstitucinio Teismo suformuluotų pensijų mažinimo ir kompensavimo reguliavimo reikalavimų yra teisingumo principas. Teisingumo principas yra universalus bendrasis teisės principas, reiškiantis moralinę žmogaus nuostatą ir kriterijus, pagal kuriuos vertinami visi

¹⁰²⁶ Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁰²⁷ TAR, nr. 2014-05572, 2014 m. gegužės 21 d.

¹⁰²⁸ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.show_doc_l?p_id=470153&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 18 d.].

asmens poelgiai¹⁰²⁹. Nors teisingumo principas įtvirtintas ir minimas daugelyje teisės aktų, teisės aktuose, kuriuose vartojama sąvoka „teisingumo principas“ (arba „teisingumas“), nerandama šios sąvokos apibrėžimo. Minėtas principas yra vertinamasis kriterijus, todėl jo turinys kaskart turėtų būti įvertintas atsižvelgiant į visas aplinkybes. Pasak A. Vaišvilos, teisingumui būdinga tai, kad asmuo gali pretenduoti tik į tokių kitų asmenų jam teikiamo gėrio (pasaugų) mastą ir pasirinkimą, kiek jis pats šio gėrio yra kitiems suteikęs (o juridinė teisingumo išraiška reiškia „teisių ir pareigų vienovę“)¹⁰³⁰. Tai aiškiai per radikalus požiūris; jis metodologiškai ydingas, nes toks „apsikeitimo gėriais“, „gėrių mainų“ ekvivalentiškumo suabsoliutinimas, net iškėlimas aukščiau solidarumo ir paprasčiausios žmogiškos atjautos ignoruoja tą akivaizdžią aplinkybę, kad daug visuomenės narių kartais nė neturi galimybių suteikti kitiems „gėrio“ (pavyzdžiui, neįgalieji), vadinasi, negalėtų pretenduoti ir į kitų jiems galimą suteikti „gėrį“; kita vertus, vadovaujantis tokiu požiūriu visose (ne vien su socialinėmis teisėmis susijusiose) srityse, visuomenės nariai, tarkime, nusikaltėliai, negalėtų pretenduoti net į minimalų gailestingumą, apimantį bent pakenčiamas kalinimo sąlygas, nežmoniškų bausmių draudimą ir kt., t. y. į visa tai, kas EŽTT ir ET valstybių narių nacionalinės jurisprudencijos, visos Vakarų teisės yra iš esmės nekvestionuojama. Šitokios sampratos propagavimas prilygsta bandymui XXI a. teisėje atgaivinti taliono logiką. Tačiau tiesa yra ta, kad teisingumas kiekvieno asmens atžvilgiu yra neatsiejamas nuo pusiausvyros – tačiau ne pusiausvyros tarp to paties asmens „suteikto gėrio“ ir jam suteikiamo „gėrio“, bet tarp jo teisių bei teisėtų interesų ir kitų asmenų, visos visuomenės teisių ir teisėtų interesų. Konstitucinis Teismas taip pat pabrėžia, kad teisingumas gali būti įgyvendintas užtikrinant tam tikrą interesų pusiausvyrą, išvengiant atsitiktinumų ir savivalės, socialinio gyvenimo nestabilumo, interesų priešpriešos. Teisingumo negalima pasiekti pripažįstant tik vienos grupės arba vieno asmens interesus ir kartu neigiant kitų interesus¹⁰³¹.

¹⁰²⁹ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos. Vilnius, 2000, p. 75.

¹⁰³⁰ VAIŠVILA, A. Teisingumas: jo formos ir socialinė reikšmė. *Jurisprudencija*, 2002, nr. 24(16), p. 197.

¹⁰³¹ Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimas. *Žin.*, 1995, nr. 106-2381. Taip pat žr. (*inter alia*, teisingumo problemai restitucijos kontekste skirtą) Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimą (nuorodą žr. I dalyje): „Teisingumas yra vienas pagrindinių teisės, kaip socialinio gyvenimo reguliavimo priemonės, tikslų; jis yra viena svarbiausių moralinių vertybių ir teisinės valstybės pagrindas. Teisingumo negalima pasiekti tenkinant tik vienos grupės interesus ir kartu paneigiant kitų interesus.“ „Lietuvos valstybė, siekdama bent iš dalies atkurti teisingumą – atkurti pažeistas nuosavybės teises, pasirinko ne *restitutio in integrum*, bet ribotą restituciją. Teisingumo atkūrimas, kai savininkams yra kompensuojama už natūra negrąžinamą išlikusį nekilnojamąjį turtą, turi dvi puses: tai teisingumas ir savininko, ir visos visuomenės atžvilgiu. Okupacinės valdžios neteisėti veiksmai padarė milžinišką žalą ne tik savininkams, kurių nuosavybės teisės buvo paneigtos, bet ir visai visuomenei, visai valstybei. Atkuriant teisingumą savininkų atžvilgiu, negali būti nepaisoma teisingumo visos visuomenės, kurios nariai yra ir šie savininkai, atžvilgiu. Nuosavybės teisių atkūrimo procese turi būti siekiama pusiausvyros tarp asmenų, kuriems atkuriamos nuosavybės teisės, ir visos visuomenės interesų.“

Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 26 d. nutarime išdėstyta aiški pozicija, kad Vyriausybė pagal Konstituciją turi įgaliojimus vykdyti valstybės biudžetą, ir Seimas, pagal Konstituciją valstybės biudžetą tvirtinantis įstatymu, negali nereaguoti į tokį esminį valstybės ekonominės ir finansinės būklės pakitimą, kai dėl ypatingų aplinkybių (ekonomikos krizės, gaivalinės nelaimės ir kt.) valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis; laikinas pensijų ar atlyginimų sumažinimas pagrįstas tol, kol nesibaigia ypatinga situacija, kuri apibrėžiama kaip tokia situacija, dėl kurios valstybės ekonominė ir finansinė padėtis, nepaisant įvairių kitų priemonių ekonomikos krizei įveikti taikymo, pakinta taip, kad, *inter alia*, nėra užtikrinamas lėšų, būtinų iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų finansuojamų institucijų pareigūnų ir valstybės tarnautojų (kitų darbuotojų, kuriems už darbą mokama iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų) atlyginimams už darbą mokėti, arba lėšų, būtinų pensijoms mokėti, sukauptas ir dėl to teisinis reguliavimas turi būti koreguojamas mažinant minėtų asmenų atlyginimus ir pensijas. Ir, galiausiai, pasisakoma, kad įstatymų leidėjas privalo numatyti asmenims, kuriems tokia pensija buvo paskirta ir mokama, susidariusių praradimų kompensavimo mechanizmą, pagal kurį valstybė išpareigotų tokiems asmenims, nebėlus minėtos ypatingos situacijos, per protingą laikotarpį *teisingai* kompensuoti jų praradimus, atsiradusius dėl senatvės pensijos sumažinimo. Būtent išpareigojimas „teisingai kompensuoti“ ir sukelia diskusijų, kaip turėtų būti elgiamasi, kad asmenų, kuriems socialinės išmokos buvo sumažintos, interesai būtų patenkinti, užtikrinant, jog atitinkami veiksmai nepažeistų visos visuomenės interesų. Žinoma, šiuo atveju pirmiausia susiduriama ne tiek su teisiniais, kiek su ekonominiais interesais, kurie ir turi būti ginami bei tenkinami teisinėmis priemonėmis.

Formuluotė „teisingai kompensuoti“, žinoma, neturėtų būti suprantama vienareikšmiškai kaip reikalaujanti tiesioginio ekvivalentiško tam tikros sumos išmokėjimo. Neatsižvelgiant į ekonomines galimybes, toks konkrečios sumos išmokų „grąžinimas“ atskiriems asmenims atitiktų tik šių atskirų asmenų lūkesčius ir interesus, bet vargu ar būtų užtikrinta tinkama proporcija tarp visuomenės interesų¹⁰³².

Bandymas laikytis atskirų asmenų ir visuomenės interesų pusiausvyros gali būti pastebimas Vyriausybės 2010 m. liepos 1 d. nutarimu nr. 968 patvirtintoje Sumažintų valstybinio socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo pensijų kompensavimo tvarkos koncepcijoje¹⁰³³. Koncepcijoje nustatyti tokie pensijų kompensavimo principai, kurie turėtų užtikrinti teisingumo principo įgyvendinimą. Reikia pažymėti, kad šioje koncepcijoje numatyti kompensavimo principai ir metodai gerokai skyrėsi nuo Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatyme nustatytų principų ir labiau užtikrino teisingumą.

¹⁰³² Plg. 1 dalies 3.1, ir 5.3 poskyrius.

¹⁰³³ *Žin.*, 2010, nr. 82-4333.

Pirma, koncepcijoje buvo numatoma, kad socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo pensijų sumažinimas bus kompensuojamas ne sukuriant išipareigojamą grąžinti sumažintas sumas per kokį nors laikotarpį, bet didinant valstybines socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo pensijas, prieš tai jas padidinus iki buvusių prieš sumažinimą dydžių. Antra, numatoma per 5 metus nuo kompensavimo pradžios pasiekti, kad asmenų, kuriems buvo sumažintos valstybinės socialinio draudimo senatvės ar netekto darbingumo pensijos, vidutinė pensija būtų ne mažiau kaip 5 proc. didesnė nei buvusioji 2008 metais. Remiantis vidutinės gyvenimo trukmės rodikliais apskaičiuotas tokio didinimo poveikis rodo, kad tai leistų kompensuoti dėl sumažinimų patirtus praradimus absoliučiai daugumai per 5–7 metus. Koncepcijoje taip pat numatytos tokios ekonominės aplinkybės kompensavimui pradėti: kompensavimas turi būti pradėtas tada, kai viešųjų finansų būklė bus gana gera tokiam išipareigojimui tvariai vykdyti per kompensavimo laikotarpį.

Šie pasirinkti teisingo kompensavimo kriterijai labai gerai atskleidžia pačią teisingumo principo esmę – teisinga yra tai, kas užtikrina tam tikrą proporcingumą tarp atskirų asmenų bei visos visuomenės. Akivaizdu, kad papildomos finansinės naštos sukūrimas visuomenei dėl atskirų jos narių interesų patenkinimo neatitiktų teisingumo principo. Žinoma, šis konkretus teisingumo principo įgyvendinimo pavyzdys turi labai stiprų ekonominį aspektą. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad pati socialinė apsauga yra iš esmės ekonominių išteklių perskirstymas visuomenės nariams, neišvengiamai reikia pripažinti, jog teisingumo principo tinkamas įgyvendinimas socialinėje apsaugoje turi būti susijęs ne tik su kitais teisės principais (asmenų lygybės, solidarumo ir kt.), bet ir su ekonominiu kriterijumi.

Vis dėlto reikia pripažinti, kad minėtas Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymas nebeatspindi koncepcijoje numatytų principinių nuostatų. Pirma, įstatyme nustatytas itin trumpas pensijų kompensavimo laikotarpis; antra, kalbama ne apie pensijų didinimą apskritai, bet apie tiesioginį visos sumažintos sumos grąžinimą; trečia, nebelieka jokio ekonominio pagrindimo, ar valstybės viešieji finansai leidžia nuo 2014 m. pradėti įgyvendinti faktinį pensijų kompensavimą. Ir, galiausiai, galima pastebėti ryškiausią aptariamo įstatymo nuostatų trūkumą – didesniu mastu sumažintų pensijų asmenims, turintiems draudžiamųjų pajamų, kompensavimo ignoravimą. Šitaip įstatymų leidėjas sukūrė situaciją, kai kompensavimo tiems asmenims, kuriems pensijų mažinimas buvo teisėtas (anot Konstitucinio Teismo), mechanizmas yra aiškus ir konkretus, tačiau tų asmenų, kurių atžvilgiu pensijų mažinimas buvo neteisėtas (prieštaraujantis Konstitucijai), valstybė neprisiima jokių konkrečių išipareigojimų.

Tokia padėtis neabejotinai turi būti ištaisyta. Šiuo atveju reikia atsižvelgti ir į Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 7 d. sprendime pateiktą išaiškinimą¹⁰³⁴,

¹⁰³⁴ Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 7 d. sprendimas. TAR, nr. 2014-02908, 2014 m. kovo 10 d.

jog praradimai, atsiradę senatvės pensijas sumažinus pagal įstatymo nuostatas, pripažintas prieštaraujančiomis Konstitucijai, turi būti kompensuoti visa apimtimi, o praradimai, atsiradę šias pensijas sumažinus pagal įstatymo nuostatas, pripažintas neprieštaraujančiomis Konstitucijai, pagal valstybės išgales turi būti kompensuoti teisingai, tačiau nebūtinai visa apimtimi. Įstatymų leidėjas turi nustatyti kompensacijų mokėjimo pradžią ir protingą laikotarpį, per kurį dėl senatvės pensijų mažinimo atsiradę praradimai bus kompensuoti. Tai nustatydamas jis turi atsižvelgti į ypatingos situacijos padarinius ir valstybės išgales, taip pat į įvairius valstybės prisiimtus įsipareigojimus, susijusius su finansine drausme, taigi ir su valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimo imperatyvu. Atitinkamas įstatymo projektas buvo pateiktas Seimui tik 2015 m. balandžio 30 d., taigi nuo Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymo išleidimo 2014 m. gegužės mėnesį beveik visus metus truko teisinis neaiškumas, kuris iš esmės išlieka, iki bus priimtos įstatymo nuostatos. Valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų ir valstybinių pensijų, sumažintų dėl draudžiamųjų pajamų turėjimo, kompensavimo įstatymo projekte numatoma nustatyti valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų, sumažintų dėl Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo 8 straipsnio nuostatų taikymo, ir valstybinių pensijų, sumažintų dėl Laikinojo įstatymo 5 straipsnio nuostatų taikymo, kompensavimo tvarką, dydžius ir terminus. Siūloma kompensavimo laikotarpį išdėstyti per ketverius metus, 2016 metais senatvės pensijų gavėjams išmokant 10 proc. apskaičiuotos kompensuojamos sumos, o kitais metais – po 30 procentų.

Apibendrinimas

Socialinės apsaugos garantijos, turėdamos aiškų ekonominį aspektą, yra ypač jautrios ekonominiams valstybėje vykiantiems veiksniams. Viena vertus, palankios ekonominės sąlygos leidžia įstatymų leidėjui tobulinti socialinės apsaugos sistemos garantijas, pritaikyti jas asmenų poreikiams. Tačiau, ekonomikai krypstant recesijos linkme, tenka dalį socialinių garantijų peržiūrėti, taisyti jų reguliavimą ar net imtis kardinalių priemonių – mažinti jau paskirtas socialines išmokas.

Per krizę įstatymų leidėjui teko spręsti svarbius klausimus, susijusius su socialine apsauga. Socialinių teisių ir atskirų socialinių garantijų reguliavimas taip pat sulaukia didelio visuomenės dėmesio ir reakcijos. Tyrimo metu atlikta apklausa atskleidė, kad net 85 proc. apklaustų gyventojų teigė, jog jų ekonominės ir socialinės teisės per krizę buvo pažeistos.

Vienas iš pirmųjų teisės aktų, kurį išleidus pradėta mažinti socialinės apsaugos išmokas, buvo Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas. Šis įstatymas nustatė valstybinių pensijų, valstybinių socialinio

draudimo pensijų perskaičiavimo ir šių išmokų mokėjimo asmenims, turintiems draudžiamųjų pajamų, tvarką; motinystės, tėvystės, motinystės (tėvystės), nedarbo socialinio draudimo pašalpų, perskaičiavimo ir kompensuojamojo uždarbio socialinio draudimo pašalpoms skaičiuoti naujo maksimalaus dydžio nustatymo tvarką, išmokos vaikui mokėjimo sąlygas ir dydžius, kitų socialinės apsaugos išmokų dydžių ribojimą.

Nors įstatymas iš dalies pablogino daugelio išmokų gavėjų padėtį, tačiau jo išleidimas per krizę buvo pateisinamas. Pasak paties įstatymų leidėjo, šis įstatymas tiesiogiai remiasi Konstitucinio Teismo „suformuota praktika“¹⁰³⁵, kad išimtiniais atvejais, kai valstybėje yra susidariusi ypatinga padėtis (ekonomikos krizė, gaivalinė nelaimė ir kt.), kai neįmanoma sukaupti tiek lėšų, kiek yra būtina išmokoms mokėti, išmokų santykių teisinis reguliavimas gali būti laikinai koreguojamas. Išmokos gali būti mažinamos tokiu mastu, koks būtinas gyvybiškai svarbiems visuomenės interesams užtikrinti ir kitoms konstitucinėms vertybėms apsaugoti.

Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas nustatė konkrečius pensijų mokėjimo apribojimus. Pensijos ir pensinės išmokos buvo mažinamos, išskyrus mažesnes už tam tikrą ribinį dydį. Be to, draudžiamųjų pajamų turintiems pensijų gavėjams pensijos buvo mažinamos didesniu mastu. Ši nuostata Konstitucinio Teismo buvo pripažinta prieštaraujanti Konstitucijai.

Nors pagal Konstitucinio Teismo jurisprudenciją pensijų mažinimo teisėtumo kriterijus turėjo būti teisingas jų kompensavimas pasibaigus ekonomikos krizei, į šį klausimą vis dar nėra tinkamai atsakyta. Įstatymų leidėjui išleidus Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymą, susiklostė situacija, kad tų asmenų, kuriems pensijų mažinimas buvo teisėtas, kompensavimo mechanizmas yra gana aiškus ir konkretus. Tačiau dėl tų asmenų, kurių atžvilgiu pensijų mažinimas buvo neteisėtas (prieštaraujantis Konstitucijai), valstybė kol kas nepriėmė jokių konkrečių įsipareigojimų.

Ateities pensijų gavėjų garantijoms nemažai įtakos turėjo ir priimti sprendimai kaupiamųjų pensijų įmokų atžvilgiu. Kaupiamųjų pensijų sistemos (įmokų) atžvilgiu Konstitucinis Teismas taikė ne tokius griežtus kriterijus kaip pensijoms. Konstitucinis Teismas pripažino, kad įmokų dydžių mažinimas buvo pateisinamas krizės sąlygomis. Tačiau, priešingai nei pensijų atveju, kompensavimo mechanizmas neturi būti suprantamas kaip konkretaus dydžio sumos „grąžinimas“ asmenims.

Daug diskusijų sukėlė socialinio draudimo pašalpų ir išmokų (ligos, motinystės (tėvystės), nedarbo) dydžių ribojimai. Nors iš esmės jau paskirtų išmokų dydžių mažinimas buvo pateisinamas, neigiamai atitikties Konstitucijai atžvilgiu buvo įvertintas „dvigubas“ išmokų mažinimas kai kurioms asmenų

¹⁰³⁵ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimą (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

grupėms. Be to, dalis išmokų, nors ir buvo atkurtos, tačiau toks atkūrimas užtruko gana ilgą laiką, t. y. kai pensijos jau porą metų buvo mokamos buvusio dydžio ir patvirtinta aiški dalies jų kompensavimo tvarka, socialinio draudimo ligos pašalpos ir nedarbo draudimo išmokos vis dar buvo apribotos dideliu mastu.

Didelių poveikį krizė padarė paramos šeimai sistemai. Iki 2009 m. pagaliau sukūrus universalią išmokų vaikams sistemą, per krizę buvo žengta atgal. Išmokų gavėjų ratas buvo sumažintas ne tik per krizę. Dėl vaikų išmokų priimti sprendimai liko galioti ir po krizės kaip nuolatinė sistema. Vertinant dabartinę (per krizę sukurtą) sistemą, reikia konstatuoti, kad Lietuvoje nebeliko universalios nuo turtinės padėties nepriklausomos išmokų vaikams sistemos.

Reikia pripažinti, kad per krizę priimti sprendimai turėjo ir teigiamą poveikį. Patobulinta socialinės paramos išmokų nepasiturintiems asmenims teikimo ir kontrolės tvarka pasiteisino ir „pergyveno“ krizę, tapusi nuolatinė socialinių pašalpų ir kompensacijų mokėjimo sistema.

Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas buvo ne vienintelė priemonė, lėmusi svarbius pokyčius socialinės apsaugos sistemoje. Dėl kai kurių socialinių išmokų buvo priimti ilgalaikiai sprendimai, iš pažiūros nesusiję su tuomete ekonomikos krize, tačiau turintys ypatingą reikšmę ir poveikį ateities socialinės apsaugos priemonėms, pavyzdžiui, pensinio amžiaus ilginimas.

Nepaisant to, kad socialinės apsaugos garantijų mažinimas buvo ypač jautriai vertinamas visuomenės, ne visos įstatymų leidėjo priemonės išlaikė Konstitucijos egzaminą, tačiau neabejotina, jog asmens teisių, *inter alia*, socialinių teisių, užtikrinimo srityje Lietuvos teisėkūra, konstitucinė jurisprudencija ir teisės mokslas gavo daug pamokų ir paskatų tolesnei raidai.

Apibendrinimas ir išvados

Socialinės teisės, įtvirtintas ir tarptautiniuose, ir Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (pirmiausia Konstitucijoje), 2008 m. Lietuvą užklupusi pasaulinė krizė paveikė labiau nei kitas žmogaus teises. Kartu pažymėtina, kad, savo ruožtu, vienos socialinės teisės buvo paveiktos labiau, kitos mažiau, tačiau pažeidimų būta iš esmės visose srityse. Kaip sritys, kuriose pažeidimų buvo daugiausia, minima: darbo užmokesčio mažinimas; sumažėjusios galimybės rasti darbą; padidėjęs darbo krūvis (deramai neatlyginant); pensijų ir kitų socialinių išmokų mažinimas. Kita vertus, kilus krizei vykdomoji ir įstatymų leidžiamoji valdžia ne tik galėjo, bet ir privalėjo priimti radikalius teisėkūros sprendimus. Vis dėlto Vyriausybė ir Seimas, remdamiesi Konstitucija ir tarptautiniais žmogaus teisių apsaugos standartais, net ir veikdami ekonominės būtinybės sąlygomis, privalo laikytis Konstitucijoje įtvirtinto teisės

viešpatavimo imperatyvo, o siekdami užtikrinti viešąjį interesą, negali paneigti žmogaus teisių. Minėtų imperatyvų kur kas lengviau laikytis, kai valdžia palaiko ir plėtoja socialinį dialogą tarp įvairių interesų grupių ir pati deramai komunikuoja visuomenei savo politines nuostatas, kurias ji ketina paversti pozityviąja teise.

Darbo santykiai. Į krizę Lietuva sureagavo pabandydama liberalizuoti darbo santykius. Triskart buvo inicijuojamas esminis darbo santykių teisinio reguliavimo keitimas. Šie bandymai baigėsi paviršutiniškais įstatymų pataisomis, faktiškai nesukūrusiomis verslui palankesnės, lankstesnės darbo organizavimo aplinkos, bet sukėlusiomis visuomenės (darbuotojų, profesinių sąjungų) pasipriešinimą. Paminėtini tokie neesminiai pakeitimai: išplėstos terminuotų darbo sutarčių sudarymo galimybės; liberalizuotas viršvalandinio darbo reglamentavimas (leidus dėl viršvalandžių darbdaviui susitarti su darbuotoju); palengvintas streikų skelbimas; įtvirtintas darbo sutarties sustabdymo institutas, jei darbdavys nevykdo savo įsipareigojimų darbuotojams. Bet ir šie pakeitimai buvo laikini (ir galėjo būti taikomi gana trumpą laiką) ir didesnio poveikio darbo rinkai nepadarė. Neryžtingumą reformuojant darbo rinką ir jos teisinį reguliavimą lėmė daug veiksnių, tarp jų – prarastas socialinių partnerių (pirmiausia profesinių sąjungų) palaikymas, pačios Vyriausybės „prisišauktas“ visuomenės išankstinis nusiteikimas prieš bet kokias valdžios inicijuojamas krizės įveikimo priemonės, bet taip pat – ir susiklosčiusios Lietuvos darbo teisės tradicijos, kurioms būdinga tai, kad socialinių ir darbo garantijų kartelė yra pakelta itin aukštai. Dėl šių ir kitų veiksnių Vyriausybei pavyko įveikti ar bent išgyventi krizę, tačiau nepavyko pasiekti užsibrėžtų su teisine sistema (jos darbo ir apskritai socialinių teisių segmentu) siejamų tikslų – kardinaliai reformuoti darbo teisę ir sukurti pagrindą naujos kokybės darbo santykiams. Nepriėmus atitinkamų esminių teisėkūros sprendimų, darbo rinka ėmėsi vadinamosios savireguliacijos darbdaviai (verslas) nevengė mažinti darbuotojų teisių ir garantijų, labai dažnai balansuodami ant akivaizdaus neteisėtumo ribos. Kiek tai padėjo verslui išgyventi – kol kas atviras klausimas, į kurį labai nelengva atsakyti. Tačiau šios teisinės nesėkmės prisidėjo prie to, kad visuomenėje įsivyravo pesimistinė nuotaika. Žmonės savo darbo vietoje susidurdavo su darbo teisės pažeidimais, bet, matydami Vyriausybės neveiklumą ir aroganciją, jautėsi palikti vieni kovoti su krize.

Ir krizei pasibaigus (nors tai, kaip minėta, nebuvo konstatuota nei Vyriausybės, nei Seimo), darbo santykių socialinio saugumo lygmuo Lietuvoje yra aukštas. Krizė parodė, kad darbo teisei reikalinga tokia reforma, kuri leistų pasiekti didesnės lankstumo ir saugumo pusiausvyros ir sumažinti darbo ir kapitalo priešpriešą.

Socialinė partnerystė. Krizės išvakarėse Lietuvoje buvo išvystytas gana stiprus institucinis trišalis socialinis dialogas, o įstatymai sudarė prielaidas laisvoms ir savanoriškoms kolektyvinėms deryboms, darbo santykių šalims tariantis dėl darbo sąlygų. Tačiau, kitaip nei kitose ES valstybėse narėse,

Lietuvoje iš esmės nevyko dvišalis socialinis dialogas, o kolektyvinių sutarčių sistema apėmė nepateisinamai mažą dalį darbuotojų. Krizės pradžioje Vyriausybė, pasirinkdama monologo kelią, padarė lemiamą klaidą, dėl kurios socialinės partnerystės santykiai Lietuvoje žengė atgal. Vyriausybei sušvelninus retoriką, buvo pasiektas vilčių teikiantis rezultatas – Nacionalinis susitarimas, kuriame pabandyta susitarti dėl priemonių, kuriomis bus sprendžiamos dėl sunkmečio kylančios finansinės, ekonominės ir socialinės problemos; tačiau daugeliui socialinių partnerių atsisakius susitarimą pasirašyti, daugiau pasiekti šioje srityje nepavyko.

Tai, kad Vyriausybė, vos pradėjusi dirbti, prarado socialinių partnerių pasitikėjimą, tikriausiai buvo viena iš socialinės srities reformos nesėkmės priežasčių. Tokia reforma negali būti sėkminga, jei nesiremiam socialinio dialogo ir demokratijos darbe principais (juo labiau žlugdant demokratiją darbe). Kita vertus, darbuotojams neturint vieningo balso net esminiais jų darbo, socialiniais bei ekonominiais klausimais, o tarpusavio santykius vis tebesiaiškinančioms profesinėms sąjungoms besirūpinant politinio kapitalo kaupimu, darbuotojų pasitenkinimas darbu yra menkas, o teisės ir teisėti lūkesčiai yra palikti kiekvieno likimo valiai. Tad nors ekonomikos krizė baigėsi (arba baigiasi), Lietuvai vis dažniau pranašaujama kita – socialinė – krizė, kurios mastas ir padariniai kol kas nenuspėjami.

Viešoji tarnyba. Vyriausybės pastangos mažinti viešąsias išlaidas (šiaip jau ištikus krizei savaime suprantamos) pirmiausia atsisuko prieš viešajame sektoriuje dirbančius asmenis. Jų darbo užmokestis (atlyginimai) buvo drastiškai sumažinti (nors deklaruota, kad šie sprendimai tik laikini). Imdamasi įgyvendinti šį „diržų veržimo(si)“ politikos segmentą, Vyriausybė (ir Seimas) nebuvo atlikę „namų darbų“ – nebuvo deramai išstudijavusi Konstitucinio Teismo dar 2002–2007 m. suformuluotos taupymo priemonėms taikyti skirtos doktrinos ir ja nesirėmė, tiksliau, rėmėsi perdėm selektyviai, ignoruodama tokius oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje suformuluotus principus kaip socialinis solidarumas, nediskriminavimas, proporcingumas, taip pat tai, ar atitinkamos taupymo priemonės tikrai neturėjo alternatyvų ir kokia turėjo būti jų galiojimo trukmė. Visi minėti principai turi būti taikomi kompleksiskai, kaip visuma, nė vienas iš jų negali paneigti kito, kartu ir asmens galimybės pasinaudoti savo teise, kurią gina Konstitucija. Ignoruojant didelę jų dalį, negalėjo būti pašalinta rizika, kad „diržų veržimo(si)“ politiką įgyvendinančių teisinio reguliavimo novelų atitiktis Konstitucijai bus ginčijama Konstituciniame Teisme. Ir iš tikrųjų netrukus Konstituciniame Teisme buvo pradėtos bylos dėl teisės aktų, kuriais buvo mažinamas viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokestis, konstitucingumo. Konstitucinis Teismas pripažino, kad teisinis reguliavimas, kuriuo dėl ekonomikos krizės sumažinti valstybės tarnautojų ir teisėjų pareiginės algos (atlyginimo) koeficientai, valstybės tarnautojų priedų už kvalifikacines klases, statutinių valstybės tarnautojų priedų už kvalifikacines kategorijas dydžiai, prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintai teisei gauti teisingą atlygį už darbą, konstituciniam

teisinės valstybės principui, o teisėjų atlyginimų sumažinimą nustatantis teisinis reguliavimas – ir teisėjo bei teismų nepriklausomumo principui. Tačiau neprieštaravusiu Konstitucijai buvo pripažintas įstatymas, kuriuo 2009 m. buvo sumažintas bazinis dydis, taikomas teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų atlyginimams apskaičiuoti. Konstitucinis Teismas iš esmės atmetė Vyriausybės politinę poziciją, kad daugiau uždirbantieji esą turi daugiau prisidėti (t. y. paaukoti) prie krizės įveikimo.

Taikant griežto taupymo priemones, neproporcingai mažinant darbo užmokestį viešojo sektoriaus darbuotojams, buvo paneigtos šių asmenų socialinės teisės, įskaitant teisę į orumą. Šie praradimai pagal Konstituciją turi būti teisingai kompensuojami. Teisingam kompensavimui taip pat taikytinas proporcingumo reikalavimas, kuris nereiškia procentinės lygiavos, ekvivalentiškumo ir neatmeta net krizės įveikimo naštos diferencijavimo galimybes, tačiau netoleruoja diskriminacinio teisinio reguliavimo.

Konstitucinio Teismo doktrinoje išaiškinta, kad įstatymų leidėjas turi pareigą svarstant bei tvirtinant kitų metų valstybės biudžetą iš naujo įvertinti realią valstybėje susiklosčiusią ekonominę, finansinę padėtį ir spręsti, ar ji vis dar yra itin sunki, ar pajamų į valstybės biudžetą surinkimas vis dar yra taip sutrikęs, kad dėl to valstybė negali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų ir todėl kitiems biudžetiniams metams turi būti nustatomas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį būtų mokami sumažinti atlyginimai, pensijos.

Tačiau Konstitucinis Teismas nepateikė rekomendacijų, kokie galėtų ar turėtų būti politiniai pasirinkimai susiklosčius analogiškomis ypatingoms situacijoms. Vykdomoji ir įstatymų leidžiamoji valdžia, turėdama šioje srityje itin plačią nuožiūros laisvę, norėdama gali išvengti antikonstitucinių sprendimų.

Pensijos. Nors Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo išleidimas, apskritai paėmus, buvo dėl ypatingos padėties šalyje, jis pablogino daugelio išmokų gavėjų padėtį. Konstituciniam Teismui vertinant teisę į pensiją kaip teisę į nuosavybę, laikomasi nuomonės, kad pensijas galima mažinti tik išimtiniais atvejais, kai valstybėje yra susidariusi ypatinga padėtis. Konstitucija netoleruoja tokio teisinio reguliavimo, kai draudžiamųjų pajamų turintiems (dirbantiems) pensijų gavėjams pensijos mažinamos didesniu mastu. Konstitucinis Teismas nutarė, kad įstatymų leidėjas, mažindamas senatvės pensijas, privalo numatyti asmenims, kuriems tokia pensija buvo paskirta ir mokama, susidariusių praradimų kompensavimo mechanizmą, per protingą laikotarpį teisingai kompensuoti jų praradimus, atsiradusius dėl pensijos sumažinimo. Sumažintų pensijų kompensavimas ir po krizės lieka itin aktualus klausimas.

Socialinio draudimo pašalpos. Per krizę buvo sumažintos ir trumpalaikės socialinės apsaugos išmokos – motinystės (tėvystės) pašalpos, nedarbo draudimo išmokos, ligos pašalpos. Motinystės (tėvystės) pašalpoms buvo pritaikyti du apribojimai: išmokos dydžio ir maksimalios išmokos („lubų“)

dydžio sumažinimas. Nors abi šios priemonės Konstitucinio Teismo buvo pateisintos, Konstitucijos pažeidimu buvo pripažinta tai, kad ta pati pašalpa buvo mažinama du kartus. Kadangi motinystės (tėvystės) pašalpų konstitucinis statusas nėra tapatus pensijų statusui, šioms pašalpoms sumažinti nekeliamas kompensavimo reikalavimas.

O nedarbo draudimo išmokoms dar iki krizės nebuvo būdinga didelė apsauga. Per krizę maksimalus išmokos dydis buvo dar labiau sumažintas iki tokio lygio, kad pagrįstai gali būti vertinamas kaip nebeužtikrinantis tinkamos socialinės apsaugos nedarbo atveju. Tas pat pasakytina ir apie ligos pašalpą, kurios dydžio dalis buvo sumažinta iki tokio lygio, kuris realiai nebegali užtikrinti saugumo ligos atveju.

Socialinės paramos išmokos. Labai neigiamą poveikį krizė padarė ir paramos šeimai sistemai. Prieš pat krizę baigus kurti universalią, nuo pajamų nepriklausančią išmokų vaikams sistemą, per krizę jos buvo atsisakyta. Išmokos vaikams gavėjų ratas buvo sumažintas, ypač įvedus šeimos pajamų vertinimo kriterijų. Pasibaigus krizei, buvusi sistema buvo ne atkurta, bet dar labiau įtvirtinta – tapo nuolatine. Šiuo metu Lietuvoje nėra užtikrinama paramos šeimai per išmokas vaikams garantija.

Kitokia situacija susiklostė piniginės paramos nepasiturintiems gyventojams atveju (socialinių pašalpų ir kompensacijų). Buvo rasta išmokų skyrimo sąlygų ir mokėjimo kontrolės sąlygų sugriežtinimo ir atskirų kategorijų grupių asmenų sąlygų palengvinimo pusiausvyra. Be to, pasiteisino paramos organizavimo perdavimas iš valstybės savivaldybėms.

POLITINĖS IR ASMENINĖS TEISĖS

*Indrė Isokaitė
Vygantė Milašiūtė*

1. Politinių ir asmeninių teisių samprata. Tyrimo objekto apibrėžtis

1.1. Politinių ir asmeninių teisių samprata

Šiame tyrime politinėmis ir asmeninėmis teisėmis vadinama tai, kas tarptautinėje žmogaus teisių teisėje įvardijama pilietinėmis ir politinėmis teisėmis. Šių teisių katalogas JT lygmeniu pateikiamas Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte, o Europos regione – EŽTK, jas (tačiau ne tik jas¹⁰³⁶) taip pat įtvirtina šios knygos ankstesnėse dalyse daug kartų minėta ES Pagrindinių teisių chartija. Visos šios tarptautinės sutartys atspindi išsamiausią ir aukščiausio lygmens valstybių pareiškimą dėl žmogaus teisių apsaugos standartų laikymosi, kuris kartu yra ir valstybės (taip pat ir Lietuvos) narystės JT, ET, ES sąlyga.

Politinės teisės susijusios su atstovaujama demokratija, valstybės ir piliečio teisiniu ryšiu bei jo įgyvendinimu, o pilietinės, arba asmeninės, teisės yra individualios ir priklauso kiekvienam nuo gimimo. Nepaisant to, valstybės turi pareigą užtikrinti, kad šiomis teisėmis asmenys galėtų naudotis netrukdomai, o jų įgyvendinimas gali būti ribojamas, jei to reikia dėl kitų žmonių teisių ir laisvių apsaugos, valstybės saugumo, viešosios tvarkos ir / arba kitiems teisiniams gėriams apsaugoti. Taigi dauguma asmeninių teisių nėra

¹⁰³⁶ „Viename naujausių tarptautinių žmogaus teisėms skirtų dokumentų, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, asmens teisės skirstomos pagal tam tikras sritis (orumas, laisvė, lygybė, solidarumas, piliečių teisės, teisingumas), pilietinės, politinės ar socialinės teisės atskirai neišskiriamos. Toks teisių skirstymas šioje chartijoje grindžiamas, kaip teigiama jos preambuleje, nedalomomis ir visuotinėmis vertybėmis – žmogaus orumu, laisve, lygybe ir solidarumu, demokratijos principais“. BIRMONTIENĖ, T. Europos Tarybos aktų įtaka Lietuvos konstitucinės doktrinos raidai. Iš ŽALIMAS, D. ir ISOKAITĖ, I. (sud.). *Lietuva Europos Taryboje: dvidešimt narystės metų*. Vilnius, 2014, p. 139.

absoliučios, išskyrus kai kurias, iš kurių pirmiausia paminėtinos teisė į gyvybę¹⁰³⁷ ir teisė nepatirti kankinimų ir nežmoniško elgesio. Asmeninės teisės neatsiejamai susijusios su žmogaus orumu, laisve, lygybe, demokratijos ir teisinės valstybės principais.

Apibendrinant galima teigti, kad asmeninių teisių katalogas yra toks: teisė į gyvybę; teisė į asmens neliečiamybę; teisė nepatirti kankinimo ir nežmoniško ar žeminančio elgesio arba baudymo; vergijos ir priverčiamojo darbo uždraudimas; teisė į laisvę ir saugumą; teisė į privatų ir šeimos gyvenimą (asmens duomenų apsauga, teisė tuoktis ir kurti šeimą); minties, sąžinės ir religijos laisvė; saviraiškos (ir informacijos) laisvė; susirinkimų ir asociacijų laisvė; teisė į nuosavybę; judėjimo laisvė; teisė į prieglobstį. Politinės teisės yra: aktyvioji ir pasyvioji rinkimų teisė; įstatymų leidybos iniciatyvos teisė; peticijos teisė. Tai yra asmens kaip politinės bendruomenės nario teisės¹⁰³⁸.

1.2. Tyrimo objekto apibrėžtis

Nestebina, kad vykdant tyrimą atlikta visuomenės nuomonės apklausa parodė, jog, respondentų manymu, didžiausią poveikį krizė padarė žmonių ekonominėms ir socialinėms teisėms. Pilietinėms, politinėms teisėms šis poveikis visuomenės ir atskirai apklaustų teisininkų (tikslinės grupės) vertinimu, buvo gerokai mažesnis¹⁰³⁹. Žinoma, dėl sunkmečio sumažintos socialinės išmokos, pakeisti mokesčiai ar prarastos darbo vietos yra aiškiai „matomi“, kitaip nei poveikis pilietinėms ir politinėms teisėms, kurioms ši įtaka sunkiau nustatoma, nes krizė šias teises veikia netiesiogiai arba kartu su kitais veiksniais, kurių sąsają ir kiekvieno poveikį pilietinių politinių teisių apsaugos lygiui sunku įrodyti ar net parodyti. Vis dėlto neabejotina, kad pilietinės ir politinės teisės neliko nepaliestos ekonomikos nuosmukio, tačiau šioje srityje nuosmukio poveikis veikia buvęs daugialypis, sudėtingas, subtilus nei patvirtinamas konkrečia skaitine išraiška ar įrodomas priežastiniu ryšiu, nes jis apima tokius aspektus, pavyzdžiui, asmenų tolerancijos lygio ar bendro saugumo jausmo pokyčiai.

¹⁰³⁷ Nors teisė į gyvybę įprasta vadinti absoliučia, dėl valstybių nuožiūros laisvės reguliuoti abortų bei eutanazijos klausimus Europoje, ginklo panaudojimo galimybės (kai gyvybė gali būti atimama ginant tam tikrus visuomeninius gėrius) ir daugelyje valstybių dar įteisintos mirties bausmės, šios teisės „absolūtumas“ pats nėra absoliutus.

¹⁰³⁸ Politinės, „vadinasi, organizuot[os] ir dėl to santykinai tvar[ios]“ (LANE, J.-E. *Konstitucija ir politikos teorija*. Vertė E. Kūris. Kaunas, 2003, p. 12).

¹⁰³⁹ Atsakydami į klausimą „Kokios Jūsų teisės ekonominės krizės metu buvo pažeistos?“, tik 8,4 proc. respondentų nurodė pilietines politines teises, asmenines – 18,7 proc., o ekonomines ir socialines teises – net 84,9 proc. Apklausus teisininkus, rezultatai buvo tokie: politinių, pilietinių teisių pažeidimų nuosmukio laikotarpiu manė buvus 5,9 proc., asmeninių teisių – 41,2 proc., ekonominių ir socialinių – 90,2 proc. (A/TAP 9, 136). Atliekant apklausą „asmeninės“ ir „politinės pilietinės“ teisės buvo išskiriamos jų sąvokų plačiau neaiškinant, siekiant apimti visas įmanomas teisių kategorijas ir paliekant respondentams galimybę įvardyti tas teises, kurios, jų manymu, buvo pažeistos.

Šioje dalyje siekiama apžvelgti bendruosius ekonomikos krizės poveikio politinių ir asmeninių teisių apsaugai klausimus ir išsamiau išnagrinėti krizės iššūkius dviejose konkrečiose srityse – neapykantos nusikaltimų ir kalinimo sąlygų, kurios buvo pasirinktos dėl tokių priežasčių.

Pirma, ekonomikos krizė padarė neigiamą poveikį politiniam klimatui ir demokratiškesnei bei teisiškesnei vertybių suvokimui. Būdinga to poveikio išraiška – didėjanti netolerancija ir neapykanta, kelianti grėsmę visų – taip pat ir politinių bei asmeninių (piliietinių) – teisių apsaugai. Didžiosios recesijos poveikio visuomenės nuotaikoms, tam tikrų asmenų grupių vertinimui, požiūriui į imigrantus, tautines ir kitas mažumas analizė tyrėjui kelia įdomių iššūkių. Diskriminacijos ir sunkiausių jos formų – rasizmo ir ksenofobijos – apraiškų pokyčiai daugiausia bus nagrinėjami saviraiškos laisvės kontekste, nes jos ribų peržengimas sudaro vadinamosios neapykantos kalbos kategorijos turinį. Nors neapykantos kalba Lietuvoje yra „populiariausia“ neapykantos veikų (arba neapykantos nusikaltimų) forma, tiriamos ir kitų neapykantos nusikaltimų paplitimo tendencijos. Lietuvoje tokiais nusikaltimais įprasta laikyti nusikaltimus asmenų lygiateisiškumui ir sąžinės laisvei, įtvirtintus Baudžiamojo kodekso (BK) XXV skyriuje¹⁰⁴⁰. Dėl diskriminavimo apraiškų reikia paaiškinti, kad diskriminacija visada nustatytina konkrečioje visuomenės gyvenimo srityje ir gali pasireikšti bet kurioje iš jų, todėl jų analizė 3 skyriuje apims diskriminavimo, kaip BK 169 straipsnyje įtvirtinto baudžiamojo nusikaltimo, pokyčių nagrinėjamu laikotarpiu tendencijas. Apie baudžiamosios atsakomybės neužtraukiančius diskriminavimo švietimo, mokslo, prekių ir paslaugų bei darbo santykių srityse, prižiūrimose Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos, atvejus ir pokyčius krizės išvakarėse ir jai prasidėjus rašoma 2 skyriuje¹⁰⁴¹.

Antra, ekonomikos krizė sukėlė konkrečių finansinių sunkumų įgyvendinant pilietines (asmensines) ir politines teises tiek, kiek šioms teisėms įgyvendinti būtini finansiniai ištekliai, o jie būtini daugumai teisių įgyvendinti, nes jų įgyvendinimo užtikrinimas susijęs su valstybių pozityviosiomis pareigomis užtikrinti atitinkamų teisių apsaugą. Ekonomikos krizės poveikį žmogaus teisėms nagrinėjusių ET žmogaus teisių ekspertų vertinimu, iš visų EŽTK teisių daugiausia finansinių išteklių reikia EŽTK 3 straipsnį atitinkančioms kalinimo sąlygoms ir EŽTK 6 straipsnį atitinkančiai teismo proceso trukmei užtikrinti¹⁰⁴². Todėl galima manyti, kad per krizę siekiant užtikrinti būtent

¹⁰⁴⁰ Neapykantos nusikaltimų samprata plačiau nagrinėjama 3 skyriuje.

¹⁰⁴¹ Žr., pvz., ŠUMSKIENĖ, E. *et al. Visuomenės nuostatų kitimo ir diskriminacijos priežasčių tyrimo ir rezultatų analizė*. VĮ Psichikos sveikatos perspektyvos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Prieiga per internetą: http://www.socmin.lt/download/8783/diskriminaciniu_nuostatu_kaitos_ataskaita_2014.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 10 d.].

¹⁰⁴² The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights in Europe. Preliminary study on existing standards and outstanding issues, § 5; taip pat žr. The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights in Europe: Draft feasibility study (nuorodas žr. Įžangoje).

šias dvi nagrinėjamos kategorijos teises valstybėms, taip pat ir Lietuvai, kilo didžiausių iššūkių. Atsižvelgiant į tai, 4 skyriuje išsamiau nagrinėjama, kaip Lietuva per krizę siekė (jei siekė) užtikrinti tinkamas kalnimo sąlygas laisvės atėmimo įstaigose.

Be šių teisių, neišskiriant į atskirus skyrius, apžvalginėje dalyje pasirinktais aspektais vertinama pažeidžiamų asmenų (neįgaliųjų, pabėgėlių) teisių apsauga, privataus gyvenimo apsauga (asmens duomenų apsauga), asmens laisvė ir saugumas, teisės į tinkamą bylos nagrinėjimo trukmę apsauga per krizę, pateikiami pavyzdžiai, iliustruojantys teisių, susijusių su dalyvavimu politiniame gyvenime, t. y. teisės į susirinkimų laisvę, teisės dalyvauti rinkimuose, įgyvendinimo per ekonomikos krizę aktualijas.

Šiame tyrime nepretenduojama į išsamią ir visapusišką kiekvienos iš visų politinių ir asmeninių teisių analizę. Atsižvelgiant į jau minėtą netiesioginį ekonomikos krizės poveikį visoms šios kategorijos teisėms, krizės poveikis kitoms šios kategorijos teisėms nei tos, kurios atskirai išskirtos analizėje, vertinamas bendrai, atkreipiant dėmesį į valstybės įsipareigojimų šioje srityje apimties, institucijų veiklos organizavimo, žmogaus teisių organizacijų, valstybės institucijų, visuomenės pateikiamų Lietuvos situacijos vertinimų aspektus.

1.3. Problemos mokslinio išnagrinėjimo lygis

Tyrėjai yra konstatavę ekonomikos nuosmukio poveikį teisei dalyvauti visuomenės gyvenime, sprendimų priėmimo skaidrumui (kai sprendimai dėl taupymo priemonių priimami skubiai ir nesilaikoma įprastinių procedūrų), susirinkimų laisvei (kai malšinami socialiniai protestai), žiniasklaidos laisvei¹⁰⁴³, neigiamus dėl krizės sumažinto finansavimo žmogaus teisių institucijoms padarinius ir didesnę rasistinių bei ksenofobinių nusikalstamų veikų grėsmę¹⁰⁴⁴, taip pat poveikį asmens laisvei ir saugumui ir įtaką baudžiamajai politikai¹⁰⁴⁵. Vertindama bendriau, viena autorė teigia, kad dėl žmogaus teisių nedalomumo ir susietumo sumažėję išteklių turi subtilių, bet reikšmingų padarinių pilietinėms ir politinėms teisėms apskritai ir konkrečiai tokioms teisėms kaip susirinkimų laisvė, teisė kreiptis į teismą ir teisė į laisvę bei saugumą. Ji atkreipia dėmesį, kad sumažinto finansavimo sąlygomis ypač aktualu tampa tai, kad skiriant esamus išteklius krizės sukeltoms problemoms spręsti

¹⁰⁴³ Safeguarding human rights in times of economic crisis, p. 20–22 (nuorodą žr. Įžangoje).

¹⁰⁴⁴ Protecting fundamental rights during the economic crisis: Working paper. European Union Agency for Fundamental Rights. 2010, p. 29–32, 49; The European Union as a community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis: Annual report. European Union Agency for Fundamental Rights. 2012, p. 19–21.

¹⁰⁴⁵ SAKALAUSKAS, G. (moksl. red.). *Baudžiamoji politika Lietuvoje: tendencijos ir lyginamieji aspektai*. Vilnius, 2012.

(pavyzdžiui, protestuotojų susirinkimų saugumui užtikrinti) gali nukentėti kitų teisių apsauga (pavyzdžiui, saugumas mieste, nes policijos ištekliai naudojami protestuotojų susirinkimų saugumui užtikrinti)¹⁰⁴⁶. Kita vertus, išsiaiškinti ir įrodyti finansavimo ir atskirų teisių užtikrinimo lygio sąveiką sudėtinga, nors būtų sunku paneigti, kad sumažėjęs finansavimas institucijoms ar programoms tikrai neprideda prie efektyvumo sumažėjimo. G. Sakalauskas pažymi, kad

„ekonominių veiksnių ir skiriamo biudžeto dalies įtaką asmenų saugumui labai sunku apskaičiuoti: galima daug taupyti, pavyzdžiui, skiriant mažiau lėšų teisams ar bausmių vykdymo institucijoms, bet paskui „brangiai mokėti“ už neefektyvų teismų darbą, įskaitant korupciją arba socialinėje atskirtyje gyvenančius neintegruotus visuomenės narius“¹⁰⁴⁷.

Kiti mokslininkai konstatuoja taikstymosi su ekonomikos krizės sukeltais žmogaus teisių pažeidimais (pavyzdžiui, kai policija naudoja per daug jėgos mašindama demonstracijas; smurtas migrantų atžvilgiu; netinkamas elgesys su prieglobsčio prašytojais) pavojus – nelygybę, ksenofobiją ir smurto prieš mažumas bei „socialiai jautrias“ (labiau pažeidžiamas) grupes legitimavimą¹⁰⁴⁸.

Lietuvoje atliktuose pilietinių ir politinių žmogaus teisių padėties per ekonomikos krizę tyrimuose krizės veiksniai nėra skiriama daug dėmesio, tačiau kai kuriais atvejais krizės poveikis yra aptariamas arba jį galima numanyti. Pavyzdžiui, įvardijama, kad 2008 m. prasidėjęs ekonominis sunkmetis buvo skaudus viešosios informacijos rengėjams, todėl padidėjo neprofesionalių žiniasklaidos turinį rengiančių asmenų skaičius, žodžio laisvės ribos išsiplėtė – viešoji erdvė tapo prieinama kiekvienam asmeniui, leidžianti ir netgi skatinanti reikštis¹⁰⁴⁹. Nagrinėjant kovos su smurtu artimoje aplinkoje klausimą nurodoma, kad aukų teisės Lietuvoje nepakankamai užtikrinamos ir dėl specialių techninių priemonių, kurios turėtų būti prieinamos policijos pareigūnams (smurtautojo buvimo vietos nustatymo įrenginio ar aliarmo signalo), trūkumo¹⁰⁵⁰. Nagrinėjant kalinimo sąlygų klausimą minima, kad prastų sąlygų policijos areštines problemas sprendimo būdą – sumažinti areštinių skaičių, uždarančias prasčiausias fizinės būklės areštines, jog turimus finansinius išteklius būtų galima panaudoti fizinėms asmenų laikymo sąlygoms

¹⁰⁴⁶ URUMOVA, I. When “economic” means much more: Researching the nexus between the economic recession and the implementation of civil and political rights. *European yearbook on human rights*, vol. 14. Vienna, 2014, p. 420–421.

¹⁰⁴⁷ SAKALAUSKAS, G. Baudžiamosios politikos tradicija Lietuvoje. Iš ID. (moksl. red.). *Op. cit.*, p. 35 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁰⁴⁸ SKOGLY, S. The global financial crisis: A human rights meltdown? In MAYNARD, P. D., GOLD, N. (eds.). *Poverty, justice and the rule of law*. London, 2013, p. 85.

¹⁰⁴⁹ MULEVIČIUS, M. Įsitikinimų išraiškos ir informacijos laisvė. Iš BELIŪNIENĖ, L. *et al. Op. cit.*, p. 84 (nuorodą žr. Įžangoje).

¹⁰⁵⁰ ZAKSAITĖ, S. Apsauga nuo smurto artimoje aplinkoje. Iš BELIŪNIENĖ, L. *et al. Op. cit.*, p. 66 (nuorodą žr. Įžangoje).

gerinti – lėmė lėšų visų areštinių renovacijai stoka, tačiau kaip didžiausią susirūpinimą keliantis veiksnys, kurį būtų galima laikyti netinkamą kalinimo sąlygų priežastimi, nurodomas ne lėšų trūkumas, o „Lietuvos valstybės nerūpestingumas ir vangumas sprendžiant problemas“, kurį, kai kurių autorių nuomone, įrodo tai, kad Europos komiteto prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą (CPT) delegacijos pakartotinių vizitų Lietuvoje metu nustatydavo tas pačias problemas, t. y. kalinimo sąlygos praktiškai nepagerėdavo, nors problema ir būdavo identifikuota¹⁰⁵¹.

ET problemėmis politinių ir pilietinių teisių sritimis, nukentėjusiomis nuo ekonomikos krizės, yra įvardijusi: teisę kreiptis į teismą (ypač teisinės pagalbos nepakankamumo, procesų ilgumo ir nesugebėjimo įvykdyti teismo sprendimų aspektais), kalėjimų perpildymą, rasizmą (kaip kaltųjų dėl ekonomikos krizės ieškojimą), labiausiai socialiai pažeidžiamų grupių padėtį, atkreipusi dėmesį į žmogaus teisių pažeidimų ir sumažinto finansavimo sąsajas bei nacionalinių žmogaus teisių institucijų ir nevyriausybių organizacijų vaidmens ekonomikos krizės ir taupymo sąlygomis svarbą¹⁰⁵². ET žmogaus teisių komisaras yra atkreipęs dėmesį į jaunimo padėtį ir pažymėjęs, kad dėl didelio nedarbo nukenčia ir jaunimo teisės į lygybę bei teisė dalyvauti visuomenės gyvenime¹⁰⁵³. EŽTT yra pripažinęs, kad dėl taupymo priemonių, įvestų kovojant su krize, tam tikrais atvejais buvo pažeista teisė nekliudomai naudotis nuosavybe¹⁰⁵⁴, o dėl ekonomikos krizės ypatingo poveikio tam tikriems pasaulio regionams Europos valstybėms kilo naujų iššūkių, susijusių su imigracijos kontrole, tačiau tai nepakeitė valstybių įsipareigojimų užtikrinti apsaugą nuo kankinimo, nežmoniško ir žeminančio orumą elgesio apimties¹⁰⁵⁵.

¹⁰⁵¹ NIKARTAS, S. Teisė nebūti kankinamam ir nepatirti žiauraus, nežmoniško ar žeminančio elgesio ar nebūti taip baudžiamam: įkalinimo sąlygų kontekstas. Iš BELIŪNIENĖ, L. *et al. Op. cit.*, p. 37 (nuorodą žr. Įžangoje).

¹⁰⁵² The impact of the economic crisis and austerity measures on human rights in Europe. Preliminary study on existing standards and outstanding issues, p. 21 (nuorodą žr. Įžangoje); Annual Report on ECRI's Activities covering the period from 1 January to 31 December 2013. European Commission against Racism and Intolerance, 2013, CRI(2014)32, p. 8.

¹⁰⁵³ *Youth human rights at risk during crisis*. Council of Europe Commissioner for Human Rights, 3 June 2014. Prieiga per internetą: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/youth-human-rights-at-risk-during-the-crisis> [žiūrėta 2015 m. sausio 27 d.].

¹⁰⁵⁴ TULKENS, F. *The European Convention on Human Rights and the economic crisis: The issue of poverty. Distinguished Lecture delivered on the occasion of the XXIV Human Rights Law course of the Academy of European Law on 24 June 2013*. European University Institute working paper AEL 2013/8 Prieiga per internetą: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/28099> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 3.

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*, p. 13.

2. Politinės ir asmeninės teisės krizės išvakarėse ir jai prasidėjus

2.1. Krizės išvakarės

Lietuvos teisėje žmogaus teisių apsaugos pagrindus nustato Konstitucija. Valstybės tarptautinius įsipareigojimus užtikrinti konkrečių žmogaus teisių apsaugą nustato tarptautinė teisė: Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, kiti tarptautinės teisės instrumentai, įskaitant bendruosius tarptautinės teisės principus, taip pat Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys. Tarptautinės teisės normos Lietuvos teisėje gali būti taikomos tiesiogiai arba jų taikymui palengvinti, taikymo sąlygoms sudaryti išleidžiami nacionalinės teisės aktai ar į galiojančius teisės aktus įtraukiamos naujos normos, užtikrinančios nacionalinės teisės ir tarptautinių valstybės įsipareigojimų darną. Lietuva yra pagrindinių tarptautinių žmogaus teisių apsaugos sutarčių šalis ir nuolat svarsto galimybę plėsti šios rūšies tarptautinius įsipareigojimus, t. y. tapti ir kitų tokių sutarčių šalimi (ir ja tampa).

Nagrinėjant asmeninių ir politinių teisių apsaugos lygį krizės išvakarėse, verta atkreipti dėmesį į 2004 m. pradžioje JT Žmogaus teisių komiteto (ŽTK) vertinimą, pateiktą išnagrinėjus periodinį Lietuvos Respublikos pranešimą apie Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto įgyvendinimą¹⁰⁵⁶. Šis vertinimas apibūdino asmeninių ir politinių teisių apsaugos lygį Lietuvoje tuo metu, kai Lietuva rengėsi tapti ES valstybe nare ir turėjo atitikti politinį pagarbos žmogaus teisėms kriterijų¹⁰⁵⁷. 2004 m. pradžia, artėjant Lietuvos įstojimui į ES (2004 m. gegužės 1 d.), yra tas laikotarpis, kai žmogaus teisių apsaugai Lietuvoje buvo teikiamas aukščiausias politinis prioritetas, žmogaus teisių apsauga pasiekė to laikotarpio sąlygomis įmanomą aukščiausią lygį. Todėl tuo metu pateiktas vertinimas yra svarbus nusakant pilietinių ir politinių teisių apsaugą ne krizės sąlygomis.

JT ŽTK palankiai įvertino tuometes Lietuvos pastangas reformuoti teisinę sistemą, ypač sveikino parlamentinio Žmogaus teisių komiteto ir trijų ombudsmenų institucijų (Seimo kontrolieriaus, Lygių galimybių kontrolieriaus ir Vaiko teisių kontrolieriaus įstaigų) sukūrimą. Kaip susirūpinimą keliantys buvo įvardyti šie aspektai: (i) žemas Seimo kontrolieriaus rekomendacijų įgyvendinimo lygis (maža procentinė dalis); (ii) kovos su terorizmu priemonių

¹⁰⁵⁶ United Nations. International Covenant on Civil and Political Rights. Consideration of reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant. Concluding observations of the Human Rights Committee. Lithuania, 4 May 2004, UN doc. no. CCPR/80/CO/LTU.

¹⁰⁵⁷ „Narystė reikalauja, kad šalis kandidatė būtų pasiekusi institucijų demokratiją, užtikrinančių teisės viešpatavimą, žmogaus teises ir pagarbą mažumoms bei jų apsaugą, stabilumą“. European Council in Copenhagen 21–22 June 1993. Conclusions of the Presidency, doc no. SN 180/1/93 REV 1, p. 14 (7.A.iii p.).

galima neatitiktis žmogaus teisėms, ribojant negražinimo į pavojingą šalį principo taikymą asmenims, kurie laikomi grėsme valstybei; (iii) romų mažumos patiriama diskriminacija, skurdas, nedarbas ir nedalyvavimas tvarkant valstybės reikalus; (iv) nepakankama apsauga, ypač moterų ir vaikų, nuo smurto artimoje aplinkoje; (v) skundų dėl policijos pareigūnų netinkamo elgesio (neproporcingo jėgos naudojimo ir kitokio piktnaudžiavimo valdžia) nepriklausomo tyrimo mechanizmo nebuvimas; (vi) galimybė išimtiniais atvejais nepilnamečius įtariamuosius ir nuteistuosius kalinti kartu su suaugusiais; (vii) nepakankama pagalba jaunoms moterims, siekiant išvengti nepageidaujamo nėštumo ir ŽIV / AIDS; (viii) kalinimo už administracinius teisės pažeidimus galimybė, neaiškus skirtingų kalinimo rūšių (pavyzdžiui, sulaikymo 48 valandoms ir kardomojo kalinimo) atskyrimas, galima teisės aktų, numatančių įvairių rūšių kalinimą (pavyzdžiui, priverčiamoji psichiatrinė priežiūra, imigrantų sulaikymas) neatitiktis reikalavimui užtikrinti teisminę kalinimo peržiūrą; (ix) nepakankama kova su prekyba žmonėmis (mažas baudžiamųjų bylų skaičius, palyginti su žinomų prekybos žmonėmis atvejų skaičiumi); (x) kliudymas prieglobsčio prašytojams iš kai kurių valstybių prašyti prieglobsčio kertant valstybės sieną, neaiškūs „išimtinių atvejų“, kai prieglobsčio prašytojai gali būti įkalinami, kriterijai ir mažas patenkinimų (palyginti su pateiktų) prašymų suteikti prieglobstį skaičius; (xi) religinių bendruomenių registravimo skirtumai (galima diskriminacija); (xii) alternatyvos karinei tarnybai taikymo kriterijai ir tokios tarnybos trukmė, palyginti su karine tarnyba; (xiii) dideli teisės streikuoti apribojimai.

Daugelis šių vertinimų liko aktualūs ir apibūdinant politinių ir asmeninių teisių padėtį vėlesniu, 2005–2007 m., laikotarpiu, taigi iki prasidedant ekonomikos krizei, nors išsakoma ir nuomonių (pavyzdžiui, Žmogaus teisių stebėjimo vieno iš steigėjų H. Mickevičiaus), kad „įstojus į ES (galbūt kai kam bus paradoksas) žmogaus teisių padėtis nuolat blogėja“¹⁰⁵⁸. Nagrinėjamos kategorijos teisių apsaugos lygį šiuo laikotarpiu taip pat parodo valstybės ir nevyriausybinų institucijų ataskaitos, tyrimai.

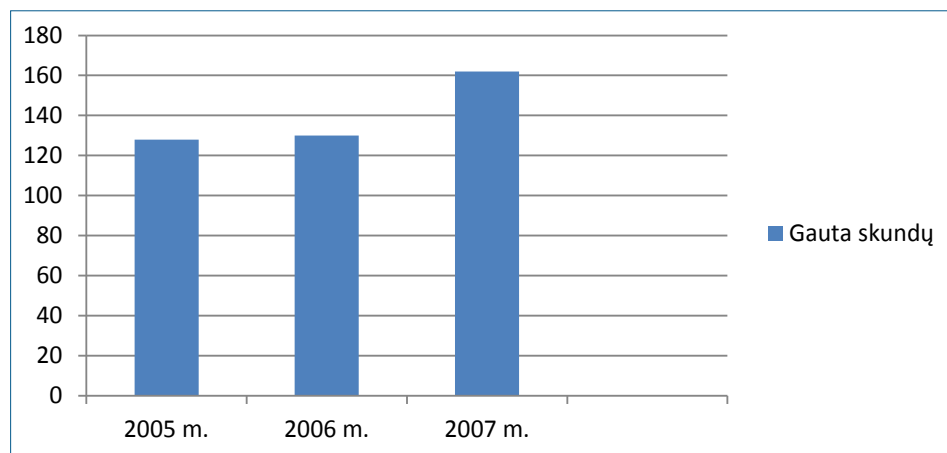
Itin svarbus yra padėties lygybės ir nediskriminavimo srityje vertinimas. Asmeninių ir politinių žmogaus teisių, įtvirtintų tarptautinės ir nacionalinės teisės aktuose, įgyvendinimas vienodais pagrindais, nepriklausomai nuo asmens lyties, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės, etninės kilmės, religijos, įsitikinimų ir kitų pagrindų, yra esminė demokratijos, asmenybės raidos ir visuomenės kultūrinės, ekonominės, socialinės pažangos sąlyga. Remiantis asmenų lygybės ir nediskriminavimo užtikrinimą prižiūrinčios Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos ataskaitomis nagrinėjamu laikotarpiu, pažymėtina, kad pareiškėjų skundų dėl galimos diskriminacijos daugėjo. Jų skaičius didėjo iš dalies dėl to, kad 2005 m. sausio 1 d. įsigaliojęs

¹⁰⁵⁸ *Žmogaus teisių stebėtojai: įstojus į ES žmogaus teisių padėtis nuolat blogėja*. Prieiga per internetą: http://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/19704/zmogaus_teisiu_stebetojai_istojus_i_es_zmogaus_teisiu_padėtis_nuolat_blogeja [žiūrėta 2014 m. gruodžio 22 d.].

Lygių galimybių įstatymas¹⁰⁵⁹ išplėtė tarnybos kompetencijos ribas, o asmenims suteikė teisę kreiptis ne tik dėl galimos diskriminacijos lyties pagrindu, t. y. pagal Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą¹⁰⁶⁰, bet ir dėl amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar išitikinimų.

Apibendrinus skundų tyrimų problematiką 2005 m. konstatuotina, kad skundai dėl moterų ir vyrų lygių teisių pažeidimų (23 proc.) vyravo tarp skundų dėl įvairių rūšių diskriminacijos (iš viso 2005 m. gauti 128 skundai, tai beveik dvigubai daugiau nei 2004 m.), taip pat dažnai skųstasi dėl diskriminacijos amžiaus pagrindu (22 proc.)¹⁰⁶¹. 2006 m. dažniausi diskriminavimo pagrindai išliko tie patys: dėl lyties (24 proc.) ir dėl amžiaus (19 proc.; iš viso 130 skundų)¹⁰⁶². 2007 m. vyravo skundai dėl diskriminacijos dėl lyties (26 proc.) ir dėl rasės ar etninės priklausomybės (14 proc.), taip pat padaugėjo skundų dėl diskriminavimo lytinės orientacijos pagrindu (11 proc.; iš viso 162 skundai)¹⁰⁶³. Tyrėjų pažymima, kad

„itin didelis jautrumas homoseksualumo fakto atskleidimui koreliuoja su dideliu homofobiškumo laipsniu mūsų visuomenėje – baiminamasi galimo pasmerkimo ar kitų neigiamų pasekmių“¹⁰⁶⁴.



1 diagrama. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos gauti skundai 2005–2007 m.

¹⁰⁵⁹ Žin., 2003, nr. 114-5115 (su vėlesnėmis pataisomis).

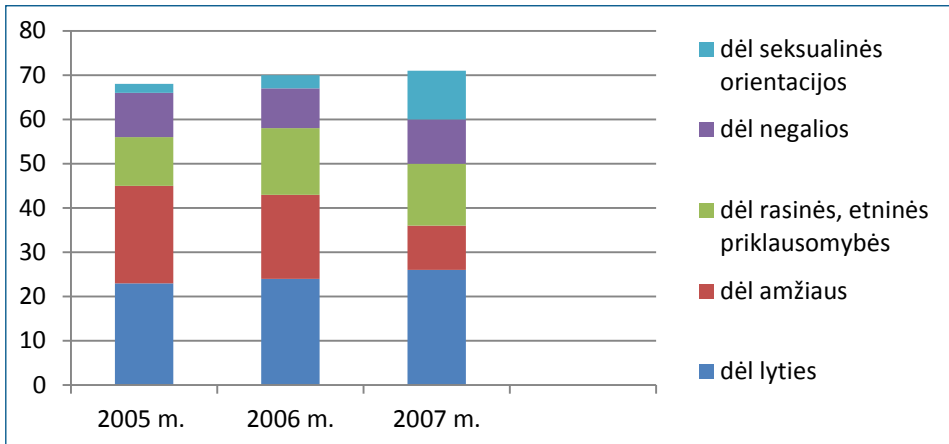
¹⁰⁶⁰ Žin., 1998, nr. 112-3100 (su vėlesniais pakeitimais).

¹⁰⁶¹ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2005 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.].

¹⁰⁶² Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2006 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.].

¹⁰⁶³ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2007 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.].

¹⁰⁶⁴ Lietuvos gyventojai netiki, kad valstybė apgins jų pažeistas teises. Žmogaus teisių stebėjimo institutas, 2008. Prieiga per internetą: <https://www.hrmi.lt/naujiena/308> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.].



2 diagrama. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos 2005–2007 m. gautų skundų problematika (dažniausi pagrindai, proc.)

Taigi ekonomikos krizės išvakarėse problemų būta dėl labiausiai socialiai pažeidžiamų grupių teisių užtikrinimo, dalis iš kurių nurodyta ir JT ŽTK ataskaitoje. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba buvo atkreipusi dėmesį į nėščių moterų diskriminavimą darbo santykių srityje, neįgaliųjų padėtį visuomenėje („mažai pritaikyta fizinė, informacinė aplinka ir darbo vietos, menkai šviečiami darbdaviai ir visuomenė, vyrauja stereotipinės nuostatos neįgaliųjų gebėjimų ir profesinės kompetencijos atžvilgiu, neugdama palanki visuomenės nuomonė apie neįgaliuosius ir tolerancija jiems“¹⁰⁶⁵). Kaip probleminis nurodytas ir tautinių mažumų, etninių grupių klausimas:

„Nepaisant Lietuvoje tautinėms mažumoms garantuojamų teisių, ryškėja nepakantumo kitos tautybės, rasės, odos spalvos asmenims požymiai: išpuoliai prieš juodaodžius viešose vietose, neapykantos kurstymas kitos etninės priklausomybės žmonėms“¹⁰⁶⁶. Labiausiai visuomenės daugumos nemėgstama grupe yra romai.¹⁰⁶⁷

Tarp reglamentavimo keitimo iniciatyvų nagrinėjamu laikotarpiu iki krizės pažymėtina, kad 2006 m. lygių galimybių kontrolierius atkreipė dėmesį į diskriminacijos pagrindų išplėtimo įstatyme klausimo svarstymo poreikį, nes gauna skundų, kurie nepatenka į įstatymuose išvardytus pagrindus (pavyzdžiui, šeiminei padėtis ar socialinė padėtis, net fizinė išvaizda ar gyvenamoji vieta¹⁰⁶⁸). Be to, pastebėtas neiškumas dėl atsakomybės už diskriminavimo

¹⁰⁶⁵ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2006 metais ataskaita, p. 81 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁰⁶⁶ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2007 metais ataskaita, p. 62 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁰⁶⁷ BERESNEVIČIŪTĖ, V. ir LEONČIKAS, V. Diskriminacijos suvokimas Lietuvos visuomenėje. *Filosofija. Sociologija*, 2009, t. 20, nr. 4, p. 339.

¹⁰⁶⁸ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2007 metais ataskaita, p. 127 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

kaip Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo arba Lygių galimybių įstatymo pažeidimo ir užtraukiančio baudžiamąją atsakomybę pagal BK 169 straipsnyje įtvirtintą diskriminavimo nusikaltimo sudėtį santykio¹⁰⁶⁹. 2005 m. lygių galimybių kontrolierius nurodė, kad reikia sudaryti tarpžinybinę darbo grupę „naujos Romų integracijos į Lietuvos visuomenę programai, kuri atitiktų Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją bei ET Patariamojo komiteto rekomendacijas“ parengti (2008 m. buvo patvirtinta Romų integracijos į Lietuvos visuomenę 2008–2010 metų programa¹⁰⁷⁰). Tarp institucinių klausimų paminėtina ir tai, kad ET 2006 m. pabaigoje nusprendė Vilniuje įsteigti Europos lyčių lygybės institutą (netrukus prasidėjusi ekonomikos krizė šios institucijos įsteigimui nesutrukdė)¹⁰⁷¹.

2.2. Reagavimas į krizę ir politinės bei asmeninės teisės: apžvalga

2.2.1. Betrunkantis naujų įsipareigojimų prisiėmimas

Per ekonomikos krizę nenutrūko pasirengimo tapti tarptautinių sutarčių, numatančių įsipareigojimus užtikrinti tam tikrus pilietinių ir politinių teisių aspektus, šalimi (t. y. nacionalinės teisės normų, reikalingų tam, kad būtų galima užtikrinti tarptautine sutartimi sukurtam tarptautinių įsipareigojimų įgyvendinimą, priėmimo) bei tapimo tokių sutarčių šalimi (sutarčių pasirašymo, ratifikavimo) procesas. Šiuo laikotarpiu Lietuva tapo JT neįgaliųjų teisių konvencijos¹⁰⁷², Konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą fakultatyvaus protokolo¹⁰⁷³, Tarptautinės

¹⁰⁶⁹ Lygių galimybių įstatyme bei Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatyme apibrėžta diskriminacija dėl lyties, amžiaus, negalios, lytinės orientacijos, rasės ir etninės priklausomybės, religijos ir įsitikinimų ir atsakomybė už šių įstatymų pažeidimus. BK 169 straipsnyje nustatyta baudžiamoji atsakomybė už diskriminavimą dėl tautybės, rasės, lyties, kilmės, religijos ar kitos grupinės priklausomybės. „Įstatymuose nėra nurodyti aiškūs, objektyvūs kriterijai, principai, kada skundas dėl diskriminacijos įvairiais pagrindais yra nagrinėtinas Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyboje, o kada skundas turėtų būti nagrinėjamas ikiteisminio tyrimo įstaigoje ar prokuratūroje. Todėl būtina padaryti atitinkamus įstatymų pakeitimus, leisiančius aiškiai ir suprantamai atriboti diskriminacijos atvejus, kurie turėtų būti nagrinėjami ikiteisminio tyrimo įstaigoje ar prokuratūroje, o kurie Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyboje.“ Lygių galimybių kontrolieriaus veiklos 2006 metais ataskaita, p. 82.

¹⁰⁷⁰ *Žin.*, 2008, nr. 42-1555. 2010 m. birželio 6 d. šis Vyriausybės nutarimas neteko galios. Kultūros ministro 2012 m. kovo 20 d. įsakymu nr. IV-196 buvo patvirtintas Romų integracijos į Lietuvos visuomenę 2012–2014 metų veiklos planas (*Žin.*, 2012, nr. 36-1813).

¹⁰⁷¹ 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Reglamentą (EB) nr. 1922/2006 dėl Europos lyčių lygybės instituto įkūrimo. Institutas buvo įkurtas 2007 m. gegužę Briuselyje, vėliau jo biuras buvo perkeltas į Vilnių.

¹⁰⁷² *Žin.*, 2010, nr. 67-3350.

¹⁰⁷³ *Žin.*, 2013, nr. 130-6619.

konvencijos dėl asmenų apsaugos nuo priverstinio dingimo¹⁰⁷⁴ šalimi, pasirašė Europos konvenciją dėl smurto prieš moteris bei smurto artimoje aplinkoje prevencijos ir šalinimo¹⁰⁷⁵. Be to, Lietuvai, kaip ES valstybei narei, per krizę (2009 m.) įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, tapo teisiškai privaloma ES Pagrindinių teisių chartija (kurios teisinis statusas, kaip minėta, iki tol nebuvo aiškus), Lietuva kartu su kitomis valstybėmis narėmis dalyvavo priimant ES strateginę programą žmogaus teisių ir demokratijos srityje bei ES veiksmų planą žmogaus teisių ir demokratijos srityje¹⁰⁷⁶ ir ėmėsi veiksmų įgyvendinant šiuos dokumentus (pavyzdžiui, 2013 m. imtasi rengti nacionalinį pagarbos žmogaus teisėms versle užtikrinimo planą, kuriuo siekiama įgyvendinti JT verslo ir žmogaus teisių pagrindinius principus¹⁰⁷⁷; jis parengtas 2014 m.¹⁰⁷⁸).

Taigi Lietuvos teisėje yra numatytas platus žmogaus teisių, tarp jų ir priklausančių pilietinių bei politinių teisių kategorijai, katalogas, kuris per krizę nebuvo susiaurintas, bet, atvirkščiai, buvo toliau plečiamas, t. y. teisiškai žmogaus teisių apimtis per krizę nesusiaurėjo ir valstybė tęsė darbą, reikalingą žmogaus teisėms įgyvendinti praktiškai.

2.2.2. Teisių apsauga kilus krizei: tarptautinių organizacijų požiūris

Nagrinėjant pilietinių ir politinių teisių apsaugos lygį per krizę, svarbu atkreipti dėmesį į 2012 m. JT ŽTK vertinimą, pateiktą išnagrinėjus periodinį Lietuvos Respublikos pranešimą apie Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto įgyvendinimą¹⁰⁷⁹. JT ŽTK palankiai įvertino kovai su diskriminacija

¹⁰⁷⁴ *Žin.*, 2013, nr. 46-2253.

¹⁰⁷⁵ *Užsienio reikalų ministras pasirašė Europos Tarybos konvenciją dėl smurto prieš moteris*. BNS. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/uzsienio-reikalu-ministras-pasirase-europos-tarybos-konvencija-del-smurto-pries-moteris.d?id=61574708#ixzz3PX4fb3qe> [žiūrėta 2015 m. sausio 22 d.]. (angl. *European convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*; Konvencijos pavadinimo vertimas į lietuvių kalbą gali būti ir kitoks; tai paaiškės tik ją ratifikuojant).

¹⁰⁷⁶ Žmogaus teisės ir demokratija. ES strateginė programa ir ES veiksmų planas, ES dok. nr. 11855/12. Tai ES išorės politikos dokumentas; kadangi dėl žmogaus teisių normų visuotinumą siekiama išvengti ES išorės ir vidaus politikoje taikomų žmogaus teisių apsaugos standartų skirtumų, kai kuriems ES išorės politikos veiksmams įgyvendinti reikia imtis ir veiksmų žmogaus teisėms užtikrinti nacionaliniu lygmeniu.

¹⁰⁷⁷ United Nations. Human Rights Council. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, 21 March 2011, doc. no. A/HRC/17/31.

¹⁰⁷⁸ Lietuvos veiksmai įgyvendinant JT pagrindinius principus dėl verslo ir žmogaus teisių; pritarta Vyriausybės 2014 m. rugpjūčio 18 d. pasitarime.

¹⁰⁷⁹ United Nations. International Covenant on Civil and Political Rights. Consideration of reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant. Concluding observations of the Human Rights Committee. Lithuania, 31 August 2012, UN doc. no. CCPR/C/LTU/CO/3.

reikšmingų teisės aktų priėmimą (Lygių galimybių įstatymo, BK pakeitimų, numačiusių ksenofobinius, rasistinius ir diskriminacinius motyvus kaip sunkinančią aplinkybę), taip pat papildomų tarptautinių sutartinių žmogaus teisių įsipareigojimų prisiėmimą. Kaip susirūpinimą keliantys buvo įvardyti šie aspektai: (i) Paryžiaus principus¹⁰⁸⁰ atitinkančios nacionalinės žmogaus teisių institucijos nebuvimas; (ii) nepakankamas finansavimas, reikalingas tinkamam Apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymo veikimui užtikrinti; (iii) besitęsianti romų diskriminacija, skurdas, žemas išsilavinimas, didelis nedarbas, netinkamos gyvenimo sąlygos; (iv) nepakankama kova su lesbiečių, gėjų, biseksualių ir transseksualių žmonių (LGBT) diskriminacija, galimybė aiškinti galiojančius įstatymus diskriminaciniu būdu, ypač pabrėžiant saviraiškos bei susirinkimų laisvę; (v) galima kovos su terorizmu priemonių neatitiktis žmogaus teisėms, nepakankamas informacijos apie terorizmu įtariamų asmenų slaptą perdavimą ir kalinimą Lietuvoje ištyrimas; (vi) aiškaus fizinių bausmių institucinėje aplinkoje uždraudimo nebuvimas; (vii) prekyba žmonėmis, ypač pabrėžiant vaikų, gyvenančių globos namuose, taip pat rizikos grupei priklausančiose šeimose, pažeidžiamumą; (viii) administracinio ir kardomojo kalnimo dažnis ir trukmė, nepakankamas alternatyvų laisvės atėmimo bausmei buvimas; (ix) negrąžinimo į pavojingą šalį principo taikymo asmenims, kurie laikomi grėsme valstybei, ribojimas ir siūlymai sumažinti reikalavimus tam, kad asmuo galėtų būti pripažintas keliančiu grėsmę valstybei; (x) nepakankama teisinė pagalba neveiksniems asmenims, teisinio atstovavimo bylose, kuriose sprendžiamas asmenų pripažinimo neveiksniais klausimas, nebuvimas, neveiksnių asmenų teisės kreiptis į teismą dėl jų veiksnumo peržiūrėjimo nebuvimas, teismo galimybė spręsti dėl neveiksnių moterų abortų ir sterilizacijos; (xi) nepakankama kova su nusikaltimais dėl ksenofobinių, rasinių ir diskriminacinių motyvų, neapykantos tautinėms mažumoms ir LGBT apraiškų, ypač internete, gausa.

Palyginus su laikotarpiu iki krizės matyti, kad dalis spręstinių klausimų ir problemų liko. Be to, atsirado ir naujų problemų. Įdomu, kad JT ŽTK, vertindamas, kaip Lietuva laikosi Pakto reikalavimų, nemini dėl ekonomikos krizės kilusių iššūkių. Tai rodo teorinę tarptautinės žmogaus teisių apsaugos teisės poziciją, išreikštą ir Pakto 2 straipsnyje¹⁰⁸¹, kad pareigos užtikrinti politines ir pilietines žmogaus teises apimtis nepriklauso nuo valstybės turimų išteklių.

¹⁰⁸⁰ United Nations. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

¹⁰⁸¹ Apie valstybių įsipareigojimų užtikrinant pilietines ir politines teises pobūdį žr. United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 31 [80], The Nature of the General Legal Obligation Imposed on the States Parties to the Covenant, 2004, UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, § 5: „pareiga gerbti ir užtikrinti Pakte pripažįstamas teises visoms šalims valstybėms taikoma iš karto.“ Kitaip yra ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių atveju, žr. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 3, The nature of States parties' obligations, 1990, UN doc. E/1991/23, § 1: „Paktas numato laipsnišką įgyvendinimą ir pripažįsta turimų išteklių ribotumo nulemtus suvaržymus.“

2.2.3. Teisių apsauga kilus krizei: Lietuvos valstybės požiūris

Aiškinantis, kaip pati Lietuvos valstybė (jos Vyriausybė) suvokė jai dėl ekonomikos krizės kilusius iššūkius užtikrinant politinių ir asmeninių teisių apsaugą, verta atkreipti dėmesį į Lietuvos Respublikos pranešimą, pateiktą JT Žmogaus teisių tarybai, atliekančiai JT valstybių narių žmogaus teisių įsipareigojimų vykdymo visuotinę periodinę peržiūrą¹⁰⁸². Šis pranešimas buvo parengtas 2011 m., t. y. krizei dar nepasibaigus. Valstybės ekonominių išteklių ribotumas, kaip reikšminga žmogaus teisių užtikrinimo aplinkybė, pranešime minima analizuojant teisę į tinkamas kalinimo sąlygas, taip pat laisvę gauti ir skleisti informaciją, ypač per žiniasklaidos priemones, įskaitant ir naujasias (valstybė turi užtikrinti, kad, garantuojant teisę gauti ir skleisti informaciją, nebūtų pažeistos kitos žmogaus teisės, t. y. kad nebūtų skelbiama asmens teisė į privatumą (asmens duomenų teisinę apsaugą) pažeidžianti, nepilnamečiams žalinga, nesantaiką visuomenėje skatinanti informacija, tačiau žmogaus teisių apsaugą žiniasklaidoje užtikrinanti Žurnalistų etikos inspektoriatas tarnyba susiduria su ribotų išteklių problema¹⁰⁸³. Svarstant šį pranešimą JT Žmogaus teisių taryboje (2011 m. spalio 11 d.) Lietuvos delegacija paminėjo ekonomikos krizę kaip iššūkį žmogaus teisių apsaugai, bet pabrėžė krizės poveikį ekonominėms ir socialinėms teisėms (minėjo atlyginimų viešajame sektoriuje, socialinių pašalpų mažinimą, palankiai vertino tai, kad paramos mažinimas netaikytas labiausiai socialiai pažeidžiamoms grupėms)¹⁰⁸⁴, o pilietinių ir politinių teisių apsaugą Lietuvoje vertino kaip pakankamą¹⁰⁸⁵, t. y. šios teisės laikomos sritimi, kuriai ekonomikos krizė nepadarė reikšmingo neigiamo poveikio. Kaip tinkamai užtikrinamų šios kategorijos teisių pavyzdžiai buvo nurodyti saviraiškos laisvė spaudos laisvės aspektu (minėti palankūs tarptautinių nevyriausybinė organizacijų vertinimai)¹⁰⁸⁶, taip pat susirinkimų laisvė (pateiktas Lietuvos teismų vaidmens užtikrinant šią teisę lygybės eitynių atveju pavyzdys, taip pat prieš valstybės veiksmus protestavusių profesinių sąjungų susirinkimo prie Seimo pavyzdys)¹⁰⁸⁷. Reikėtų pabrėž-

¹⁰⁸² Lietuvos Respublikos pranešimas JT Žmogaus teisių tarybos vykdomai visuotinei periodinei peržiūrai; pritarta Vyriausybės 2011 m. birželio 29 d. pasitarime.

¹⁰⁸³ *Ibid.*, § 107.

¹⁰⁸⁴ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Lithuania, 19 December 2011, No. A/HRC/19/15, (vertimas į lietuvių kalbą skelbiamas Teisingumo ministerijos tinklalapyje http://www.tm.lt/dok/ataskaita_Lietuva.pdf [žiūrėta 2014 m. liepos 28 d.], § 14.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, § 85.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*, § 13.

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*, § 86. Taip pat žr. Vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 7 d. nutartį administracinėje byloje nr. AS⁸²²-339/2010: remiantis EŽTK 11 straipsniu ir jį aiškinančia EŽTT jurisprudencija panaikinta pirmosios instancijos teismo pritaikyta reikalavimo užtikrinimo priemonė – ginčijamo įsakymo dėl leidimo organizuoti eitynes galiojimo sustabdymas, konstatavus, kad jį nebuvo tikslinga ir proporcinga siekiamam tikslui, atsižvelgiant į valstybės pozityviausias pareigas, užtikrinant mažumoms priklausantių asmenų veiksmingą naudojimąsi susirinkimų laisve. Teismui priėmus šią nutartį, buvo sudarytos sąlygos lygybės eitynėms įvykti, t. y. apginta susirinkimų laisvė. Taip pat žr. Vyriausiojo

ti, kad tiek Lietuvos pranešime¹⁰⁸⁸, tiek jo svarstymo metu pateikta informacija rodo valstybės dėmesį socialiai pažeidžiamų grupių padėčiai, t. y. bent jau pastangas pasiekti, kad su ekonominiais ir kitokiais iššūkiams susiduriančioje valstybėje nebūtų pažeidžiamas lygybės principas, tokie asmenys nepatirtų diskriminacijos, gautų reikiamą paramą ir apsaugą.

2.2.4. Teisių apsauga kilus krizei: visuomenės požiūris

Asmeninės ir politinės teisės yra demokratijos pagrindas ir išraiška, todėl demokratijos vertinimas visuomenėje kartu parodo ir nagrinėjamos kategorijos teisių svarbą žmonėms. Vykdamas tyrimą atliktos visuomenės nuomonės apklausos duomenys atskleidė įdomių rezultatų. Dauguma respondentų demokratiją vertina labiau (65,5 proc.) nei autoritarinį valdymą (šių valdymo formą rinkosi 8,4 proc., o 26,2 proc. nurodė „Sunku pasakyti“), tačiau, rinkdamiesi tarp demokratijos (už kurią pasisakė 25,5 proc.) ir ekonominės gerovės, dauguma teikė pirmenybę ekonominei gerovei (52,5 proc.)¹⁰⁸⁹. Gana ryškiai išsiskiria ir tai, kad net 72 proc. respondentų išreiškė nusivylimą demokratija (48,5 proc. pareiškė nusivylę ją iš dalies, 25,5 proc. – nusivylę), 28,0 proc. buvo priešingos nuomonės; apklausos duomenimis, nenusivylusiųjų demokratija Lietuvoje dar mažiau (12,6 proc.), o nusivylusiųjų ją šalyje net 87,4 proc. (53,6 proc. nusivylę iš dalies, 33,8 proc. nusivylę). Vadinas, didesnioji dauguma visuomenės labiau vertina ekonominę gerovę ir su tuo susijusį pajamų, darbo stabilumą, socialinių garantijų užtikrintumą, galima sakyti, asmeninėms ir politinėms teisėms suteikdama mažesnę reikšmę ir, matyt, nepakankamai pasitikėdama demokratijos institutais šią gerovę ir stabilumą užtikrinti užėjus ekonomikos nuosmukiui.

Kaip minėta 1 skyriuje, mažesnė dalis respondentų nurodė, kad per ekonomikos krizę buvo pažeistos asmeninės ir politinės teisės, palyginti su

administracinio teismo 2011 m. birželio 23 d. nutartį administracinėje byloje nr. A⁸⁵⁸-2457/2011: teismas patvirtino žemesnės instancijos teismo sprendimą priteisti žalos atlyginimą už tai, kad 2009 m. sausio 16 d. mitinge prie Seimo, kurį organizavo Lietuvos darbo federacija, policijos pareigūnai neteisėtai panaudojo jėgą ir padarė žalą asmens sveikatai. Teismas, remdamasis EŽTT jurisprudencija, laikė, kad būtent atsakovas turėjo įrodyti savo (policijos pareigūnų) veiksmų (šūvio(-ių) skausminiais šaudmenimis) teisėtumą ir pagrįstumą, įskaitant ir atitiktą proporcingumo principui, atsižvelgiant į pareiškėjo elgesį. Atsakovo atstovai bylos metu nepateikė įrodymų, kad fizinės prievartos panaudojimas prieš pareiškėją buvo nulemtas jo darytų teisės pažeidimų, įskaitant ir tokios prievartos panaudojimo atitiktą proporcingumo principui, todėl buvo konstatuotas valstybės (pareigūnų) veiksmų neteisėtumas. Taigi teismas nuo nepagrįstų ribojimų apgynė asmens teisę, naudojantis susirinkimų laisve, dalyvauti protesto prieš valstybės ekonominę politiką mitinge, net jei tas mitingas vėliau perauga į neramumus (riaušes), tik su sąlyga, kad asmuo pats nesielgia agresyviai ir nekelia grėsmės kitų gyvybei ar sveikatai.

¹⁰⁸⁸ Žr., pvz., Lietuvos pasirinktą Lietuvos Respublikos pranešimo JT Žmogaus teisių tarybos vykdomai visuotinei periodinei peržiūrai (pranešimui pritarta Vyriausybės 2011 m. birželio 29 d. pasitarime) struktūrą: atskiruose skyriuose aptariami lyčių lygybės, tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių, vaiko teisių, neįgaliųjų teisių, kalinimo sąlygų, pabėgėlių ir prieglobsčio prašytojų teisių, prekybos žmonėmis, pacientų teisių klausimai.

¹⁰⁸⁹ A/TAP 113, 480.

ekonominėmis ir socialinėmis teisėmis, tačiau daugiausia buvo manančiųjų, jog per nuosmukį padaugėjo žmogaus orumo pažeidimų: 37,4 proc. atsakė, kad jų padaugėjo šiek tiek, 20,8 proc. manė, kad orumas pažeistas labai, 22,8 proc. neigė krizės poveikį žmogaus orumui, 19 proc. šiuo klausimu neturėjo nuomonės. Įdomu pažymėti, kad kaip vykdžiusius orumo pažeidimus visuomenė nurodė beveik vienodomis proporcijomis privatų sektorių (65,5 proc.) ir valdžios institucijas (68 proc.). Taigi 58,2 proc. respondentų (visuomenės) ir 58,5 proc. apklaustų teisininkų atsakė, kad orumas buvo pažeistas (labai arba šiek tiek). Be orumo, asmenys nurodė šias daugiausia krizės neigiamai paveiktas asmenines ir politines teises (maždaug trečdaliui respondentų konstatuojant pažeidimo buvimą): poveikį asmens neliečiamybės teisei nurodė 33,6 proc. respondentų (apklaustų teisininkų dalis, nurodžiusi šios teisės pažeidimą, – 28,5 proc.), žeminančio elgesio draudimui – 37,3 proc. (teisininkų – 31,4 proc.), teisei į laisvę ir saugumą – 30,8 proc. (teisininkų – 31,4 proc.), teisei į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą – 32,5 proc. (teisininkų – 32,8 proc.), asmens duomenų apsaugai – 37,6 proc. (teisininkų – 31,4 proc.). Apklausos duomenimis, Didžioji recesija gana nežymiai paveikė minties, sąžinės, religijos laisvę: buvus šios teisės pažeidimų nurodė 14,6 proc. respondentų (teisininkų – 15,7 proc.). Buvus teisės į susirinkimų laisvę pažeidimų nurodė 18,6 proc. (teisininkų – 10 proc.), asociacijų laisvės – 9,4 proc. (teisininkų – 7,1 proc.), neigiamą krizės įtaką teisei ieškoti prieglobsčio nurodė 6,4 proc. respondentų (teisininkų – 8,5 proc.), diskriminacijos draudimui – 19,4 proc. (teisininkų – 34,3 proc.), teisei dalyvauti rinkimuose – 9 proc. (teisininkų – 5,7 proc.). Respondentų (visuomenės) išsakyto požiūrio į žmogaus orumo ir į konkrečių politinių ir asmeninių teisių pažeidimų kiekio pokyčius per krizę analizė rodo, kad visuomenė nėra linkusi sieti žmogaus orumo pažeidimų su konkrečių politinių ir asmeninių teisių pažeidimu, t. y. manoma, kad teisė į žmogaus orumą labiau nukentėjo dėl kitokių nei pateiktame klausime įvardytos politinės ir asmeninės teisės teisių pažeidimų. Tikėtina, kad žmogaus orumo pažeidimus respondentai labiau sieja su jų ekonominių ir socialinių teisių pažeidimais, nes būtent šias teises respondentai įvertino kaip patyrusias didžiausią neigiamą ekonomikos krizės poveikį.¹⁰⁹⁰

2.2.5. Socialiai pažeidžiamų asmenų teisių apsaugos ypatumai

2008 m. Žmogaus teisių stebėjimo instituto inicijuotos visuomenės nuomonės apklausos duomenimis, labiausiai diskriminuojamomis grupėmis buvo įvardytas „jau tradiciniu tapęs atskirų socialinių grupių sąrašas – pagyvenę

¹⁰⁹⁰ A/TAP 13–28, 141–152.

žmonės, neįgalieji, psichikos ligoniai, vaikai, moterys, tautinės ir seksualinės mažumos¹⁰⁹¹. Dauguma šių grupių ir vėlesniais ekonomikos krizės metais išliko tarp labiausiai pažeidžiamų.

Vertinant pažeidžiamoms grupėms priklausančių asmenų teisių apsaugą per ekonomikos krizę, greta pozityvių – valstybės skiriamo dėmesio – aspektų minėtina ir tai, kad ekonomikos krizė padarė neigiamą poveikį tokių asmenų teisių apsaugos programoms įgyvendinti. Pavyzdžiui, Lietuvos ataskaitoje apie JT neįgalųjų teisių konvencijos įgyvendinimą Lietuvoje pripažįstama, kad dėl ekonomikos krizės sulėtėjo Antidiskriminacinės programos įgyvendinimas: 2009–2010 m. buvo įgyvendinamos tik tos priemonės, kurioms nereikėjo papildomų lėšų iš priemonių vykdytojų¹⁰⁹².

Krizė taip pat lėmė žmogaus teisių apsaugos pigesnių būdų pasirinkimą. Pavyzdžiui, nors per ekonomikos krizę įgyvendinant JT neįgalųjų teisių konvenciją buvo imtasi reformuoti neveiksnumo institutą¹⁰⁹³, siekiant, kad neįgalūs asmenys, atsižvelgiant į jų faktinius gebėjimus, išsaugotų ir galėtų atgauti kuo platesnį veiksnumą įvairiose veiklos srityse, rengiant teisės aktų projektus buvo nuspręsta nepradėti reformų, susijusių su neįgalųjų dalyvavimo rinkimuose teisių išplėtimu, nors Lietuvos teisinės situacijos¹⁰⁹⁴ problemiškas šiuo atžvilgiu, atsižvelgiant į tarptautinių institucijų pateikiamą Neįgalųjų teisių konvencijos aiškinimą¹⁰⁹⁵, didesnių abejonių nekelia. Reformos šioje

¹⁰⁹¹ *Kaip visuomenė vertina žmogaus teisių padėtį Lietuvoje: Reprezentatyvi Lietuvos gyventojų apklausa*. 2008 m. lapkričio 7–15 d., Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras Vilmorus, Žmogaus teisių stebėjimo institutas. Prieiga per internetą: https://www.hrmi.lt/uploaded/TYRIMAI/Vilmorus_apklausa_2008.pdf [žiūrėta 2014 m. lapkričio 30 d.], p. 4.

¹⁰⁹² Lietuvos Respublikos pirminė Jungtinių Tautų neįgalųjų teisių konvencijos įgyvendinimo ataskaita, 2012 m. Prieiga per internetą: http://www.socmin.lt/public/uploads/1063_neigaliju_konv_atask_2012m.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 27 d.], § 26.

¹⁰⁹³ Žr. 2012 m. lapkričio 15 d. Teisingumo ministerijos pateiktą projektą nr. 12-3642-01 ir vėlesnius šio projekto variantus. Patobulinti įstatymų projektai buvo priimti 2015 m. kovo 26 d. Žr. Teisingumo ministerijos 2015 m. kovo 27 d. pranešimą spaudai *J. Bernatonis: „Nebeliks galimybių piktnaudžiauti apribojant asmenų veiksnumą“*. Prieiga per internetą: <http://www.tm.lt/naujienos/pranesimasspaudai/2199> [žiūrėta 2015 m. liepos 23 d.].

¹⁰⁹⁴ Konstitucijos 34 straipsnio 3 dalis: „Rinkimuose nedalyvauja piliečiai, kurie teismo pripažinti neveiksniais.“

¹⁰⁹⁵ JT neįgalųjų teisių komitetas laikosi nuomonės, kad teisė dalyvauti politiniame gyvenime gali būti įgyvendinama suteikiant negalią turinčiam asmeniui pagalbą, kuri jam reikalinga, siekiant įgyvendinti teisinį veiksnumą: „asmens gebėjimas priimti sprendimus negali pateisinti neleidimo neįgaliesiems asmenims naudotis politinėmis teisėmis, įskaitant teisę balsuoti, teisę kelti savo kandidatūrą rinkimuose ir teisę būti teismo prisiekusiuoju“ (United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities. General Comment No. 1 (2014), 19 May 2014, CRPD/C/GC/1, Article 12, § 48); „Šalys valstybės turi pareigą saugoti ir skatinti neįgalių žmonių teisę pasinaudoti jų pasirinkta pagalba slaptai balsuojant ir, nepatiriant diskriminacijos, dalyvauti visuose rinkimuose ir referendumuose. Komitetas taip pat rekomenduoja, kad šalys valstybės garantuotų neįgaliesiems asmenims teisę kelti savo kandidatūrą rinkimuose, veiksmingai eiti pareigas ir atlikti visas viešąsias funkcijas visais vyriausybės lygmenimis, jiems pageidaujant, tinkamai pritaikant sąlygas ir suteikiant pagalbą, reikalingą siekiant pasinaudoti teisiniu veiksnumu“ (*Ibid.*, § 49) EŽTT yra pripažinęs intelekto negalią turinčių asmenų teisę balsuoti rinkimuose. Remdamasis JT neįgalųjų teisių konvencija ir ET rekomendacijomis, Teismas padarė išvadą, kad teisinis klasifikavimas (elgesio diferencijavimas) intelekto negalios pagrindu yra savaime abejotinas ir gali būti pateisinamas tik valstybei pateikus labai svarius motyvus: įvertinęs bylos faktus, EŽTT nusprendė, kad toks teisinis reguliavimas, kai turinčiam intelekto negalią asmeniui, kuriam yra

sirtyje būtų ne tik susijusios su atitiktis Konstitucijai užtikrinimo iššūkiais, t. y. atliekamų reformų teisiniu sudėtingumu, bet ir reikalautų skirti nemažai finansinių išteklių pagalbos, kuri būtų reikalinga neįgaliesiems, užtikrinimo sistemai įdiegti (asistentams samdyti, mokyti ir kt.).

Nors tarptautiniame ir Europos kontekste per krizę *pabėgėlių padėtis* dažnai apibūdinama kaip paveikta neigiamai, atliekant šį tyrimą analizuoti duomenys nerodo ryškesnių neigiamų padarinių pabėgėlių teisėms Lietuvoje. Įtakos galėjo turėti nebent pabėgėlių laikymo sąlygoms gerinti skirtų priemonių sustabdymas. 2014 m. vasario 20 d. Seimo Žmogaus teisių komiteto ir Seimo kontrolierių vizito Užsieniečių registracijos centre metu

„centro vadas pulkininkas Remigijus Volikas pripažino, kad centro gyventojų buitinės sąlygos iš tiesų nėra geros, ypač sulaikytųjų korpuse. Tačiau su ministerija bendraujama sėkmingai, vykdomas centro rekonstrukcijos projektas, kuris buvo išaldytas krizės laikotarpiu“¹⁰⁹⁶.

EŽTT nagrinėjo bylų¹⁰⁹⁷, kuriose pareiškėjai skundėsi dėl EŽTK 3 straipsnio pažeidimo tais atvejais, kai jiems buvo atsisakoma suteikti pabėgėlio statusą dėl įvairių priežasčių, tarp jų ir dėl blogos ekonominės situacijos šalyje. Vienoje iš tokių bylų konstatuota:

„Valstybės, kurių sienos formuoja ES išorės sienas, šiuo metu patiria didelių sunkumų dėl augančio migrantų ir pabėgėlio statuso prašytojų skaičiaus. Jis pakankamai suvokia našatį ir spaudimą, kuriuos sukelia ši situacija valstybėms ir kurie yra didžiausi dabartiniame ekonomikos krizės kontekste <...>. Ypač žinomas yra migrantų jūroje fenomenas, keliantis valstybėms papildomų sunkumų kontroliuojant sienas Rytų Europoje.“¹⁰⁹⁸

Tačiau EŽTT konstatavo ir tai, kad ekonominiai sunkumai nėra pagrindas nesuteikti pabėgėlio statuso ir ne priežastis grąžinti prieglobsčio prašytojus į šalį, kur yra grėsmė gyvybei ir sveikatai: turint galvoje absoliutų EŽTK 3 straipsnio pobūdį, visa tai [t. y. ekonominiai sunkumai ir išaugę migrantų srautai] negali atleisti valstybės nuo jos tarptautinių įsipareigojimų pagal šią nuostatą¹⁰⁹⁹.

paskirta dalinė globa, atimama teisė balsuoti rinkimuose, teismui neįvertinus jo faktinių individualių gebėjimų, pažeidžia EŽTK pirmojo protokolo 3 straipsnyje numatytą teisę į laisvus rinkimus (*Alajos Kiss prieš Vengriją*, nr. 38832/06, 2010 m. gegužės 20 d., §§ 42–44). ES pagrindinių teisių agentūra rekomenduoja ES valstybėms narėms atsieti teisę balsuoti nuo teisinio veiksnio. *Neįgaliųjų teisė dalyvauti politiniame gyvenime: Santrauka*. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra, 2014. Prieiga per internetą: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/right-political-participation-persons-disabilities-summary> [žiūrėta 2015 m. sausio 19 d.], p. 4.

¹⁰⁹⁶ *Žmogaus teisių komiteto nariai lankė prieglobsčio prašytojus*. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4463&p_k=1&p_d=144824 [žiūrėta 2014 m. lapkričio 5 d.].

¹⁰⁹⁷ Žr., pvz., *Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją* [GC], nr. 27765/09, 2012 m. vasario 23 d.; *Aden Ahmed prieš Maltą*, nr. 55352/12, 2013 m. liepos 23 d.

¹⁰⁹⁸ *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją* [GC], nr. 30696/09, 2011 m. sausio 21 d., § 223.

¹⁰⁹⁹ *Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją*, § 122; *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją*, § 223 (nuorodas žr. aukščiau šioje dalyje).

Pabėgėlių teises įtvirtina Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso ir jos papildomas protokolais¹¹⁰⁰, ES teisės aktai (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV)¹¹⁰¹ 67 straipsnio 2 dalis ir 78 straipsnis, ES Pagrindinių teisių chartijos 18 straipsnis ir antrinės teisės aktai)¹¹⁰², nacionalinės teisės aktai. Nors randama reglamentavimo spragų, jos nėra tiesiogiai susijusios su krize. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija buvo atkreipusi dėmesį į minimalių standartų neatitinkančias užsieniečių priėmimo ir apgyvendinimo sąlygas Užsieniečių registracijos centre; JT Vaiko teisių komitetas buvo išreiškęs susirūpinimą dėl vaikų priėmimo sąlygų Lietuvoje; CPT taip pat pateikė rekomendacijas, kaip užtikrinti tinkamas priėmimo sąlygas prieglobsčio prašytojams, turintiems specialiųjų poreikių¹¹⁰³.

Užsieniečiai ir prieglobsčio prašytojai Lietuvoje gyvena Užsieniečių registracijos centre, kol atliekamas tyrimas dėl jų tapatybės, svarstomas teisinės padėties klausimas. Apskritai per krizę prieglobsčio prašymų nemažėjo; kiek mažiau jų buvo 2009 m. (449) ir 2013 m. (399), daugiausia (627) – 2012 m. vidutiniškai kasmet jų teikta apie 500. Iš 3 diagramos matyti, kad suteikto pabėgėlio statuso arba papildomos apsaugos skaičius ekonomikos nuosmukio laikotarpiu viduryje buvo mažiausias: 2010 m. tik 1 asmuo gavo pabėgėlio statusą, 110 – papildomą apsaugą, 2011 m. 7 asmenys gavo pabėgėlio statusą, 82 – papildomą apsaugą. Be to, dažnėjo atvejų, kai prašymų nagrinėjimas buvo nutraukiamas arba perduodamas kitai valstybei. Vis dėlto šių kelerių metų tendencijų nepakanka konstatuoti, kad per krizę (juo labiau būtent dėl jos) prieglobsčio statusą gauti Lietuvoje tapo kur kas sunkiau (nuosmukio laikotarpiu kasmet tenkinta apie 12 pabėgėlio statuso prašymų). Prieglobsčio prašymai netenkinami dėl įvairių priežasčių, numatytų įstatymuose, įskaitant tą, kad užsieniečiams dažnai nepavyksta įrodyti, jog turės teisėtą pragyvenimo šaltinį Lietuvoje, galimybių rasti darbą per krizę neabejotinai sumažėjo ir tai galėjo padaryti tam tikrą įtaką nepatenkintų prašymų skaičiui¹¹⁰⁴.

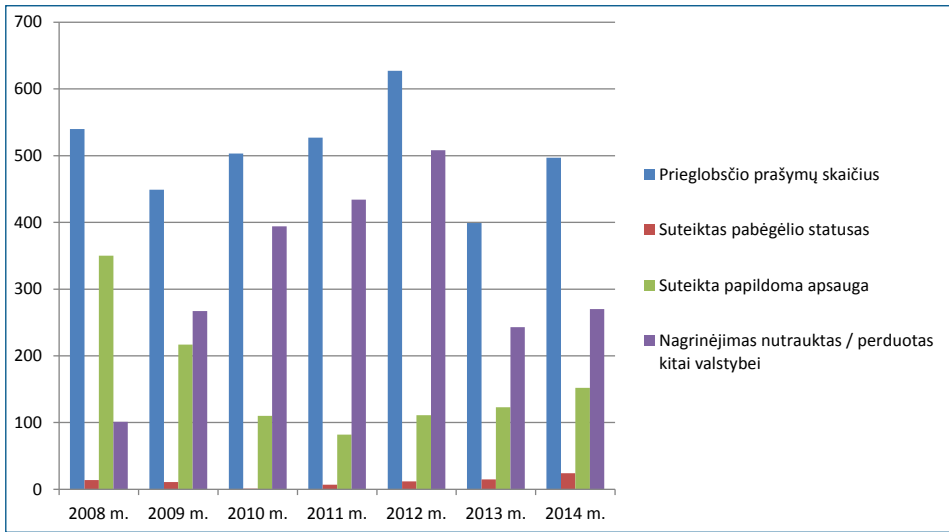
¹¹⁰⁰ *Žin.*, 1997, nr. 12-227.

¹¹⁰¹ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. Prieiga per internetą: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_lt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_lt.pdf) [žiūrėta 2015 m. sausio 15 d.].

¹¹⁰² Plačiau žr. *Prieglobsčio politika*. Prieiga per internetą: http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html [žiūrėta 2015 m. sausio 27 d.].

¹¹⁰³ *Žmogaus teisių komiteto nariai lankė prieglobsčio prašytojus* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹⁰⁴ 2008–2014 m. ataskaitos. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Prieiga per internetą: <http://www.migracija.lt/index.php?421386414> [žiūrėta 2015 m. sausio 27 d.].



3 diagrama. *Prieglobsčio prašymų 2008–2014 m. statistika*

Teismuose nagrinėtos bylos tiriamu laikotarpiu taip pat neparodo krizės įtakos pabėgėlių padėčiai ar jai pablogėti. Pavyzdžiui, Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 24 d. sprendime¹¹⁰⁵ nurodyta, kad pareiškėjas skundėsi dėl to, jog Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos nesuteikė jam pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos, teigė į savo šalį grįžti negalįs, nes dalyvauja politinėje veikloje ir mitinguose prieš kilmės valstybės prezidentą, jau yra patyręs suėmimų, sankcijų, savo šalyje jam vėl grėstų persekiojimas. Prieglobsčio prašymas nebuvo patenkintas esant nustatytų pagrindų atsisakyti prieglobstį suteikti, įskaitant, kad pareiškėjas įtariamasis neteisėtai veiklos vykdymu ir nusikaltimo padarymu (kontrabada, sienos kirtimas) ir neradus pakankamai duomenų, kad kilmės valstybėje grėstų kankinimas ar nežmoniškas elgesys. Teismas dar kartą priminė pareigą atidžiai ir visapusiškai ištirti grėsmės kilmės valstybėje tikimybę ir grąžino Migracijos departamentui bylą nagrinėti iš naujo.

Lietuva nesusidūrė su tokiais pabėgėlių srautais kaip kai kurios kitos Europos šalys, ir neatrodo, kad pabėgėlių padėtis buvo krizės paveikta neigiamai. Atlikta visuomenės nuomonės apklausa tai patvirtino: tik 2,1 proc. respondentų teigė, kad krizė labai pablogino prieglobsčio prašytojų padėtį Lietuvoje, 7,3 proc. manė, jog pablogino šiek tiek ir net 55,5 proc. neigė tokį pablogėjimą, o 35,1 proc. negalėjo atsakyti į šį klausimą¹¹⁰⁶. Teisininkų atsakymai stipriai nesiskyrė ir pasiskirstė taip: 1,4 proc. nurodė, kad krizė labai

¹¹⁰⁵ Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimas byloje nr. III-2260-121/2012. Prieiga per internetą: <http://eteismai.lt/byla/98428508106955/IIIk-2260-121/2012> [žiūrėta 2015 m. vasario 2 d.].

¹¹⁰⁶ A/TAP 24.

pažeidė prieglobsčio prašytojų padėtį, 7,1 proc. teigė, kad pažeidė šiek tiek, 60 proc. į šį klausimą atsakė neigiamai, o 31,4 proc. nežinojo¹¹⁰⁷. Absoliuti dauguma respondentų nurodė, kad prieglobsčio prašytojų teisių pažeidėjai – valstybės valdžios institucijos.

2.2.6. Sprendimų dėl institucijų veiklos ypatumai ir poveikis teisių apsaugai

Ekonomikos krizė padarė poveikį ir valstybės sprendimams, susijusiems su žmogaus teisių apsaugai reikšmingų institucijų steigimu, finansavimu, reorganizavimu. Taupymo poreikis lėmė, pavyzdžiui, sprendimo dėl Paryžiaus principus atitinkančios nacionalinės žmogaus teisių institucijos, už kurios įsteigimą pasisako tiek nacionalinės nevyriausybinės organizacijos, tiek tarptautinės organizacijos bei institucijos, kūrimo turinį: buvo nuspręsta „optimizuoti“ esamų institucijų veiklą ir sukurti „koordinacinę struktūrą“, o ne atskirą naują instituciją¹¹⁰⁸. Šios institucijos kūrimo procesas nėra baigtas iki šiol. Seimo kontrolierių įstaigos vertinimu, rengdamasi tapti tokia institucija, ji jau išplėtė savo vykdomas funkcijas, taigi tam tikras principinio sprendimo kurti tokią instituciją teigiamas poveikis žmogaus teisių (taip pat ir priklausančių politinių ir asmeninių teisių kategorijai) apsaugai yra juntamas. Tokia pačia logika vadovaujantis buvo sprendžiama ir dėl nacionalinio kankinimų prevencijos mechanizmo, numatyto JT konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą fakultatyviame protokole, modelio. Per krizę Lietuva šį protokolą ratifikavo ir ėmėsi veiksmų sukurti nacionalinį kankinimų prevencijos mechanizmą, t. y. vietų, kuriose asmenys yra ar gali būti laikomi prieš jų valią, stebėsenos sistemą¹¹⁰⁹. Atsižvelgiant į išteklių ribotumą, buvo priimtas sprendimas ne kurti naują instituciją, o stebėsenos funkciją pavesti Seimo kontrolierių įstaigai¹¹¹⁰, t. y. padidinti šios įstaigos finansavimą, bet išvengti poreikio skirti lėšų naujos įstaigos steigimo ir valdymo išlaidoms. Šį žingsnį galima vertinti ir kaip žmogaus teisių institucijų stiprinimą bei galimą pasirengimą, toliau stiprinant Seimo kontrolierių įstaigą, sukurti Paryžiaus principus atitinkančią nacionalinę žmogaus teisių instituciją. Tokio kankinimų prevencijos mechanizmo sukūrimas sudaro sąlygas įvertinti esamas kalinimo sąlygas ir paskatinti už tinkamų sąlygų užtikrinimą atsakingas institucijas priimti sprendimus, leidžiančius pasiekti pakankamą teisės nepatirti kankinimo, nežmoniško ar žeminančio orumą elgesio ar baudimo apsaugos lygį.

¹¹⁰⁷ A/TAP 150.

¹¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos pranešimas JT Žmogaus teisių tarybos vykdomai visuotinei periodinei peržiūrai; pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. birželio 29 d. pasitarime, p. 3, 10 p.

¹¹⁰⁹ *Žin.*, 2013, nr. 130-6619.

¹¹¹⁰ *Žin.*, 2013, nr. 130-6618.

Vertinant sprendimų dėl institucijų pertvarkymo tinkamumą reikėtų pabrėžti, kad daugeliu atvejų buvo pasirinkti tokie taupymo variantai, kurie neturėjo sutrukdyti iš esmės užtikrinti žmogaus teisių apsaugą. Pavyzdžiui, optimizuojant (kaip teigiama) valstybės valdžios institucijų veiklą buvo panaikintas Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas prie Vyriausybės, tautinių mažumų klausimus perduodant Kultūros ministerijai, o išeivijos reikalus – Užsienio reikalų ministerijai ir Švietimo ir mokslo ministerijai¹¹¹¹. Taip buvo sumažintos valdymo išlaidos (nebereikia valdyti atskiros institucijos), bet užtikrintas tų pačių funkcijų vykdymas. Vis dėlto praktiškai ši reorganizacija tautinių mažumų teisių apsaugai padarė neigiamą poveikį: ET Patariamasis komitetas dėl tautinių mažumų apsaugos konvencijos, atsižvelgęs ir į pačių tautinių mažumų atstovų nuomonę, padarė išvadą, kad po reorganizacijos tautinių mažumų klausimams spręsti skiriama mažiau darbuotojų ir mažiau lėšų, o tautinių mažumų atstovams dalyvauti ir turėti įtakos, kai sprendžiami su jais susiję klausimai, tapo sunkiau¹¹¹². Projekte vykdyta tautinių mažumų teisių apsaugos srityje dirbančių teisininkų apklausa iš dalies tai patvirtino, nors atsakymai atskleidė ir teigiamų, ir neigiamų minėtos reformos padarinių. Nors maždaug trečdalis respondentų pripažįsta, kad optimizuotas sprendimų priėmimo procesas, o tautinių mažumų skundų dėl tokios reformos nebuvo gauta, maždaug pusė respondentų minėjo tokius neigiamus padarinius: dauguma funkcijų perėjo Kultūros ministerijai, tačiau tautinių mažumų klausimai neapsiriboja kultūros puoselėjimu, taigi trūksta institucijos, formuojančios ir įgyvendinančios valstybės politiką šioje srityje (kaip pavyzdys pateikta Romų integracijos Lietuvoje strategija, kurios finansavimas per krizę buvo sustabdytas, o vėliau klausimai buvo sprendžiami chaotiškai), vienai ministerijai rengiant strategiją savo srityje, kitos įsitraukia epizodiškai; ministerijoms patikėtos naujos joms nebūdingos funkcijos ir užduotys; trūksta nuolatinio ryšio ir konsultavimosi su tautinėmis grupėmis, sumažintas finansavimas ir kt.¹¹¹³.

¹¹¹¹ Tautinių mažumų ir išeivijos departamento prie Vyriausybės reorganizavimo išdalijimo būdu, perduodant teises ir pareigas Užsienio reikalų ministerijai, Kultūros ministerijai ir Švietimo ir mokslo ministerijai, sąlygų aprašas. Patvirtinta Vyriausybės 2009 m. birželio 10 d. nutarimu nr. 634 „Dėl Tautinių mažumų ir išeivijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lietuvių grįžimo į tėvynę informacijos centro reorganizavimo“ (*Žin.*, 2009, nr. 77-3177); šio nutarimo 6 punkte nustatyta: „Reorganizavimo būdas – išdalijimo, perduodant reorganizuojamos įstaigos teises ir pareigas užsienio lietuvių reikalų koordinavimo srityje Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijai, padidinant jos didžiausią leistiną pareigybių skaičių 9 pareigybėmis, teises ir pareigas tautinių mažumų klausimų koordinavimo srityje perduodant Lietuvos Respublikos kultūros ministerijai, padidinant jos didžiausią leistiną pareigybių skaičių 8 pareigybėmis, teises ir pareigas Lietuvos formaliojo švietimo užsienyje perduodant Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijai, padidinant jos didžiausią leistiną pareigybių skaičių 1 papildoma pareigybe.“

¹¹¹² Third opinion on Lithuania. Council of Europe. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 28 November 2013, doc. no. ACFC/OP/III (2013)005. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680099360> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.], § 118.

¹¹¹³ A/TAP 239–240.

Institucijų reorganizavimas, net jei atliekamas optimizuojant administravimą, finansavimo joms mažinimas dažniausiai turi neigiamų padarinių. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba tokias reformas 2010 m. įvardijo kaip blogėjančią šios srities situaciją Lietuvoje:

„[B]uvo naikinamas lyčių lygybės bei lygių galimybių užtikrinimo mechanizmas valstybinėse institucijose, nes buvo panaikinta visa eilė tuo užsiimančių institucijų, pablogėjo funkcionuojančių tarnybų finansavimas. 2010 m. Europos Komisija patvirtino moterų ir vyrų lyčių lygybės strategiją 2010–2015 m. Tuo tarpu Socialinių reikalų ir darbo ministerijoje buvo uždarytas Lyčių lygybės skyrius. Generalinėje prokuratūroje panaikintas specialiųjų tyrimų skyrius, specializuotai tyręs diskriminacijos bei neapykantos kurstymo bylas (pagal BK 169 bei 170 str.). Nebeliko struktūros ar mechanizmo, įgyvendinančio moterų ir vyrų lygybę valstybiniu lygmeniu, atsakingo už Moterų ir vyrų lygybės komisijos sekretoriato funkcijas, kuri koordinavo veiklą, glaudžiai bendradarbiaudama su moterų organizacijomis, lyčių studijų centrais, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, socialiniais partneriais.“¹¹¹⁴

Per krizę taip pat buvo atvejų, kai tapo akivaizdus valstybės institucijų neveiklumas, jų bendradarbiavimo ir veiklos koordinavimo nepakankamumas ar neefektyvumas. Ko gero, didžiausią neigiamą poveikį (žalą konkreitiems asmenims, valstybės reputacijai, valstybės institucijų veiklai) padarė tarptautinių standartų dėl paramos žmogaus teisių gynėjams¹¹¹⁵ neįgyvendinimas laiku ir tinkamai, t. y. funkcijų institucijoms nepaskirstymas ir jų veiklos koordinavimo neužtikrinimas. Kaip jau žinoma, 2011 m. Teisingumo ministerija, vykdydama teisinės pagalbos prašymą, perdavė Baltarusijos valstybės institucijoms duomenis apie žmogaus teisių gynėjo Baltarusijos piliečio A. Beliackio banko sąskaitas ir, remiantis šiais bei analogiškais iš Lenkijos gautais duomenimis, A. Beliackis buvo teisiamas (ir nuteistas kalėti) Baltarusijoje dėl mokesčių vengimo, Užsienio reikalų ir Teisingumo ministerijos viešojoje erdvėje aiškinosi, ar jos buvo viena kitai suteikusios pakankamai informacijos apie oficialią Lietuvos poziciją dėl A. Beliackio bei jo vykdomos veiklos (informacija, kurios reikiamu metu neturėjo Teisingumo ministerija) ir apie Baltarusijos teisinės pagalbos prašymą dėl A. Beliackio (informacija, kurios reikiamu metu neturėjo Užsienio reikalų ministerija). Į šią institucijų diskusiją, jų nuomonių skirtumus ir kai kurių institucijų pasyvumą (kitaip sakant, į valdžios institucijų neprofesionalumą ir į žalą Vyriausybės reputacijai) atkreipė dėmesį ir

¹¹¹⁴ Lygių galimybių kontrolieriaus veiklos 2010 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 20 d.], p. 3–4.

¹¹¹⁵ UN Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognised Human Rights and Fundamental Freedoms, adopted by General Assembly resolution 53/144 of 9 December 1998; European Union Guidelines on Human Rights Defenders, adopted by General Affairs Council of 8 December 2008. Prieiga per internetą: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 27 d.]; šios deklaracijos 6 punkte pabrėžiama, kad svarbu užtikrinti žmogaus teisių gynėjų saugumą, nes dažnai jie yra persekiojami; 10 punkte: rekomenduojama koordinuoti veiklą ir dalintis informacija apie žmogaus teisių gynėjus trečiojoje šalyse, įskaitant tuos, kuriems yra kilusi grėsmė; 13 punkte nurodoma, kad valstybės turėtų siekti užtikrinti, kad žmogaus teisių gynėjai besivystančiose šalyse galėtų pasinaudoti finansiniais išteklių iš užsienio.

užsienio apžvalgininkai¹¹¹⁶, rekomendacija taisyti esamą padėtį (t. y. sukurti reikiamą institucijų bendradarbiavimo mechanizmą) buvo pateikta ir JT Žmogaus teisių tarybai vykdant visuotinę periodinę peržiūrą¹¹¹⁷. Būtų galima daryti prielaidą, kad per krizę nebuvo sąlygų užtikrinti pakankamą institucijų bendradarbiavimą, nes tokiam bendradarbiavimo mechanizmui sukurti ir jam taikyti reikėtų skirti laiko (analizuoti grėsmes, parinkti tinkamą būdą joms neutralizuoti, užtikrinti keitimąsi informacija, veiksmų koordinavimą), kurio, atsižvelgiant į tuometį darbuotojų skaičiaus ir darbo kiekio santykį bei nustatytus institucijų veiklos prioritetus, nepakako. Kita vertus, pažymėtina, kad kilus politiniam nepasitenkinimui toks institucijų bendradarbiavimo mechanizmas Lietuvoje buvo skubiai sukurtas ir pradėtas taikyti¹¹¹⁸ – tam nesutrukdė lėšų trūkumas ar kitos su ekonomikos krize galbūt susijusios aplinkybės. Klausimas, ar, siekiant išspręsti kilusią žmogaus teisių gynėjų teisių apsaugos krizę ir sukurti trūkstamą asmens duomenų apsaugos tarptautinės teisinės pagalbos procese mechanizmą, tuo pat metu užtikrinant valstybės institucijų įprastinių funkcijų vykdymą, valstybės ištekliai buvo panaudoti maksimaliai efektyviai, lieka atviras.

2.2.7. Asmenų lygybė ir nediskriminavimas

Išsamiai įvertinti asmenų lygybės ir diskriminavimo draudimo principo įgyvendinimo lygį per krizę sudėtinga, nes diskriminacija nagrinėtina konkrečioje srityje, o ir nustatyti diskriminacijos, ypač netiesioginės, atvejus ne visada paprasta. Bendras tendencijas nuosmukio laikotarpiu geriausiai parodo Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos ataskaitos, visuomenės nuomonės apklausos, tyrimai.

Vykdant tyrimą atlikta visuomenės nuomonės apklausa nepatvirtino diskriminacijos apraiškų augimo sunkmečiu: 13,6 proc. respondentų manė per krizę buvus nedaug diskriminacijos draudimo principo pažeidimų, 5,8 proc.

¹¹¹⁶ LUCAS, E. *The snitches of Vilnius*, 11/08/2011. Prieiga per internetą: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/08/lithuania-and-belarus> [žiūrėta 2014 m. liepos 28 d.].

¹¹¹⁷ Kanada rekomendavo „greičiau įgyvendinti politiką ir tvarką, kad būtų geriau apsaugota asmeninė ir finansinė Lietuvoje prieglobsčio ieškančių tarptautinių žmogaus teisių gynėjų ir aktyvistų informacija“, Lietuva šią rekomendaciją įvertino kaip jau įgyvendintą ar įgyvendinamą; žr. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Lithuania, 19 December 2011, No. A/HRC/19/15 (vertimas iš lietuvių kalbos skelbiamas Teisingumo ministerijos tinklalapyje: http://www.tm.lt/dok/ataskaita_Lietuva.pdf; [žiūrėta 2014 m. liepos 28 d.]), § 89.24.

¹¹¹⁸ Dėl atsakymo į interpeliacijos klausimus. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija. 2012 m. balandžio 27 d. nr. (3.22) 7R-3327. Atsakymas į 4 klausimą: „Su Baltarusija, vadovaudamasi tarptautiniais susitarimais, bendradarbiauja iš esmės visos teisėsaugos institucijos. Reikia pripažinti, kad nebuvo aiškaus mechanizmo, kuris būtų leidęs užkirsti kelią tokiems incidentams. Šiuo metu toks mechanizmas jau yra sukurtas. Be abejo, šimtaprocentinės garantijos niekas niekada negali duoti, tačiau visų institucijų pastangomis šiandien yra sukurta tokia tarpžinybinio susižinavimo sistema, kuri neleis pasikartoti panašioms incidentams. Atitinkamuose teisės aktuose įtvirtintas tarpinstitucinis bendradarbiavimo mechanizmas šiuo metu gerokai griezdiškesnis ir biurokatiškesnis, tačiau tai padaryti buvo būtina. Deja, šios tvarkos detalių viešai atskleisti negaliu.“ Prieiga per internetą: <http://www.tm.lt/tm/tmsakymai> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.].

nurodė, kad nuosmukio poveikis yra didelis, tačiau beveik pusė (48,6 proc.) neigė buvus tokią įtaką, o 32 proc. neturėjo nuomonės. 52,9 proc. apklaustų teisininkų taip pat nesutiko, kad sunkmečiu diskriminacijos padaugėjo, 30 proc. neturėjo nuomonės, 4,3 proc. manė, jog pažeidimų labai padaugėjo, o 12,9 proc. nurodė nedidelį skaičiaus išaugimą. Dauguma abiejų grupių respondentų manė, kad pažeidimus dažniausiai vykdė viešosios valdžios institucijos (71,3 proc. visuomenės, 66,7 proc. teisininkų), kiek mažiau jų būta privačiame sektoriuje (56,9 proc. visuomenės, 66,7 proc. teisininkų)¹¹¹⁹.

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos ataskaitoje tvirtinama, kad

„[e]konomikos krizė suteikė naujus iššūkius Lietuvos žmonėms lygių galimybių srityje. Augantis nedarbas, socialinė atskirtis, mažinamos pensijos, atlyginimai visada kelia didžiausią pavojų mažiausiai socialiai saugioms piliečių grupėms – moterims, vyresnio amžiaus žmonėms, neįgaliems, vienišiams asmenims“¹¹²⁰.

Būtų sunku šią išvadą paneigti. Iš šios institucijos veiklos 2008–2014 m. ataskaitų analizės matyti, kad skundų skaičiui ir problematikai darė įtaką sunkmetis (pavyzdžiui, dažniau skųstasi dėl diskriminacijos darbo srityje, valstybės tarnyboje, o ne prekių ar paslaugų srityje). 2008 m. Lygių galimybių įstatymas buvo papildytas naujais draudžiamais diskriminavimo pagrindais – dėl tikėjimo, kalbos, tautybės, kilmės, socialinės padėties ir pažiūrų. Iš 219 skundų 20 proc. buvo teikta dėl diskriminacijos dėl lyties, 7 proc. – amžiaus, 9 proc. – negalios, 13 proc. – rasės, etninės priklausomybės¹¹²¹. Pasak Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos,

„[e]konominė krizė šiek tiek paveikė skundų statistiką, todėl 2009 m. skundų skaičius nežymiai sumažėjo. Krizės metu žmonės labiau linkę rūpintis darbo vietos išsaugojimu, pasiskundę dėl diskriminacijos asmuo sunkmečiu dažnai tampa pirmu taikiniu atleisti jį iš darbo, todėl skundų dėl diskriminacijos mažėja, nes bijomasi prarasti savo darbo vietą“¹¹²².

2009 m. gauti 165 skundai, iš jų 26 proc. dėl diskriminacijos dėl lyties, 13 proc. – dėl amžiaus, 9 proc. – dėl negalios, 10 proc. – dėl rasinės, etninės priklausomybės, 2 proc. – dėl lytinės orientacijos. 2010 m. ataskaitoje skelbiama, kad

„[d]iskriminacija vis dar yra visos Europos problema. Europos Komisijos skelbiamos apklausos duomenimis (2009 m. lapkritis), maždaug kas šeštas Europos gyventojas teigia asmeniškai buvęs diskriminuojamas. 64 proc. europiečių baiminasi, kad dėl ekonomikos nuosmukio darbo rinkoje didės diskriminacija dėl amžiaus“¹¹²³.

¹¹¹⁹ A/TAP 25, 151.

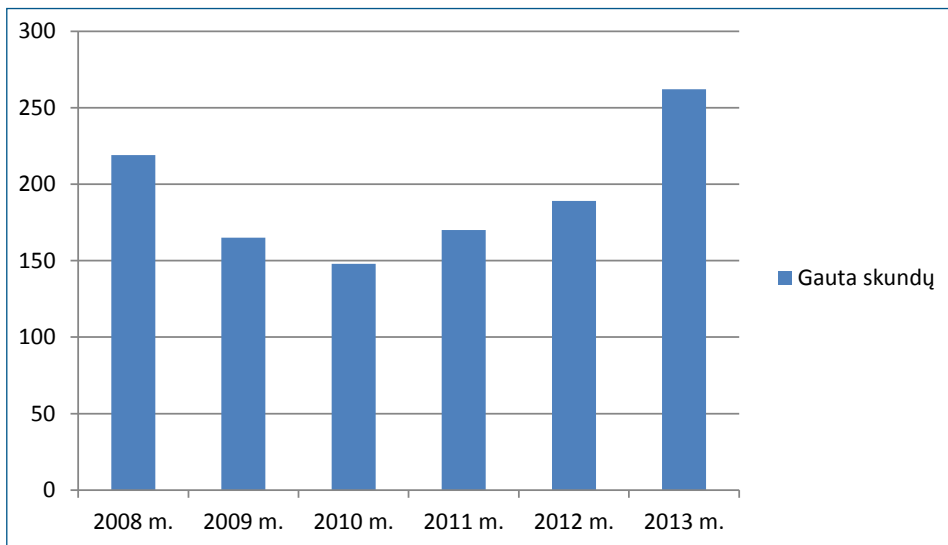
¹¹²⁰ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2013 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.], p. 4.

¹¹²¹ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2008 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.].

¹¹²² Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2009 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.].

¹¹²³ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2010 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.], p. 3.

2010 m. gauti 148 skundai, iš jų dėl diskriminacijos dėl lyties – 25 proc., dėl amžiaus – 16 proc., dėl negalios – 14 proc., dėl rasinės, etninės priklausomybės – 15 proc., dėl lytinės orientacijos – 1,9 proc. 2011 m. iš gautų 170 skundų 25 proc. buvo dėl diskriminacijos dėl lyties, 21 proc. – dėl amžiaus, 6 proc. – dėl negalios, 17 proc. – dėl socialinės padėties, 9 proc. – dėl rasinės, etninės priklausomybės, 2,4 proc. – dėl lytinės orientacijos¹¹²⁴. 2012 m. gauti 189 skundai; žmonės daugiausia skundėsi dėl diskriminacijos dėl lyties – 31,5 proc., dėl socialinės padėties – 15 proc. ir dėl amžiaus – 13 proc., iš kitų skunduose nurodytų diskriminacijos pagrindų paminėtina: diskriminacija dėl negalios – 9 proc., dėl tautybės – 4 proc., dėl kalbos – 3 proc., dėl religijos – 3 proc., dėl etninės priklausomybės – 2 proc., dėl seksualinės orientacijos – 1 proc., dėl įsitikinimų ir pažiūrų – 0,5 proc.¹¹²⁵ 2013 m. gauti 262 skundai, 53 proc. – dėl socialinės padėties diskriminacijos, 14 proc. – dėl lyties, 12 proc. – dėl negalios, 4 proc. – dėl amžiaus, 2 proc. – dėl tautybės¹¹²⁶.



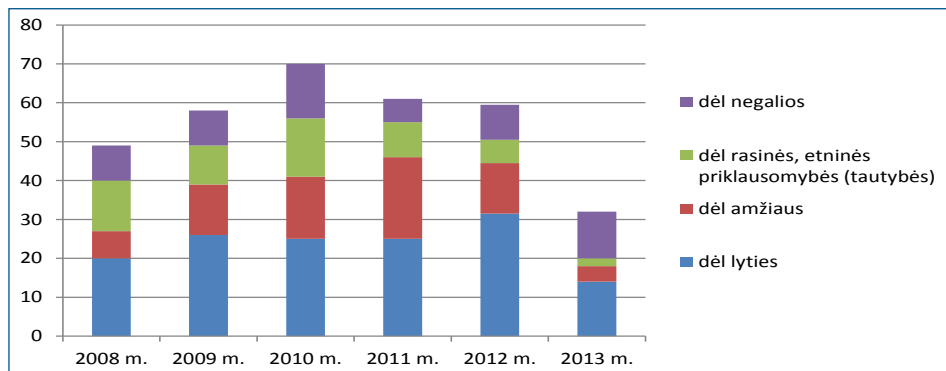
4 diagrama. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos gauti skundai 2008–2013 m.¹¹²⁷

¹¹²⁴ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2011 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.].

¹¹²⁵ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2012 metais ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lygybe.lt/lt/metines-tarnybos-ataskaitos.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.].

¹¹²⁶ Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2013 metais ataskaita (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹²⁷ Šio tyrimo metu Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2014 m. ataskaita dar nebuvo paskelbta: dėl tos pačios priežasties ši informacija neįtraukta ir į kitas šios dalies diagramas (jose pateikiama statistika neapima 2014 m. duomenų).



5 diagrama. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos 2008–2013 m. gautų skundų problematika (dažniausi pagrindai, proc.)¹¹²⁸

2.2.8. Privataus gyvenimo ir asmens duomenų apsauga: statistika

Žmogaus privataus gyvenimo kategorija suponuoja erdvę, kurioje gali vystytis asmenybė, kiekvieno asmens teisę gyventi taip, kaip jam norisi, ir teisę į tos erdvės apsaugą, gyvenimo faktų ir aplinkybių neviešinimą. Niekas neturi patirti kišimosi į asmens ir jo šeimos privatumą, šeimos gyvenimą, susirašinėjimą, kėsintis į jo garbę ir reputaciją ir kitas sritis, kur asmuo pagrįstai gali tikėtis privatumo. Šiuos aspektus įtvirtina CK¹¹²⁹, Asmens duomenų apsaugos įstatymas¹¹³⁰, Visuomenės informavimo įstatymas¹¹³¹ ir kt. Teisę į privataus gyvenimo gerbimą (o ji norminiuose teisės aktuose nėra apibrėžta) jau kelis dešimtmečius aiškina EŽTT, nacionaliniai teismai. Nepaisant atskleistų šios teisės aspektų, kyla vis naujų iššūkių – dėl besivystančioje visuomenėje atsirandančių naujų reiškinių, pavyzdžiui, dėl besikeičiančios šeimos sampratos, LGBT teisių.

Reikia nepamiršti, kad privatus gyvenimas apima labai daug sričių: garbės, reputacijos, teisės į atvaizdą, būsto neliečiamybės, šeimos, santuokos, vaikų, fizinio ir psichinio integralumo, asmens duomenų apsaugos. Nors galima rasti bendrų vertinimų ir nuomonių, kad per ekonomikos krizę asmenų

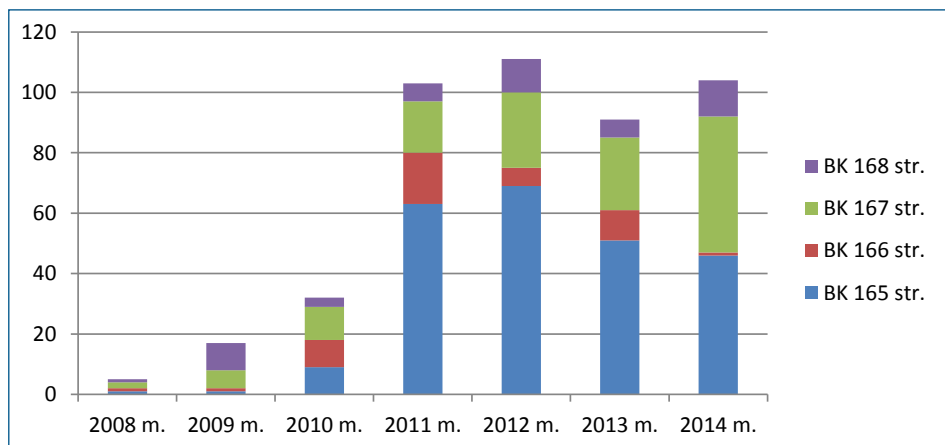
¹¹²⁸ Atkreiptinas dėmesys, kad Lygių galimybių įstatyme numatyti diskriminacijos pagrindai keitėsi. Tai atitinkamai atsispindėjo statistikoje. Diagramoje nurodyti tik įstatymuose visą nagrinėjamą laikotarpį buvę diskriminacijos pagrindai. Nuo 2011 m. daugėjo skundų dėl diskriminacijos nauju – socialinės padėties – pagrindu, jų buvo 17 proc., 2012 m. – 15 proc., o 2013 m. – net 53 proc.

¹¹²⁹ Žin., 2000, nr. 74-2262 (su vėlesniais pakeitimais).

¹¹³⁰ Žin., 2008, nr. 22-804.

¹¹³¹ Žin., 2006, nr. 82-3254 (su vėlesniais pakeitimais).

privatumas tapo labiau pažeidžiamas, mažiau apsaugotas¹¹³², atrodytų, sunku įžvelgti dalies privataus gyvenimo aspektų ir ekonominės padėties ryšį. Vis dėlto maždaug trečdalis vykdant projektą atliktos apklausos respondentų manė, kad nuosmukio laikotarpiu privatumo pažeidimų padaugėjo: 32,5 proc. manė, kad pažeidimų padaugėjo (12,4 proc. atsakė, kad jų labai padaugėjo, 20,1 proc. – šiek tiek), tačiau didesnė dalis atsakė neigiamai arba neturėjo nuomonės (39,7 proc. nemanė, kad pažeidimų padaugėjo, 27,8 proc. neturėjo nuomonės). Atsakydami, kas darė pažeidimus, respondentai atsakė taip: pažeidimus darė visuomenės nariai – 34,6 proc., privataus sektoriaus atstovai – 56,9 proc., viešosios valdžios institucijos – 64,8 proc.¹¹³³. Tikslinės (teisininkų) respondentų grupės atsakymai buvo panašūs: 32,8 proc. manė, kad dėl krizės privatumo pažeidimų daugėjo (7,1 proc. atsakė, kad labai padaugėjo, 25,7 proc. – šiek tiek), 41,4 proc. atsakė neigiamai, 25,7 proc. neturėjo nuomonės.



6 diagrama. Bylų dėl nusikalstamų veikų asmens privataus gyvenimo neliečiamumui pagal BK XXIV skyrių, pasiekusių ikiteisminio tyrimo stadiją, skaičius 2008–2014 m.

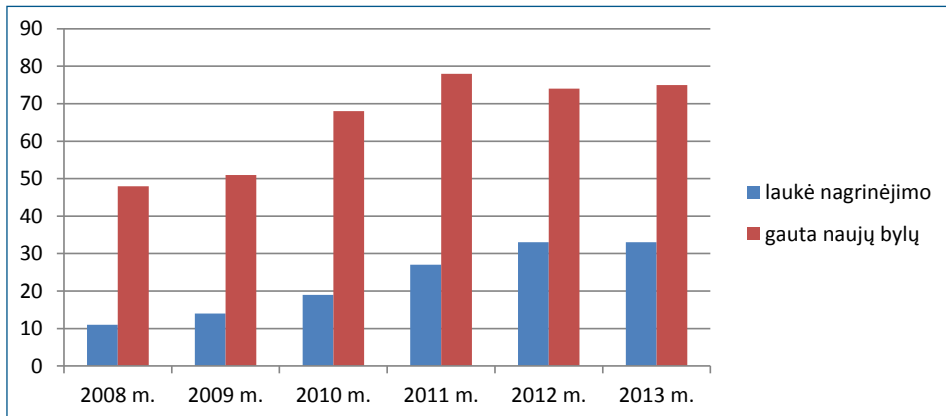
Lietuvoje nagrinėjamu laikotarpiu ikiteisminio tyrimo stadiją ir teismus taip pat buvo pasiekusios nemažai bylų dėl BK XXIV skyriuje numatytų nusikalstamų veikų asmens privataus gyvenimo neliečiamumui; jų skaičius didėjo. Neteisėto asmens būsto neliečiamumo pažeidimų (veikų) pagal BK 165

¹¹³² Pavyzdžiui, krizė galėjo paveikti tokius teisės į asmens ir šeimos gyvenimo neliečiamybę aspektus kaip būsto neliečiamybė, šeimos ir vaikų teisės, asmens duomenų apsauga. Žmogaus teisių stebėjimo instituto vadovės D. Šakalienės vertinimu, „[t]eisė į privatumo apsaugą, tiek visuomenės, tiek valstybės institucijų, vis dar nevertinama rimtai – tai patvirtina išplitęs nereikalingas jautrių asmens duomenų, tokių kaip asmens kodas, naudojimas bei vaizdo kamerų montavimo manija“. *Žmogaus teisių stebėtojai: įstojus į ES žmogaus teisių padėtis nuolat blogėja* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹³³ A/TAP 19.

straipsnį 2014 m. užregistruota 46, 2013 m. – 51, 2012 m. – 69, 2011 m. – 63, 2010 m. – 55, 2009 m. – 41, 2008 m. – 42. Asmens susižinojimo neliečiamumo pažeidimų (veikų) pagal BK 166 straipsnį 2014 m. užregistruota 1, 2013 m. – 10, 2012 m. – 6, 2011 m. – 10, 2010 m. – 9, 2009 m. – 1, 2008 m. – 1. Neteisėto informacijos apie privatų asmens gyvenimą rinkimo veikų pagal BK 167 straipsnį 2014 m. užregistruota 45, 2013 m. – 24, 2012 m. – 25, 2011 m. – 17, 2010 m. – 11, 2009 m. – 6, 2008 m. – 2. Neteisėto informacijos apie asmens gyvenimą atskleidimo ar panaudojimo veikų pagal BK 168 straipsnį 2014 m. užregistruota 12, 2013 m. – 6, 2012 m. – 11, 2011 m. – 6, 2010 m. – 3, 2009 m. – 9, 2008 m. – 1.

2013 m. teismuose (pirmosios instancijos) nagrinėti buvo rengiamos 33 bylos pagal veikas, kriminalizuotas BK XXIV skyriuje; buvo gautos 75 naujos bylos (76 baigtos nagrinėti). 2012 m. nagrinėti buvo rengiamos 33 analizuojamos kategorijos bylos, gautos 74 naujos bylos (75 baigtos nagrinėti). 2011 m. buvo rengiamos 27 tokios bylos, naujų gauta 78 (baigta nagrinėti 74). 2010 m. buvo rengiama 19 bylų, naujų gauta 68 bylos (baigta nagrinėti 62). 2009 m. nagrinėti buvo rengiama 14 bylų, naujų gauta 51 byla (baigta nagrinėti 49). 2008 m. buvo rengiama 11 bylų, gauta naujų 48 (baigta nagrinėti 48)¹¹³⁴.



7 diagrama. Nagrinėta bylų teismuose pagal BK XXIV skyrių (nusikaltimai asmens privataus gyvenimo neliečiamumui) 2008–2013 m.

Paminėtina, kad per krizę buvo kilę įvairių kitų privataus gyvenimo reguliavimo aspektų: netrūko diskusijų dėl šeimos apibrėžimo¹¹³⁵, LGBT teisių¹¹³⁶,

¹¹³⁴ Teismų statistika: Baudžiamųjų bylų nagrinėjimo ataskaita. Bylų procesas (I instancijos teismuose). 2008–2013 m. duomenys. Nacionalinė teismų administracija. Prieiga per internetą: <http://www.teismai.lt/lt/visuomenei/statistika/106> [žiūrėta 2014 m. gruodžio 2 d.].

¹¹³⁵ Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarime (*Žin.*, 2011, nr. 118-564) išaiškinta, kad šeimos samprata negali būti kildinama vien tik iš santuokos instituto.

¹¹³⁶ Žr., pvz., *Besikeičiantys veidai. Pirmosios eitynės už LGBT teises Lietuvoje 2010 05 08*. Vilnius, 2012.

Lietuvai teko spręsti apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje problemą¹¹³⁷, nemažai priešpriešos visuomenėje sulaukė pradėtos rengti homoseksualių asmenų eitynės¹¹³⁸ ir kt.

EŽTT teko spręsti bylų, kuriose krizės kontekste kilo tokių privatumo aspektų, kaip antai būsto, taip pat duomenų apie atlyginimą atskleidimo. *Nagla v. Latvia* byla¹¹³⁹ nagrinėta, kai Latvijos žurnalistė kreipėsi dėl kratos jos namuose paimant kompiuterines laikmenas ir reikalavimo atskleisti žurnalisto informacijos šaltinį. Pareiškėja gavo laišką elektroniniu paštu apie informacijos valstybės elektroninėje deklaravimo sistemoje spragas ir galimybę gauti informacijos apie valstybės tarnautojų atlyginimus, kurie rodė, kad taupymo priemonės šalyje didžiausią atlyginimą gaunančių valdžios institucijų atstovų nepalietė. Teismo nuomone, valstybei nepavyko pateikti pakankamai įrodymų, pateisinančių tokios kratos būtinumą, tad pirmenybę turėjo visuomenės teisė žinoti. Esminis argumentas buvo tas, kad būtent per ekonomikos krizę visuomenė turėjo teisę žinoti tokią informaciją, t. y. apie valstybinio sektoriaus darbuotojų atlyginimus. Akivaizdu, kad šis sprendimas (ir jį pagrindžiantys argumentai) reikšmingas ir žurnalistų teisės skleisti ir visuomenės teisės gauti informaciją mastui analogiškais sąlygomis sprendžiant privataus gyvenimo ir saviraiškos laisvės koliziją Lietuvoje.

2.2.9. Asmens duomenų apsauga

Konstitucijoje įtvirtinus asmens privataus gyvenimo apsaugos principą, tai gi *per extentionem* ir asmens duomenų apsaugos principą, ir kiek vėliau, 1996 m. įsigaliojus Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymui ir įsteigus Valstybinę asmens duomenų apsaugos inspekciją, pradėjo veikti asmens duomenų apsaugos mechanizmas. Krizės laikotarpio viduryje keitėsi valstybės politiką asmens duomenų srityje formuojanti institucija: iki 2011 m. ją vykdė Valstybinė asmens duomenų apsaugos inspekcija, o nuo 2011 m. formuoti, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti šios politikos įgyvendinimą pradėjo Teisingumo ministerija. 2013 m. Valstybės audito ataskaitoje pažymima, kad „per pastaruosius keletą metų Lietuvoje susikaupė įvairūs teisiniai, valdymo, priežiūros, informavimo ir metodiniai klausimai, susiję su asmens duomenų apsauga, kurie mūsų valstybėje nėra iki galo išspręsti“¹¹⁴⁰.

¹¹³⁷ Žr., pvz., EŽTT sprendimą byloje *Valiulienė prieš Lietuvą*, nr. 33234/07, 2013 m. kovo 26 d. Teismas pirmąkart pripažino Lietuvos padarytą EŽTK 3 straipsnio, draudžiančio kankinimą, nežmonišką ar žeminantį asmens orumą elgesį, pažeidimą, nes šalis neužtikrino pareiškėjos apsaugos nuo smurto šeimoje (vilkinio ikiteisminį tyrimą ir leido smurtautojui išvengti atsakomybės).

¹¹³⁸ Itin didelį visuomenės su(si)priešinimą sukėlė eitynės už LGBT teises Lietuvoje. Žr., pvz., *Besikeičiantys veidai* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹³⁹ *Nagla prieš Latviją*, nr. 73469/10, 2013 m. liepos 16 d., § 97.

¹¹⁴⁰ Automatiniu būdu tvarkomų asmens duomenų apsauga: Valstybinio audito ataskaitos santrauka. 2013 m. gruodžio 11 d. nr. VA-P-90-3-21. Prieiga per internetą: <http://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3088> [žiūrėta 2015 m. sausio 7 d.], p. 3.

Remiantis Žmogaus teisių stebėjimo instituto 2008 m. ir 2010 m. tyrimais, „žmonės tapo jautresni privatumo pažeidimams“¹¹⁴¹, kaip pažeidimų pavyzdžiai nurodomi dažnas asmens kodo reikalavimas (pavyzdžiui, grąžinant prekes parduotuvėje), vaiko rodymas per televiziją, vaizdo kamerų įrengimas darbo vietoje be darbuotojo žinios, elektroninių laiškų skaitymas ir interneto puslapių, kuriuose lankėsi darbuotojas, tikrinimas¹¹⁴². Asmens duomenų apsaugai iššūkių kėlė išpopuliarėję socialiniai tinklai ir spartėjančios elektroninių technologijų naudojimas, Europoje – pareiga pranešti apie kibernetinius išpuolius, duomenų apie lėktuvų keleivius teikimas, antiteroristinės programos, piliečių sekimas, susitarimai su JAV dėl keitimosi bankininkystės duomenimis¹¹⁴³.

Asmens duomenų apsaugos problemas parodė Valstybinės asmens duomenų inspekcijos veiklos 2008–2014 m. ataskaitos. Inspekcija nagrinėjo įvairius skundus (kurie apėmė, pavyzdžiui, asmens duomenų pažeidimus, kylančius dėl advokatų sutarčių su klientais ar veiklos), tačiau daugelis jų buvo susiję su asmens kodo naudojimu: naudojant telekomunikacijų paslaugas, mokant mokesčius, susiję su paskelbimu interneto tinklalapiuose, organizacinių techninių priemonių nesilaikymo tvarkant asmens kodą¹¹⁴⁴.

Ekonomikos krizės kontekste reikšmingiausia yra šių dviejų klausimų analizė. Pirma, *daugėjo išsiskolinusių asmenų, ir duomenų apie juos teikimas skolų išieškojimo bendrovėms* buvo dažnas skundų objektas. Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija konstatavo

„gavusi ne vieną skundą, kuriais pareiškėjai nesutinka, kad duomenų valdytojai perduotų skolų išieškojimo bendrovėms, o pastarosios tvarkytų jų asmens duomenis, įskaitant ir asmens kodus“¹¹⁴⁵.

Antra, teigiama, kad sunkmečio laikotarpiu spartėja internetinė prekyba, nes čia prekių ir paslaugų kaina paprastai yra mažesnė:

„Besitęsiančios krizės laikotarpiu Lietuvoje sparčiai kuriami interneto prekybos modeliai. Bendrovių virtualiose parduotuvėse pirkėjai savarankiškai registruojasi elektroniniu būdu, t. y. suteikia svarbiausius asmens duomenis: vardą, pavardę, asmens kodą, fizinius, ekonominius bei socialinius duomenis. Tikrai pasitaiko tokių, kurios šia informacija kartu su prekybos statistika, duomenimis

¹¹⁴¹ *Kaip visuomenė vertina žmogaus teisių padėtį Lietuvoje*, p. 5 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹⁴² Žmogaus teisių stebėjimo instituto tyrimai teisės į privatumą srityje. Prieiga per internetą: <https://www.hrmi.lt/temos/teise-i-privataus-gyvenimo-gerbima> [žiūrėta 2015 m. sausio 7 d.]. Taip pat žr. BELIŪNIENĖ, L. et al. *Op. cit.*, p. 71 (nuorodą žr. Įžangoje).

¹¹⁴³ Piliečių laisvės, duomenų saugumas, pažeidžiamųjų apsauga. Europos Parlamentas, 2013 m. lapkričio 29 d. Prieiga per internetą: http://www.elections2014.eu/pdfs/news/expert/press-kit/20131112_PKH24415/20131112PKH24415_lt.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 10 d.].

¹¹⁴⁴ Skundų dėl asmens kodo naudojimo apibendrinimas. Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, 2008 m. liepos 17 d. Prieiga per internetą: <https://www.ada.lt/go.php/lit/Skundu-nagrinejimo-veiklos-apibendrinimai/334> [žiūrėta 2014 m. gruodžio 29 d.].

¹¹⁴⁵ *Ibid.*

apie stambiausių pirkėjų įpročius, paklausiausias prekes nusprendžia pasidalinti su didžiausiais Lietuvos ir užsienio verslo partneriais, o informaciją dar siunčia ir elektroniniu paštu. <...> Žinoma, statistiniais duomenimis keistis galima, kol nėra atskleidžiama konkretaus duomenų subjekto – kliento – tapatybė. Kitas galimas asmens duomenų tvarkymo pažeidimo pavyzdys susijęs su duomenų perdavimu užsienio (ne ES ir [Europos ekonominės erdvės]) partneriams.“¹¹⁴⁶

Taigi analizuotina ir automatinio būdu tvarkomų duomenų apsauga.

Pažymėtina, kad 2010–2011 m., kai krizė pasiekė apogėjų, remiantis Asmens duomenų apsaugos inspekcijos skelbiamais aktualiausias teismų praktikos apibendrinimais, „daugelis duomenų valdytojų (bankai, telekomunikacijų bendrovės, komunalines paslaugas teikiančios įmonės ir pan.) jiems įsiskolinusių klientų asmenų duomenis perduoda tretiesiems asmenims įsiskolinimo valdymo ir mokumo vertinimo tikslais, o toks perdavimas duomenų subjektams dažnai sukelia tam tikrus neigiamus padarinius (informaciją apie duomenų subjekto įsiskolinimą įdėjus į jungtines skolininkų duomenų rinkmenas tokiam duomenų subjektui finansinės institucijos atsisako suteikti kreditus, su tokiu asmeniu atsisakoma sudaryti telekomunikacijų paslaugų teikimo sutartis ir pan.)“¹¹⁴⁷.

Pavyzdžiui, vienoje iš bylų¹¹⁴⁸ UAB „Vilniaus energija“ perdavė pareiškėjo asmens duomenis dėl jo įsiskolinimo trečiajam asmeniui UAB „Skolų rizikos sprendimai“ pagal šių įmonių bendradarbiavimo sutartį. Pareiškėjas teigė, kad įsiskolinimą pagrįstai ir laiku užginčijo, kaip reikalaujama pagal įstatymą¹¹⁴⁹, tačiau duomenys pirminio kreditoriaus vis tiek buvo perduoti jungtines skolininkų rinkmenas tvarkančiai įmonei. Inspekcija, preziumuodama įsiskolinimą, laikė asmens duomenų perdavimą trečiajam asmeniui teisėtu. Vilniaus apygardos administracinis teismas 2010 m. spalio 25 d. sprendimu (t. II, b. l. 121–128) pareiškėjo P. M. skundą tenkino iš dalies; panaikino Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos 2010 m. balandžio 20 d. sprendimą nr. 4R-171(2.13) ir įpareigojo Inspekciją pakartotinai išnagrinėti P. M. 2010 m. sausio 4 d. skundą. Inspekcija apskundė sprendimą Vyriausiajam administraciniam teismui, kuris šioje byloje nusprendė, kad atsakovo apeliacinis skundas tenkintinas (trečiojo suinteresuoto asmens UAB „Vilniaus energija“ apeliacinis skundas tenkintinas iš dalies). Teismas aiškino, ką reiškia pagrįstas ginčijimas, nes pareiškėjas nežinojo apie skolos perleidimo sutartį:

¹¹⁴⁶ RAMANAUSKAS, G. *Mažos baudos negąsdina, bet gali atsirūgti*. Prieiga per internetą: <http://laikraštis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=24522> [žiūrėta 2015 m. sausio 7 d.].

¹¹⁴⁷ Aktualių teismo sprendimų apibendrinimas (2011 m.). Valstybinė asmens duomenų apsaugos inspekcija. Prieiga per internetą: <https://www.ada.lt/images/cms/File/naujienu/apibendrinimasteism%20sprend%202011.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 7 d.], p. 1.

¹¹⁴⁸ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2011 m. birželio 6 d. sprendimas administracinėje byloje nr. A⁸⁵⁸-2235/2011.

¹¹⁴⁹ Pagal Asmens duomenų apsaugos įstatymą duomenų valdytojas gali teikti skolininkų duomenis tik tuo atveju, jeigu jis duomenų subjektui raštu pateikė priminimą apie įsipareigojimų neįvykdymą ir per 30 kalendorinių dienų nuo tos dienos, kai duomenų valdytojas išsiuntė (pateikė) duomenų subjektui priminimą (i) įsiskolinimas liko nepadengtas ir / arba mokėjimo terminas nebuvo atidėtas arba (ii) duomenų subjektas pagrįstai neginčijo įsiskolinimo (21 straipsnio 3 dalis).

„Duomenų valdytojas nėra teismas ar kitas subjektas, turintis teisę vertinti, ar asmuo pagrįstai ar nepagrįstai ginčijo skolą, taip pat vertinti galimo skolininko pateiktų įrodymų pakankumą, patikimumą, leistinumą ir pan. Netgi priešingai, nagrinėjamu atveju reikalavimo teisę perėmęs asmuo yra suinteresuotas asmuo, t. y. kreditorius, todėl šalims nepavykus susitarti geruoju, t. y. skolininkui nepripažinus skolos, ne kreditorius vienasmeniškai sprendžia apie jo reikalavimų pagrįstumą.“¹¹⁵⁰

Asmuo pagrįstą ginčijimą turi pateikti duomenų valdytojui, kuris yra kreditorius, t. y. suinteresuota šalis, ir jo vertinimas, ar pakanka įrodymų, gali būti neobjektyvus; asmuo ne visais atvejais gali turėti įrodymų, kad nėra skolingas. Priešingu atveju kreditorius atliktų ir teismo ar arbitro funkciją, taip pat ir išieškotojo. Teismas pažymėjo, kad asmuo, manydamas, jog pažeista jo teisė, turi teisę kreiptis į teismą dėl jo galbūt pažeistos teisės gynimo, o ne užsiimti savigyna, tuo galbūt pažeisdamas teisės aktų nustatytą tvarką bei kitų asmenų teises. Taigi tokiais atvejais skundų nagrinėjimo metu nustačius, kad pareiškėjai yra skolingi duomenų valdytojams ir pareiškėjams, buvo išsiųsti priminimai dėl susidariusių įsiskolinimų, o įsiskolinimai liko nepadengti (mokėjimo terminai nebuvo atidėti arba jie pagrįstai neginčijo įsiskolinimų), pareiškėjų, kaip skolininkų, asmens duomenys (įskaitant asmens kodus), skolų išieškojimo bendrovėms buvo perduodami nepažeidžiant Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo nustatytų reikalavimų¹¹⁵¹.

Sparčiai tobulėjant technologijoms, automatiniu būdu tvarkoma vis daugiau asmens duomenų. Valstybės kontrolės audituojamas laikotarpis 2008–2012 m.¹¹⁵² daugiausia sutapo su krizės laikotarpiu. *Duomenų tvarkymas automatinio būdu* – duomenų tvarkymo veiksmai, visiškai ar iš dalies atliekami automatinėmis (informacijos ir ryšių technologijų) priemonėmis (kompiuteriai, ryšių tinklai). Ataskaitoje nurodoma, kad šioje srityje žmogaus teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą ir tvarkomas asmens duomenų saugumo lygis užtikrinami nepakankamai, atsilieka nuo informacijos ir ryšių technologijų pažangos, asmens duomenų tvarkymo organizavimas ir valdymas viešajame sektoriuje yra nepakankamas (net 84 proc. tikrintų įstaigų nesilaiko asmens duomenų teisinės apsaugos reikalavimų ir tik 47 proc. tinkamai įgyvendina duomenų subjekto teisę į privataus gyvenimo neliečiamumą)¹¹⁵³.

Paminėtina ir tai, kad 2010–2012 m. inicijuota asmens duomenų ES apsaugos reforma¹¹⁵⁴, kuria siekta modernizuoti asmens duomenų apsaugos teisinę sistemą, kad ji atitiktų globalizacijos ir naujų technologijų naudojimo ke-

¹¹⁵⁰ Aktualių teismo sprendimų apibendrinimas (2011 m.), p. 2 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹⁵¹ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁵² Automatinio būdu tvarkomų asmens duomenų apsauga (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹⁵³ *Ibid.*

¹¹⁵⁴ Visapusiškas požiūris į asmens duomenų apsaugą Europos Sąjungoje. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Bruselis: 2010.11.4 KOM(2010) 609. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/health/data_collection/docs/com_2010_0609_lt.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 29 d.].

liamus iššūkius, sumažintų administracinius formalumus ir užtikrintų teisę į asmens duomenų apsaugą įtvirtinančių ES teisės normų nuoseklų taikymą ir efektyvų įgyvendinimą¹¹⁵⁵. 2014 m. ESTT pripažino asmens duomenų apsaugos direktyvą neatitinkančia ES Pagrindinių teisių chartijos¹¹⁵⁶, o reaguodama į finansų krizę, ES patvirtino Duomenų apsaugos gaires reguliuojant ES finansų paslaugų rinkas¹¹⁵⁷, kurios, kaip teigiama, „turėtų padėti atkurti pasitikėjimą finansų paslaugų rinkomis užtikrinant tinkamą asmens duomenų apsaugą“¹¹⁵⁸. ESTT reikšmingų išaiškinimų dėl asmens teisės reikalauti ištrinti arba pakeisti interneto puslapius, kuriuose pateikiama informacija apie tą asmenį, pateikė 2014 m. gegužės 13 d. sprendime „Google“ paslaugų teikėjo ir privataus asmens byloje¹¹⁵⁹. Teismas išaiškino, kad tuo atveju, jeigu kartu su paieškos pagal duomenų subjekto asmenvardį rezultatų sąrašą pateikiama nuoroda į tinklalapį, kuriame yra informacijos apie atitinkamą subjektą, šis gali kreiptis tiesiogiai į eksploatuotoją arba, pastarajam prašymo nepatenkinus, į kompetentingas institucijas, kad ši nuoroda, jei įvykdytos tam tikros sąlygos, būtų pašalinta iš rezultatų sąrašo.

2.2.10. Teisė į asmens laisvę ir saugumą

Konstitucija, EŽTK, ES Pagrindinių teisių chartija, Tarptautinės žmogaus teisių chartijos teisės aktai įtvirtina teisę į asmens laisvę ir neliečiamybę. Asmenų saugumas priklauso nuo to, kaip saugiai galima jaustis kasdieniame gyvenime, tačiau, kaip minėta 1 skyriuje, asmens ir visuomenės saugumas yra labai reliatyvi sąvoka,

„dažnai siejamas ne tik su realiu nusikalstamumu, bet ir su kitomis grėsmėmis, tokiomis kaip kariniai konfliktai, ekonominė krizė“¹¹⁶⁰.

¹¹⁵⁵ Reform of the data protection legal framework. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/review/index_en.htm [žiūrėta 2015 m. sausio 29 d.].

¹¹⁵⁶ *Teisingumo Teismas pripažįsta Duomenų saugojimo direktyvą negaliojančia*. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Pranešimas spaudai nr. 54/14. Liuksemburgas, 2014 m. balandžio 8 d.: „Joje numatytas labai didelio masto ir ypatingai rimtas pagrindinių teisių į privataus gyvenimo gerbimą ir į asmens duomenų apsaugą apribojimas, viršijantis tai, kas yra būtina.“ Prieiga per internetą: http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-14-54_lt.htm [žiūrėta 2015 m. sausio 27 d.].

¹¹⁵⁷ Guidelines on data protection in EU financial services regulation. European Association for the Defense of Human Rights. Prieiga per internetą: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Thematic%20Guidelines/14-11-25_Financial_Guidelines_EN.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.].

¹¹⁵⁸ *Ibid.*

¹¹⁵⁹ *Google Spain SL ir Google Inc. prieš Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ir Mario Costeja González*, nr. C-131/12, 2014 m. gegužės 13 d., ECLI:EU:C:2011:853, ECLI:EU:C:2014:317.

¹¹⁶⁰ *Gintautas Sakalauskas: didelis nusikalstamumas Lietuvoje – žiniasklaidos suformuota nuomonė*. Prieiga per internetą: <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2011-03-30-gintautas-sakalauskas-didelis-nusikalstamumas-lietuvoje-ziniasklaidos-suformuota-nuomone/60325> [žiūrėta 2015 m. sausio 17 d.].

Vykdamą projektą atlikta visuomenės nuomonės apklausa parodė, kad apie trečdalį respondentų mano, jog nuosmukio laikotarpiu šios teisės pažeidimų daugėjo (20,8 proc. atsakė, kad pažeidimų padaugėjo, 10 proc. – labai padaugėjo), tačiau apytikriai du trečdaliai respondentų tokio poveikio nejuoto (39,2 proc. neįžvelgė poveikio šiai teisei, 30 proc. neturėjo nuomonės)¹¹⁶¹. Dauguma (72,6 proc.) respondentų manė, kad šiuos pažeidimus padarė viešosios valdžios institucijos, 46,1 proc. manymu, privataus sektoriaus atstovai, 20,3 proc. teigė – kad visuomenės nariai¹¹⁶². Taip pat trečdalis apklaustųjų teisininkų nurodė, kad ši laisvė buvo pažeista (1,4 proc. atsakė „labai“, 30,0 proc. – „šiek tiek“), 40 proc. su šiuo vertinimu nesutiko, o 28,6 proc. neturėjo nuomonės. Dauguma pažeidėjais nurodė viešosios valdžios institucijas (77,3 proc.), 50,0 proc. manė, kad pažeidėjai – privataus sektoriaus atstovai, 22,7 proc. – visuomenės nariai¹¹⁶³.

Suėmimas turėtų būti laikomas griežčiausia priemone, taikoma tik tada, kai netrukdomo baudžiamojo proceso negalima užtikrinti taikant įtariamajam namų areštą, įpareigojant sumokėti užstatą ar skiriant kitas švelnesnes kardomąsias priemones, tačiau Lietuvoje jis vis dar labai dažnas¹¹⁶⁴. Žmogaus teisių stebėjimo instituto tyrimas parodė, kad tikimybė, jog prokurorui pareikalavus Vidurio ir Rytų Europos ir buvusios Sovietų Sąjungos regiono šalyse laukiantiems teismo nuosprendžio bus pritaikytas suėmimas, siekia 80 proc.; Lietuvoje tikimybė, kad teismas leis suimti įtariamąjį, yra net daugiau nei 90 proc. (šalimis, kuriose situacija panaši, nurodytos Gruzija, Vengrija, Kazachstanas)¹¹⁶⁵. Tyrėjų vertinimu, suėmimas taikomas „dėl patogumo“:

„teisėsauga įtariamuosius suima siekdama pasilengvinti sau ikiteisminį tyrimą ir daryti spaudimą įtariamajam.“¹¹⁶⁶

Be to, pažymima, kad suimti asmenys, dar nesulaukę teismo nuosprendžio, laikomi orumą žeminančiomis sąlygomis – Lietuva dėl sąlygų laisvės atėmimo vietose pralaimėjo ne vieną bylą EŽTT¹¹⁶⁷, ir kad

¹¹⁶¹ A/TAP 18, 144.

¹¹⁶² A/TAP 18.

¹¹⁶³ A/TAP 144.

¹¹⁶⁴ „Dažnai perdėtai varžomos asmenų teisės ikiteisminio tyrimo metu taikant suėmimą, o ne švelnesnes kardomąsias priemones. Teismai paprastai suėmimą skiria itin noriai, tinkamai neatsižvelgdami į aplinkybę, jog tai pati griežčiausia kardomoji priemonė.“ *Sulaikymo ir suėmimo reglamentavimas ir taikymas Lietuvoje*. Žmogaus teisių stebėjimo institutas. 2012 m. birželis. Prieiga per internetą: <http://www.hrmi.lt/musu-darbai/tyrimai/178/2012-metai/> [žiūrėta 2015 m. sausio 29 d.], p. 11.

¹¹⁶⁵ HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE [BIEBER, I. et al.]. Promoting the reform of pre-trial detention in CEE-FSU countries – Introducing good practices. Prieiga per internetą: https://www.hrmi.lt/uploaded/TYRIMAI/Pre-trial_detention_in_CEE-FSU_countries.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 17 d.].

¹¹⁶⁶ *Žmogaus teisių stebėtojai: įstojus į ES žmogaus teisių padėtis nuolat blogėja* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹⁶⁷ Žr., pvz., *Kasperovičius prieš Lietuvą*, nr. 54872/28, 2012 m. lapkričio 20 d.; *Savenkovas prieš Lietuvą*, nr. 871/02, 2008 m. lapkričio 18 d.; *Karalevičius prieš Lietuvą*, nr. 53254/99, 2005 m. balandžio 7 d.

„[t]iek oficialiai skelbiama statistika, tiek Lietuvoje atliktų mokslinių tyrimų rezultatai rodo, kad didelė dalis nuteistų asmenų galiausiai yra įkalinami laisvės atėmimo vietų įstaigose. Tuo pačiu toks reiškinys liudija santykinai griežtą ir vis dar į laisvės atėmimo bausmę orientuotą baudimo politiką Lietuvoje.“¹¹⁶⁸

Moksliniai tyrimai patvirtina ekonominės padėties įtaką valstybių baudžiamajai politikai:

„Artimiausia baudžiamosios politikos ateitis yra stipriai veikiama finansinės krizės. Tai sukuria didelį poreikį sąmoningesnei žiniomis pagrįstai ir geresnės kokybės nusikalstamumo kontrolei. Artimiausioje ateityje gali būti teigiamų ir neigiamų pokyčių, neigiami labiau tikėtini, jeigu baudžiamoji politika nekuriama atsakingai ir sistemiškai.“¹¹⁶⁹

Lietuvos baudžiamosios teisės specialistai Lietuvos baudžiamąją politiką ypač iki 2003–2004 m., vadino nenuoseklia, nesuderinta griežtumo požiūriu, vėliau – labiau subalansuota¹¹⁷⁰. Tvirtinama, kad per ekonomikos krizę ji griežtėja. Ekonomikos nuosmukio laikotarpiu įprasta girdėti, kad nusikalstamumas didėja (toks įspūdis gali susidaryti ir iš žiniasklaidos) galbūt ir dėl to, kad daugėjantys nedarbo atvejai verčia nusikalsti. Atitinkamai esą yra būtina griežtinti baudimą, dažnai baudžiamoji politika tampa labiau represyvi. A. Pocienė, primindama 2008–2009 m. pradėtą griežtą taupymo politiką ir tai, kad 2009 m. išlaidų viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai dalis sudarė tik 4,6 proc. (buvo mažiausia per pastarąjį dešimtmetį), nurodė, kad dėl biudžeto, socialinių išmokų ir dotacijų mažinimo, didėjančio nedarbo ir lėtėjančios ekonomikos visuomenėje kilo įtampa:

„Todėl nenuostabu, kad daugelis pataisų siūlymų buvo grindžiami taip pat ir ekonominiais argumentais, kurie tuo metu buvo visiems suprantami. Galima pabrėžti ir tai, kad šiuo laikotarpiu ypač išryškėjo bausmių griežtinimo tendencija, kurią būtų galima aiškinti tuo, kad griežtos priemonės yra dažnai suvokiamos kaip tam tikro veiklumo ir ryžtingumo įrodymas.“¹¹⁷¹

Minėta autorė teigia, kad kai galiojo senasis BK, siūlyta fundamentalesnių baudžiamosios atsakomybės, bausmių sistemos pataisų, siekiant humanizuoti ir pakeisti iki nepriklausomybės atkūrimo vykdytą gana represyvią

¹¹⁶⁸ Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos duomenimis, 2014 m. sausio 1 d. laisvės atėmimo vietų įstaigose buvo 9 729 asmenys, o 100 000 gyventojų teko 315 įkalinėtų asmenų. Tarptautinio kalėjimų studijų centro 2013 m. rugsėjo duomenimis, pagal įkalinėtų asmenų skaičių Lietuvą Europoje lenkia tik Rusija ir Baltarusija. Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=486393 [žiūrėta 2015 m. sausio 17 d.].

¹¹⁶⁹ AROMAA, K. Responsible criminal policy / Crime and criminal policy. *Kriminologijos studijos*, 2014, nr. 1, p. 77.

¹¹⁷⁰ G. Švedas palaikė rehabilitacijos bausmės teoriją, A. Dziegoraitis skatino daugiau dėmesio skirti ne represijai, o prevencijai. Žr. KALPOKAS, V. Baudžiamosios politikos tyrimai Lietuvoje. Iš SAKALAUSKAS, G. (moksl. red.). *Op. cit.*, p. 40–41 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹⁷¹ POCIENĖ, A. Baudžiamosios politikos formavimo(si) procesas Lietuvoje. Iš SAKALAUSKAS, G. (moksl. red.). *Op. cit.*, p. 103 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

baudžiamąją politiką, o įsigaliojus naujam BK, siūlyti pataisymai buvo labiau orientuoti į konkrečias problemas:

„Apskritai dažniau bausmes buvo siūloma griežtinti, bet ne švelninti, o atskiras veikas kriminalizuoti, bet ne dekriminalizuoti. Dažniausiai tokie keitimai buvo grindžiami pablogėjusia kriminogenine situacija, veikų pavojingumu, teiginiais, kad baudžiamoji atsakomybė yra nepakankama.“¹¹⁷²

Apibendrindama ši autorė pažymi, kad,

„tuometinis politinis, ekonominis ir net kultūrinis kontekstai, vyravusios nuotikos bei įtampos visuomenėje neretai buvo panaudojami, siekiant įrodyti pataisų reikalingumą. Taigi argumentuojant buvo apeliuojama ne tik į racionalų protą, bet ir į emocijas bei kolektyvinius jausmus.“¹¹⁷³

Nusikalstamumo priežastis nagrinėja kriminologijos teorijos (jos čia neanalizuojamos), o skaičius rodo statistika (žr. 8 diagramą). Aiškindami nusikalstamumo priežastis, mokslininkai išskiria *makrolygmens* ir *mikrolygmens* veiksmus, prie pirmųjų priskirdami ir socialinę bei ekonominę gerovę šalyje. Pasak jų, nusikaltimui reikia trijų dalykų: nusikaltėlio, aukos-objekto ir nepakankamos kontrolės. Pirmasis ir trečiasis elementai gali būti susiję su ekonomine padėtimi. Nusikalstamumas randasi daugialypėje socialinėje, teisinėje, ekonominėje, psichologinėje aplinkoje, tačiau reformos visada susijusios su teisine aplinka, o kontrolė – su finansiniais ištekliais. Teigiama, kad

„[p]aprastai laikoma, kad ekonomikos nuosmukio laikai didina nusikalstamumą. Vis dėlto nėra paprasto arba tiesioginio ryšio tarp finansinės krizės ir nusikalstamumo. Recesijos padarinio prasme baudžiamosios motyvacijos, nusikaltimų objektų (galimybių, rinkų) ir nusikalstamumo kontrolės yra daugialypės ir jas reikia nagrinėti atidžiai.“¹¹⁷⁴

Tyrėjai pažymi, kad

„nusikaltimų lygį tiesiogiai lemia ne pati ekonominė ar socialinė padėtis, o tai, kaip visuomenė ją suvokia“¹¹⁷⁵.

Taigi paradoksalu, tačiau tyrimai rodo, kad nusikalstamumas (ar tam tikrų nusikaltimų skaičius) netgi gali didėti labiau ekonomikos pakilimo nei ekonomikos nuosmukio laikotarpiu, bent nėra duomenų, kad per krizę jis didėtų. Vadinas, nustatyta bausmių griežtėjimo tendencija labiau kyla iš galimų grėsmių eskalavimo, įskaitant teisėsaugos atstovų, kurie dažnai nurodo galbūt augsiantį nusikalstamumą kaip iššūkį, turi įtakos ir nusikaltėlių kaip „atpirkimo ožių“ teorija. Padėtį Lietuvoje bene geriausiai apibendrino G. Sakalauskas, komentuodamas tyrimą, kuris apėmė krizės laikotarpį:

¹¹⁷² *Ibid.*, p. 111.

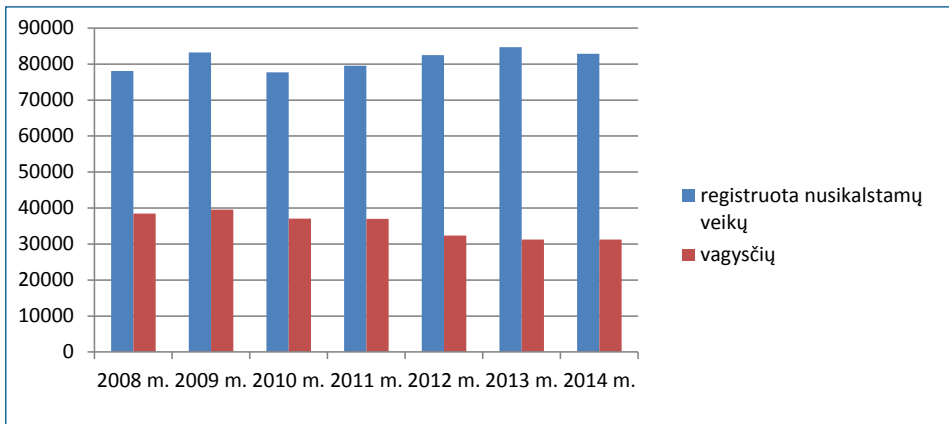
¹¹⁷³ *Loc. cit.*

¹¹⁷⁴ AROMAA, K. *Op. cit.*, p. 77, 82 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹¹⁷⁵ SAKALAUSKAS, G. *et al. Registruotas ir latentinis nusikalstamumas Lietuvoje: tendencijos, lyginamieji aspektai ir aplinkos veiksniai*. Vilnius, 2011, p. 309.

„[N]ėra tiesioginio ryšio tarp šalies ekonominės padėties ir nusikalstamumo (registruoto ir latentinio). <...> Taigi, negalima teigti, kad ekonominė krizė didina nusikalstamumą.“¹¹⁷⁶

Šias išvadas patvirtina statistika. Per krizės metus užregistruota nusikalstamųjų veikų: 2008 m. – 78 060 veikų, t. y. 4 319 veikų, arba 5,9 proc., daugiau nei 2007 m. (iš jų 38 422 vagystės, t. y. jų padaugėjo 4 466, arba 13,2 proc.); 2009 m. – 83 203 veikos, t. y. 5 143 veikomis, arba 6,6 proc., daugiau nei 2008 m. (iš jų 39 566 vagystės – jų padaugėjo 1 144, arba 3 proc.); 2010 m. – 77 669 veikos, t. y. 5 534 veikomis, arba 6,7 proc., mažiau nei 2009 m. (iš jų 37 047 vagystės – jų sumažėjo 2 519, arba 6,4 proc.); 2011 m. – 79 523 veikos, t. y. 1 854 veikomis, arba 2,4 proc., daugiau nei 2010 m. (iš jų 36 971 vagystė – jų sumažėjo 76, arba 0,2 proc.); 2012 m. – 82 492 veikos, t. y. 4 634 veikomis, arba 3,7 proc., daugiau nei 2011 m. (iš jų vagysčių 32 344 – jų sumažėjo 4 627, arba 12,5 proc.); 2013 m. – 84 715 veikų, t. y. 2 223 veikomis, arba 2,7 proc., daugiau nei 2012 m. (iš jų 31 217 vagysčių – jų sumažėjo 1 127, arba 3,5 proc.); 2014 m. – 82 872 veikos, t. y. 1 843 veikomis, arba 2,2 proc., daugiau nei 2013 m. (iš jų vagysčių 31 237 – jų padaugėjo 20, arba 0,1 proc.).



8 diagrama. Nusikalstamųjų veikų 2008–2014 m. dinamika: vagystės

¹¹⁷⁶ „2009 m. buvo užregistruota tiek pat nusikalstamųjų veikų (83 tūkst.), kiek ir 2000 m., esant visai kitokiai ekonominei situacijai. Buvo manančių, kad 1 proc. nedarbo „sukuria“ 5 proc. nusikalstamumo, tačiau nuomonę nesunku paneigti. Pavyzdžiui, nedarbo lygis 1998–1999 m. buvo labai didelis – didesnis nei šiuo metu, tačiau nusikalstamųjų veikų buvo mažiau nei dabar.“ *Gintautas Sakalauskas: didelis nusikalstamumas Lietuvoje – žiniasklaidos suformuota nuomonė* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

2.2.11. Bylų nagrinėjimo teismuose proceso trukmei trumpinti skirtos priemonės

Teisės į tinkamą bylos nagrinėjimo trukmę užtikrinimas yra ta sritis, kurioje valstybė per krizę ėmėsi aktyvių veiksmų, siekdama sutrumpinti bylų nagrinėjimo teismuose trukmę. Šie veiksmai gali būti vertinami kaip svarbūs ne tik žmogaus teisėms apsaugoti, bet ir ekonomikos krizei įveikti, nes yra pripažįstama, kad efektyvi teisingumo vykdymo sistema yra reikšmingas veiksnys, skatinantis ekonomikos augimą¹¹⁷⁷.

Siekdama trumpinti teismo procesų trukmę, Vyriausybė pradėjo institucines pertvarkas, inicijavo proceso įstatymų tobulinimą, ėmėsi technologinių priemonių visos teismų sistemos darbui spartinti.

Pavyzdžiui, 2011 m. vertindama valstybės veiksmus, kurių imtasi siekiant tinkamai įgyvendinti EŽTK, Vyriausybė atkreipė dėmesį į tokias įgyvendintas priemones. Atsižvelgiant į poreikį užtikrinti teisę į bylos nagrinėjimą per protingą laiką ir į tai, kad administracinių teismų darbo krūvis Lietuvoje buvo kur kas didesnis už bendrosios kompetencijos teismų darbo krūvį, administracinių teisių pažeidimų bylos buvo perduotos nagrinėti iš administracinių teismų bendrosios kompetencijos teismams. Prielaidos per ilgai baudžiamųjų bylų nagrinėjimo trukmei buvo šalinamos Baudžiamojo proceso kodekse (BPK) nustatant (2010 m. rugsėjo 21 d. pakeitimas) maksimalius ikiteisminio tyrimo terminus, prielaidos per ilgai civilinio proceso trukmei šalinamos CPK numatant (2011 m. birželio 21 d. pakeitimas) galimybę kreiptis į apeliacinės instancijos teismą su prašymu nustatyti terminą procesiniams veiksams atlikti, kai pirmosios instancijos teismas laiku neatlieka procesinių veiksmų; numatant, kad procesinių dokumentų netikslumai, kurie nesudaro esminių kliūčių tolesnei proceso eigai, nėra kliūtis atlikti procesinius veiksmus; trumpinant terminus apeliaciniam ir kasaciniam skundai paduoti; išplečiant rašytinio teismo proceso taikymo galimybę; numatant galimybę naudotis moderniosiomis technologijomis (leidžiama, o kai kuriais atvejais įpareigojama įteikti procesinius dokumentus elektroninių ryšių priemonėmis, pripažįstama vienoda elektroninių duomenų ir kitų įrodymų įrodomoji galia, numatoma telekonferencijų naudojimo galimybė), kurios kompleksiskai prisideda prie civilinio proceso operatyvumo principo įgyvendinimo. Minėtinas CPK pakeitimo projektas (Vyriausybė jam pritarė 2011 m. balandžio 13 d.), kuriame buvo siūloma tiesiogiai įtvirtinti asmens teisę į nuostolių dėl pernelyg

¹¹⁷⁷ Žr. Ekonomikos ir finansų reikalų tarybos išvados dėl 2013 m. metinės augimo apžvalgos. 2013 m. vasario 12 d.; ECOFIN Council conclusions on the Annual Growth Survey 2013. 12 February 2013. Prieiga per internetą: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/LT/ecofin/135763.pdf; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/135432.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 27 d.]. § 23 pabrėžiamas „veiksmingo viešojo administravimo vaidmuo remiant nacionalines ir ES lygio ekonomikos augimo strategijas ir pabrėžiama, kad daugiau reikėtų nuveikti siekiant <...> gerinti teismų sistemų kokybę, nepriklausomumą ir veiksmingumą“.

ilgos ikiteisminio tyrimo ar bylos teismo nagrinėjimo trukmės atlyginimą, aiškiai nustatant, kad žala, atsiradusi dėl pernelyg ilgos ikiteisminio tyrimo ar bylos teismo proceso trukmės, būtų atlyginama nepriklausomai nuo ikiteisminio tyrimo, prokuratūros pareigūnų ar teismo kaltės buvimo. Atsižvelgiant į EŽTT jurisprudenciją, projekte buvo siūloma, kad, sprendžiant dėl žalos atlyginimo, būtų atsižvelgiama į ikiteisminio tyrimo ar bylos teismo proceso poveikį žalos atlyginimo reikalaujančiam asmeniui, jų sudėtingumą, ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuratūros ar teismo pareigūnų ar teisėjų ir žalos atlyginimo reikalaujančio asmens procesinius veiksmus ar neveikimą, taip pat į kitas reikšmingas aplinkybes. Kadangi Lietuvoje daugėjo atvejų, kai į teismus kreipiasi didelės grupės asmenų, reiškiančių reikalavimus, kurie yra vienas ar keli teisės ir fakto požiūriu, o teismai gauna daug iš esmės identiškų bylų, iš kurių kiekvieną privalo išnagrinėti atskirai, imtasi priemonių grupės ieškinio galimybei reglamentuoti. Siekdama užtikrinti, kad asmenų grupės galėtų veiksmingiau ginti savo teises Lietuvos teismuose (prieš pasinaudamos galimybe asmenų grupėms kreiptis į EŽTT pagal EŽTK 34 straipsnį arba vietoj to), Vyriausybė 2011 m. patvirtino Grupės ieškinio koncepciją. Įgyvendinant šią koncepciją buvo numatyta reglamentuoti tiek grupės ieškinį civiliniame procese, tiek grupės pareiškimą (skundą) administraciniame procese¹¹⁷⁸.

2011 m. pradėjus veikti administracinio nurodymo institutui (pasiūlymas pažeidėjui esant tam tikroms įstatymo numatytoms sąlygoms už pirmą per metus nesunkų administracinį teisės pažeidimą sumokėti pusę minimalios baudos, numatytos ATPK už šį pažeidimą), gerokai sumažėjo teismų nagrinėjamų administracinių teisės pažeidimų bylų skaičius, todėl teismams liko daugiau laiko kitoms byloms nagrinėti, o tai padėjo trumpinti bylų nagrinėjimo trukmę¹¹⁷⁹.

Reikėtų atkreipti dėmesį ir į svarbų teismų vaidmenį, užtikrinant teisę į bylų nagrinėjimą per tinkamą laiką. Kaip rodo Aukščiausiojo Teismo praktika, formuojama atsižvelgiant į EŽTT sprendimus, į pernelyg ilgą baudžiamojo proceso trukmę gali būti taip pat atsižvelgiama švelninant bausmę, kad būtų ištaisomi teisės į bylos nagrinėjimą per įmanomai trumpiausią laiką pažeidimai baudžiamajame procese (žr., pavyzdžiui, kasacinės nutartis nr. 2K-7-45/2007, nr. 2K-256/2009, nr. 2K-503/2010)¹¹⁸⁰. EŽTT byloje *Savickas ir kiti* pareiškėjų skundą dėl EŽTK 6 straipsnio 1 dalies įtvirtinto kuo trumpiausio bylos nagrinėjimo reikalavimo paskelbė nepriimtiniu, nes, atsižvelgęs į išplėtotą Lietuvos teismų praktiką (tiesiogiai taikant Konstituciją ir EŽTK),

¹¹⁷⁸ Lietuvos Respublikos pranešimas apie Interlakeno veiksmų plano įgyvendinimą; pritarta Vyriausybės 2011 m. gruodžio 28 d. pasitarime, p. 6–7.

¹¹⁷⁹ Teisinio reguliavimo stebėsenos pažyma. Teisingumo ministerija, 2012 m. spalio 22 d. Prieiga per internetą: <http://www.tm.lt/dok/Stebesena%202012%2011%2019.PDF> [žiūrėta 2015 m. sausio 27 d.].

¹¹⁸⁰ Lietuvos Respublikos pranešimas apie Interlakeno veiksmų plano įgyvendinimą, pritarta Vyriausybės 2011 m. gruodžio 28 d. pasitarime, p. 7.

pripažino, kad galimybė reikalauti žalos atlyginimo už ilgą procesą pagal CK 6.272 straipsnį įgijo pakankamą teisinį aiškumą ir todėl laikytina veiksminga teisinės gynybos priemone, net *expressis verbis*, jos neįtvirtinus nacionaliniuose teisės aktuose¹¹⁸¹. 2013 m. Aukščiausiasis Teismas parengė ir pateikė Nacionalinei teismų administracijai gaires dėl civilinių ir baudžiamųjų bylų nagrinėjimo trukmės pagrįstumo vertinimo pagal EŽTT jurisprudencijoje nustatytus standartus, kaip teismų savikontrolės priemonės¹¹⁸².

Vyriausybės vertinimu, siekiant užtikrinti tinkamą bylų nagrinėjimo teismuose proceso trukmę atlikti teisinio reguliavimo pakeitimai yra esminiai¹¹⁸³, t. y. valstybės veiklą siekiant pagerinti teisės į tinkamą bylos nagrinėjimo trukmę apsaugą per krizę reikėtų vertinti kaip pakankamai aktyvią. Kartu galima daryti prielaidą, kurią galėtų patvirtinti arba paneigti tolesni tyrimai, kad dalis įgyvendintų priemonių, ypač tos, kurios susijusios su galimybių taikyti šiuolaikines technologijas teismų darbe sudarymu, daugiau teigiamų padarinių turės ateityje, pakankamai investavus į pačias technologijas ir į mokymą jomis naudotis, negu jų turėjo per krizę (kai investavimo galimybės buvo ribotos), t. y. galima abejoti, ar kai kurios įgyvendintos priemonės padėjo praktiškai sumažinti neigiamą ekonomikos krizės poveikį žmogaus teisėms.

3. Krizė ir neapykantos nusikaltimai

Jau buvo užsiminta, kad tarptautinių organizacijų ir institucijų, nevyriausybinų organizacijų, tyrėjų konstatuojama, jog ekonominis sunkmetis provokuoja rasizmo ir ksenofobijos augimą, daugėja diskriminacijos apraiškų. Tačiau ne viskas, kas vyksta per ekonomikos krizę, vyksta tik dėl ekonomikos nuosmukio. Siekiant kuo tiksliau nustatyti atitinkamų veikų dinamiką ir jos tendencijas, svarbu neapsiriboti jų paplitimo analize. Buvo keliami tokie tyrimo uždaviniai: paaiškinti neapykantos veikų sampratą, pabrėžiant jų specifika ir atskleidžiant kitas ekonominių veiksnių įtakos nagrinėjamosioms veikoms identifikaciją sunkinančias aplinkybes; pristatyti pagrindines mokslo teorijas, siejančias neapykantos veikų priežastis su ekonominiais veiksniais; nustatyti, kaip per ekonomikos krizę Lietuvoje kito neapykantos veikų skaičiai (palyginti su šių veikų paplitimu iki krizės); jei šių veikų mastas padidėjo, nustatyti, kiek padaugėjo neapykantos veikų, tiriamų ikiteisminio tyrimo stadijoje ir teisme; identifikuoti kitus veiksnius, galėjusius turėti įtakos neapykantos

¹¹⁸¹ *Savickas ir kiti prieš Lietuvą* (dec.), nr. 66365/09, 12845/10, 29809/10, 29813/10, 30623/10 ir 28367/11, 2013 m. spalio 15 d.

¹¹⁸² Lietuvos Respublikos pranešimas apie Braitono deklaracijos, priimtos 2012 m. aukšto lygio konferencijoje dėl Europos Žmogaus Teisių Teismo ateities, įgyvendinimą; pritarta Vyriausybės 2014 m. gruodžio 23 d. pasitarime, p. 7.

¹¹⁸³ *Ibid.*

veikų tendencijoms, kaip antai: reglamentavimo pasikeitimas ir teisėsaugos institucijų darbo pokyčiai (reformos), išsiaiškinti, ar tas poveikis lėmė identifiкуotas neapykantos veikų tendencijas, ar buvo tik vienas iš šių nusikaltimų statistiką lėmusių veiksnių (greta ekonomikos nuosmukio).

3.1. Nuo „neapykantos kultūros“ iki neapykantos nusikaltimų

Įvairiomis formomis ir įvairiais lygmenimis reiškiamas smurtas, jėga ir neapykanta – tai kasdienybės realijos. Jas fiksuoja ir tarptautinės organizacijos bei institucijos: Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos (ESBO) Demokratinė institucijų ir žmogaus teisių biuras¹¹⁸⁴, ES pagrindinių teisių agentūra¹¹⁸⁵, ET¹¹⁸⁶, nacionalinės ir tarptautinės nevyriausybinės organizacijos¹¹⁸⁷. Kova su diskriminacija, rasizmu ir ksenofobija neabejotinai yra ir kasdienis valstybės teisėsaugos institucijų darbas.

Nesant tarptautiniu mastu pripažinto bendro neapykantos veikų apibrėžimo, įprasta jas atpažinti pagal ESBO suformuluotą sampratą: neapykantos nusikaltimai yra nusikalstamos veikos, padarytos dėl neapykantos¹¹⁸⁸. Išleisti prieš rasizmą ir diskriminaciją nukreiptus teisės aktus valstybės skatina ne viena ET rekomendacija¹¹⁸⁹, kriminalizuoti konkrečias sudėtis įpareigoja ES 2008 m. lapkričio 28 d. Pamatinis sprendimas dėl rasizmo ir ksenofobijos¹¹⁹⁰. EŽTT savo jurisprudencijoje taip pat yra nurodęs, kad valstybės turi

¹¹⁸⁴ Tolerance and non-discrimination. Organization for Security and Co-operation in Europe. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Prieiga per internetą: <http://www.osce.org/odihr/tolerance> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.].

¹¹⁸⁵ Hate Crime. European Union Fundamental Rights Agency. Prieiga per internetą: <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.].

¹¹⁸⁶ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). Council of Europe. Prieiga per internetą: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.].

¹¹⁸⁷ Diskriminacija. Žmogaus teisių stebėjimo institutas. Prieiga per internetą: <http://www.hrmi.lt/temos/kova-pries-diskriminacija> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.]; taip pat žr. *Human Rights Watch*. Prieiga per internetą: <http://www.hrw.org/topics> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.] – įvairios temos: *Refugees and Migrants; LGBT rights* etc.

¹¹⁸⁸ Hate Crimes in the OSCE region: Incidents and Responses. Annual Report for 2012. Prieiga per internetą: <http://www.osce.org/odihr/108395> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.], p. 7.

¹¹⁸⁹ Pavyzdžiui, Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją 2002 m. gruodžio 13 d. bendrosios politikos rekomendacija nr. 7 dėl nacionalinių įstatymų, skirtų kovoti su rasizmu ir rasine diskriminacija (ECRI General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination). Prieiga per internetą: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/default_en.asp [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.]; ET 1997 m. spalio 30 d. rekomendacija nr. R(97) 20 dėl neapykantos kalbos (Recommendation No R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on “Hate Speech”). Prieiga per internetą: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%281997%29020&expmem_EN.asp [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.].

¹¹⁹⁰ OL 2008 L 328.

„imtis visų reikalingų veikslių atskleisti bet kokį rasistinių motyvą ir nustatyti, ar etninė neapykanta ar išankstinė neigiama nuostata galėjo būti svarbūs [įvykdant atitinkamas] veikas. To nepadarius ir rasinių motyvų paskatintą smurtą ir žiaurumus vertinant vienodai su rasistinių atspindžių neturinčiais atvejais, gali būti pažeistas EŽTK 14 straipsnis“¹¹⁹¹.

Neapykantos veikų būna įvairių – nuo užpuolimų, vandalizmo iki išpuolių prieš maldos namų. Lietuvoje absoliučią daugumą šių veikų¹¹⁹² sudaro neapykantos kurstymas¹¹⁹³, kriminalizuotas BK 170 straipsnyje (kurstymas prieš bet kokios tautos, rasės, etninę, religinę ar kitokią žmonių grupę). Grupių ir organizacijų kūrimas tokiu tikslu sudaro BK 170¹ straipsnio sudėtį, viešas pritarimas tarptautiniams nusikaltimams, SSRS ar nacistinės Vokietijos nusikaltimams Lietuvos Respublikai ar jos gyventojams, jų neigimas ar šiurkštus menkinimas (BK 170² straipsnis) yra gerokai retesnis, o trukdymo atlikti religines apeigas ar religines iškilmes (BK 171 straipsnis) atvejai yra nebent pavieniai. BK 169 straipsnyje įtvirtinta diskriminavimo nusikaltimo sudėtis taip pat nėra dažnai inkriminuojama, ją, kaip vieną iš BK XXV skyriuje numatytų nusikaltimų ir baudžiamųjų nusižengimų asmens lygiateisiškumui ir sąžinės laisvei, įprasta priskirti neapykantos veikoms, juolab kad rasizmas ir ksenofobija vadinami ryškiausiomis diskriminacijos formomis. Neapykantos motyvas, jį įrodžius, gali kvalifikuotu nusikaltimu paversti sveikatos sutrikdymą ar gyvybės atėmimą arba tapti atsakomybę sunkinančia aplinkybe asmeniui, padariusiam bet kurią kitą nusikaltimą. Tačiau tokių veikų tyrimą sunkina bendros neapykantos veikų statistikos trūkumas Lietuvoje, kvalifikavimo problemos. Mūsų duomenimis, tokių veikų nepadaroma daug.

¹¹⁹¹ *Nachova prieš Bulgariją*, nr. 43577/98 ir 43579/98, 2005 m. liepos 6 d., § 160; taip pat žr. *Milanović prieš Serbiją*, nr. 44614/07, 2011 m. birželio 20 d., §§ 96–100.

¹¹⁹² „Neapykantos nusikaltimai (nusikalstamos veikos) – tai ne vien kurstymas prieš tam tikrus baudžiamajame įstatyme numatytus grupinės priklausomybės požymius atitinkančius ar jiems pagrįstai ar nepagrįstai priskiriamus individus ar tokias žmonių grupes, neapykantos jiems skatinimas, jų niekinimas, kitoks menkinimas, psichinis ar fizinis smurtas prieš juos, bet ir nusikaltimai tokių žmonių grupių ar jų narių nuosavybei, pasireiškiantys vandalizmu, įvairiais išpuoliais prieš tam tikros žmonių grupės (bendruomenės) centrus, maldos namus ir pan.“ Metodinės rekomendacijos nr. 12.14-40 dėl nusikalstamų veikų, padarytų rasiniais, nacionalistiniais, ksenofobiniais, homofobiniais ar kitais diskriminacinio pobūdžio motyvais, ikiteisminio tyrimo organizavimo, vadovavimo jam ir atlikimo ypatumų. Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, 2009 m. gruodžio 23 d. Prieiga per internetą: <http://www.prokuraturos.lt/LinkClick.aspx?fileticket=Kr5pGEdLAH0=&tabid=166> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.] p. 4, 15 p.

¹¹⁹³ Informatikos ir ryšių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos duomenimis, 2008 m. iš 101 užregistruotos veikos, numatytos BK XXV skyriuje, 2008 m. 99 buvo neapykantos kurstymo veikos (BK 170 straipsnis), 2 – diskriminavimo (BK 169 straipsnis), kitų šiame skyriuje numatytų veikų neužregistruota; 2009 m. užregistruotų neapykantos kurstymo veikų buvo 37, diskriminavimo – 1; 2010 m. net 158 užregistruotos veikos buvo neapykantos kurstymo, 1 – diskriminavimo ir 1 – viešo pritarimo SSRS režimo ar nacistiniams nusikaltimams (BK 170² straipsnis); 2011 m. užregistruotos 328 neapykantos kurstymo veikos, 4 – diskriminavimo, 2 – viešo pritarimo SSRS režimo ar nacistiniams nusikaltimams, 1 – trukdymo atlikti religines apeigas (BK 171 straipsnis). 2012–2014 m. neapykantos kurstymo veikų (BK 170 straipsnis) taip pat daugiausia. Nusikalstamumo ir ikiteisminių tyrimų statistika. Informatikos ir ryšių departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Prieiga per internetą; http://www.ird.lt/viewpage.php?page_id=197 [žiūrėta 2014 m., lapkričio 2 d.].

Iš šio trumpo apibūdinimo matyti, kad neapykantos veikos yra specifinės. Jos atskleidžia ir įkūnija platesnį socialinį reiškinį, dažnai įvardijamą neapykantos fenomenu, o vaizdingiau – „neapykantos kultūra“ (vadinasi, antikultūra). Šios veikos savitos dėl socialinio žalingumo, kelia su(si)priešinimo jausmus, žmonės įbauginami, žeminami,

„nukenčia ne tik konkrečioms grupėms priklausantys asmenys, didžiausią žalą patiria visuomenė, kurioje dėl neapykantos incidentų išsivysta nesaugumo atmosfera, griauanti tarpusavio pasitikėjimą bei taikų sambūvį“¹¹⁹⁴.

Ne veltui neapykantos fenomenas sulaukia tiek daug tyrėjų – teisininkų, sociologų, net ekonomistų – dėmesio. Neapykantos taikinyje – ypač Lietuvoje – itin dažnai atsiduria tautinių ar seksualinių mažumų atstovai, taip pat užsieniečiai, imigrantai. ET Generalinis sekretorius T. Jaglandas taikliai pažymėjo, kad

„skirtingų kultūrinių ir religinių grupių sugyvenimas Europos šalių visuomenėje bus vis svarbesnis artimiausiais metais ir dešimtmečiais. Gebėjimas gyventi įvairovėje Europai tikriausiai yra net svarbesnis nei ekonominės, energetinės ir karinės grėsmės. Istorija rodo, kad nesugebėjimas susitvarkyti su šiuo iššūkiu gali būti viena didžiausių grėsmių Europos stabilumui ir saugumui“¹¹⁹⁵.

3.2. Skirtingi vertinimai ir kitos tyrimų sunkinančios aplinkybės

Neapykantos veikų samprata ir apskaita įvairiose šalyse skiriasi. Šios veikos yra susijusios su sudėtingais reiškiniais konkrečioje visuomenėje ir neapykantos motyvacijos formavimusi individo sąmonėje. Manytina, kad iš dalies dėl to esama įvairių nuomonių dėl ekonomikos krizės įtakos daugėti neapykantos veikų. Šiuo atžvilgiu esama net visiškai priešingų vertinimų: nuo nematymo jokio ryšio tarp ekonomikos ir neapykantos nusikaltimų iki akivaizdaus ksenofobijos, ypač neapykantos imigrantams, išaugimo ekonominio sunkmečio sąlygomis konstatavimo.

Nemažai vertinimų (įskaitant toliau šioje dalyje apžvelgiamas mokslo teorijas) patvirtina ekonomikos nuosmukio įtaką daugėti neapykantos veikų. JT, ET atstovų pranešimuose pažymima, kad dėl ekonomikos nuosmukio kyla iššūkių demokratijai, teisės viešpatavimui ir žmogaus teisėms, ypač labiausiai

¹¹⁹⁴ *Neapykantos kurstymas Lietuvoje: dažniausiai užduodami klausimai. Informacinis vadovas.* Žmogaus teisių stebėjimo institutas. Prieiga per internetą: https://www.hrmi.lt/uploaded/PDF%20odokai/Neapykantos_kurstymas_DUK_20110629.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 12 d.], p. 9.

¹¹⁹⁵ Europos Tarybos Generalinio sekretoriaus Thorbjørno Jaglando sveikinimo kalba. Iš ŽALIMAS, D. ir ISOKAITĖ, I. (sud.), p. 31.

socialiai pažeidžiamų grupių, pavyzdžiui, imigrantų, daugėja ekstremizmo, rasizmo, ksenofobijos apraiškų¹¹⁹⁶. Tarptautinių nevyriausybių organizacijų (pavyzdžiui, „Amnesty International“) ataskaitose taip pat konstatuojamas diskriminacijos, rasizmo, ksenofobijos išaugimas Europoje per ekonomikos nuosmukį¹¹⁹⁷ ir baiminamasi, kad „išaugusi ksenofobija ir pasitikėjimo stoka visuomenėje, suteikiančioje darbo ir saugumą, gali vesti prie ekstremalesnių požiūrių, veiksmų ir socialinių neramumų, kaip padarinio“¹¹⁹⁸.

Vis dėlto išsakomas ir požiūris, kad ekonomikos nuosmukis nebūtinai paskatina rasinę įtampą ar smurtą. Pavyzdžiui, A. Kruegeris skurdo, kaip galimo terorizmo variklio, tyrimuose nustatė, kad ekonominiai sunkumai nėra stiprus teroristinės veiklos, kaip ir neapykantos nusikaltimų, „predikatas“ (terorizmas labiau turėtų būti vertinamas kaip atsakas į politines sąlygas ir ilgalaikius pažeminimo ir žlugimo jausmus, kurie nedaug ką bendro turi su ekonomika)¹¹⁹⁹. A. Kruegeris ir J. Malečkova mano, kad nei cikliški nuosmukiai, nei ilgalaikiai gyvenimo standartų pasikeitimai regionuose nesutampa su dideliu neapykantos veikų skaičiumi¹²⁰⁰. Tačiau tokie vertinimai nėra dažni.

Ekonominių veiksnių įtakos neapykantos veikoms nustatymo sunkumų kelia tai, kad neapykantos nusikaltimų apskaita yra sudėtinga dėl jų statistikos ypatybių (pavyzdžiui, užpuolimas dėl neapykantos gali būti priskiriamas nusikaltimams sveikatai) ir itin didelio šių veikų latentiskumo. Neapykantos motyvaciją ne visada lengva identifikuoti, o neapykantos nusikaltimai skirtinguose regionuose implikuoja skirtingas veikas (pavyzdžiui, JAV kaip bene labiausiai paplitę įvardijami juodaodžių ir baltaodžių konfliktai ir vienu smurtas kitų atžvilgiu; Europos šalyse dažnas yra kurstymas ar net smurtas prieš imigrantus, tautines ar seksualines mažumas, ypač prieš islamo išpažinėjus).

Vis dėlto nepaisant minėtų aplinkybių, atsakymų apie ekonomikos nuosmukio įtakos neapykantos veikoms pagrindines tendencijas pateikia ir teisės mokslas, ir praktika.

¹¹⁹⁶ Pavyzdžiui, *Mutuma Ruteere, Jungtinių Tautų specialiojo pranešėjo dėl šiuolaikinių rasizmo, rasinės diskriminacijos, ksenofobijos ir kitų netolerancijos formų, 2012 m. gegužės 29 d. ataskaitoje*, p. 4 teigiama, kad per ekonomikos krizę mažumų nariai, imigrantai, pabėgėlio statuso ieškotojai yra pagrindiniai „atpirkimo ožiai“ už socialines problemas ekstremistinių pažiūrų politinių partijų pareiškimuose. Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere. A/HRC/20/38. Prieiga per internetą: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A.HRC.20.33_en.pdf [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.]. Ekonominio nuosmukio laikotarpiu išaugęs nepakantumas konstatuojamas ir ET žmogaus teisių komisaro 2013 m. ataskaitoje „Žmogaus teisių apsauga per ekonomikos krizę“ (*Safeguarding human rights in time of economic crisis*), p. 42 (nuorodą žr. Įžangoje).

¹¹⁹⁷ Pop, V. *Economic crisis fuelling racism in Europe, report warns*. Prieiga per internetą: <http://euobserver.com/social/30149> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.].

¹¹⁹⁸ *Think differently: Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2013. Prieiga per internetą: http://www.ifrc.org/PageFiles/134339/1260300-Economic%20crisis%20Report_EN_LR.pdf [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.], p. 4.

¹¹⁹⁹ KRUEGER, A. B., and MALECKOVA, J. Education, poverty and terrorism: Is there a causal connection? *Journal of economic perspectives*, 2003, vol. 17, no. 4.

¹²⁰⁰ *Ibid*, p. 124.

3.3. Teorijos, neapykantos veikų kilmę siejančios su ekonominiais veiksniais

Atskleisti neapykantos veikų fenomeną siekia ne viena mokslinė teorija. Jas išsamiai ir sistemiškai išnagrinėjo M. A. Waltersas. Jis aiškino, kaip socialinės ir ekonominės įtampos bei skirtingumo baimės tampa veiksniais, skatinančiais „neapykantos kultūrą“, kad, autoriaus nuomone, galiausiai pasireiškia ypač žemo savikontrolės lygmens asmenų elgesyje¹²⁰¹.

M. A. Waltersas skiria dvi pagrindines teorijas: R. K. Mertonio įtampos teoriją, vėliau plėtotą J. Levino, J. B. McDevitto, L. Raya'us, J. K. Smitho ir kt., ir B. Perry struktūruotų veiksmų teoriją. Įtampos teorija teigia, kad deviacinis elgesys kyla iš įtampos dėl pajamų, išsilavinimo, asmeninių gebėjimų nelygybės, t. y. iš individui keliamų tikslų visuomenėje ir galimybių juos įgyvendinti priešpriešos. Visuomenės nariai linkę bijoti, kad kitos asmenų grupės padarys jų ir taip nestabiliam socialiniam ir ekonominiam saugumui žalos, kiti gali tapti priešiški užsieniečiams dėl to, kad šie gauna tai, ką visuomenės daugumos nariai laiko, pavyzdžiui, britišku dalyku (būsta, socialines išmokas ir kt.). Tokių mažumų grupių nariai kelia susierzinimą, pyktį, nesąžiningumo pojūtį ir tampa „atpirkimo ožiais“, turinčiais atsakyti už sunkumus, kuriuos patiria „dominuojanti visuomenė“. L. Ray'us ir J. K. Smithas antrina teorijos pradininkui, kad dėl socialinių ir ekonominių skirtumų žmonės gali jaustis nevisaverčiai, nepajėgūs pasiekti materialinę gerovę¹²⁰². Struktūruotų veiksmų teorijos atstovė B. Perry mano, kad neapykantos nusikaltimai yra ryškiausia diskriminacijos forma, kylanti iš segregacijos ir marginalizacijos. Nepatenkantieji į visuomenės daugumą (daugumą atitinkančią tipinę asmenybės konstrukciją) laikomi kitokie. Jų bijomasi, jie kelia nesaugumo jausmą, nes kėsina į tautos identitetą, kultūrinės normas¹²⁰³.

Taigi abi teorijos iš esmės remiasi baime ir įtampa dėl nemėgstamų mažumos grupių intervencijos į daugumos socialinį ir ekonominį stabilumą bei kultūrą. Priešiško jausmai kyla iš dviejų pagrindinių šaltinių: socialinio ir ekonominio nestabilumo bei vidinio susierzinimo dėl ekonominio saugumo. Žinoma, reikėtų pritarti požiūriui, kad turi reikšmės įvairių veiksnių visuma: „neapykantos nusikaltimams palanki aplinka atsiranda tuomet, kai ekonominė situacija nestabili, žiniasklaidoje plinta stereotipai bei užgauli retorika, viešumoje gausėja neapykantą skatinančių šnekų ir toleruojama užgaulė bei kurstymas susidoroti“¹²⁰⁴.

¹²⁰¹ WALTERS, M. A. A General theories of hate crime? Strain, doing difference and self control. *Critical criminology*, 2011, vol. 19, no. 4.

¹²⁰² *Ibid*, p. 316.

¹²⁰³ *Ibid*, p. 318.

¹²⁰⁴ KLIMKA, K. Lietuva nepasirengusi atpažinti neapykantos. *Lietuvos rytas*, 2009 m. balandžio 1 d.

Kadangi šios teorijos labiau orientuotos į *makrolygmenį*, kiek stokoja tarpdalykinio požiūrio ir negali aiškiai atsakyti, kodėl vieni tų pačių ekonominių ir socialinių veiksnių veikiami žmonės padaro neapykantos veikas, o kiti jų nepadaro, M. A. Waltersas ieškojo jų ryšio ir bandė jas pritaikyti mikrolygmeniu, remdamasis M. R. Gottfredsono ir T. Hirschio bendrąja nusikaltimų teorija. Skirtingi autoriai yra pažymėję, kad išankstinė neigiama nuostata formuojasi veikiant tėvams, draugams, žiniasklaidai, politikams, „klijuojant etiketes“ asmenų grupėms, o „neapykantos nusikaltėlis“ dažnai stokoja savikontrolės, yra netolerantiškas, impulsyvus, neišsilavinęs, galbūt stokoja socializacijos, neturi darbo, pajamų.

C. J. Lyonsas taip pat patvirtina silpnos ekonomikos įtaką daugėti neapykantos veiku¹²⁰⁵. Pripažindamas, kad bendrosios nusikaltimų ir rasinių konfliktų prognozės nurodo skirtingus į santykį tarp rasinės neapykantos nusikaltimų ir ekonominio bei socialinio bendruomenių kapitalo nukreiptus lūkesčius ir preziumuodamas šiuos nusikaltimus esant panašius į kitus, jis pasitelkia: (i) vadinamąją socialinės dezorganizacijos teoriją, teigiančią, kad neapykantos nusikaltimų padaroma daugiau ten, kur socialinio kapitalo lygis yra žemas, ekonomika silpna, o bendruomenės – nestabilios; (ii) tradicinės konkurencijos dėl išteklių teoriją, teigiančią, kad neapykantos nusikaltimai labiausiai tikėtini tada, kai rasinių grupių tarpusavio konkurencija didėja, ypač ekonomikos nuosmukio laikotarpiu, kai ištekliai menki; (iii) šioms teorijoms priešingą ginamos bendruomenės perspektyvą, implikuojančią, kad rasinis antagonizmas labiausiai tikėtinas ekonomiškai bei socialiai organizuotose, tačiau turtingose bendruomenėse, galinčiose naudoti tuos išteklius neįsileisti rasinių įsibrovėlių¹²⁰⁶. Mažiau turtingos visuomenės siejamos su didesniu nusikalstamumu dėl įvairių priežasčių, pavyzdžiui, dėl neturėjimo išteklių apmokyti policijos pareigūnus dirbti su neapykantos nusikaltimais¹²⁰⁷. Čia susierzinimo ar agresijos tezė formuluojama *mikrolygmeniu*, šitaip makroekonominis nuosmukis susiejant su psichologine įtampa, motyvuojančia individus reikšti agresiją pažeidžiamų socialinių grupių atžvilgiu¹²⁰⁸. Tam pritaria ir kai kurie ekonomistai, neapykantos veiku ekonominėje analizėje valstybės skurdo ir nedarbo mastus ėmę kaip kintamuosius ir nustatę, kad ne tik valstybės pajamos (ekonomika) yra susijusios su švietimo prieinamumu, bet ir nedarbas bei neišsilavinimas sietinas su polinkiu į neapykantos veikas¹²⁰⁹.

Apibendrinant pasakytina, kad beveik visos apžvelgtos teorijos, kad ir kokios skirtingos jos būtų, ekonominius veiksnius vertina kaip socialinės įtampos priežastį ir patvirtina, jog ekonomikos nuosmukis veikia neapykantos veiku tendencijas tiek *makrolygmeniu*, tiek *mikrolygmeniu*.

¹²⁰⁵ LYONS, C. J. Community (Dis)organization and racially motivated crime. *American journal of sociology*, 2007, vol. 113, no. 3. Šis tyrimas daugiausia skirtas juodaodžių ir baltaodžių konfliktams.

¹²⁰⁶ *Ibid.*, p. 818.

¹²⁰⁷ *Ibid.*, p. 819.

¹²⁰⁸ *Ibid.*, p. 821.

¹²⁰⁹ GALE, L. R. et al. An economic analysis of hate crime. *Eastern economic journal*, 2002, vol. 28, no. 2.

3.4. Neapykantos veikos Lietuvoje: statistika

Aptarti šaltiniai, kuriuose buvo nagrinėjama ir apibendrinama kitų šalių situacija, tvirtino, kad ekonomikos nuosmukis turi įtakos tam, kad padaugėja neapykantos veikų, įskaitant dažnėjantį neigiamą imigrantų vertinimą. Įdomu nustatyti, ar toks pat poveikis būdingas ir Lietuvai, kur, pavyzdžiui, itin didelių imigracijos grupių ar srautų nėra ir vargu ar būtų galima teigti, kad užsieniečiai galėtų kelti stiprią konkurenciją šalies darbo rinkoje Lietuvos Respublikos piliečiams.

Minėta, kad dauguma neapykantos veikų Lietuvoje yra neapykantos kurstymo veikos. Jų daugiausia padaroma rašant komentarus internete¹²¹⁰. Per krizę užregistruotų neapykantos veikų pagal BK XXV skyriuje kriminalizuotas veikas asmens lygiateisiškumui ir sąžinės laisvei kreivė svyravo nuo 101 (2008 m.) iki 163 neapykantos nusikaltimų (2013 m.). 2014 m. pastebimas jų mažėjimas – užregistruotos 102 minėtame BK skyriuje numatytos veikos (2009 m. užregistruota 38, 2010 m. – 160, 2011 m. – 335, 2012 m. – 278, 2013 m. – 163 tokios veikos¹²¹¹). Didėjo ir teismams perduodamų bylų skaičius: pirmosios instancijos teismuose pagal BK XXV skyriuje kriminalizuotų neapykantos veikų sudėtis 2008 m. buvo gautos 27, o išnagrinėtos 26 bylos, 2009 m. buvo gauta 11, išnagrinėta – 16 bylų, 2010 m. buvo gauta 24, išnagrinėta 21 byla, 2011 m. buvo gautos net 98 bylos, išnagrinėtos – 96 bylos, 2012 m. gauta 60 bylų, išnagrinėtos 62, 2013 m. gauta 40 bylų ir tiek pat šios kategorijos bylų buvo išnagrinėta¹²¹².

Pažymėtina, kad iki 2008 m. neapykantos veikų buvo užregistruojama gerokai mažiau¹²¹³. Generalinės prokuratūros duomenimis, 2000–2002 m. prokuratūrose buvo pradėti tik du ikiteisminiai tyrimai dėl kurstymų prieš tautines grupes. Vėliau, 2003–2007 m., kasmet fiksuojamų nusikalstamų veikų asmens lygiateisiškumui ir sąžinės laisvei skaičius neviršydavo 20, tiesa, 2007 m. buvo užregistruota 39 veikos. 2003 m. buvo pradėti ir atliekami penki tokios kategorijos nusikalstamų veikų ikiteisminiai tyrimai,

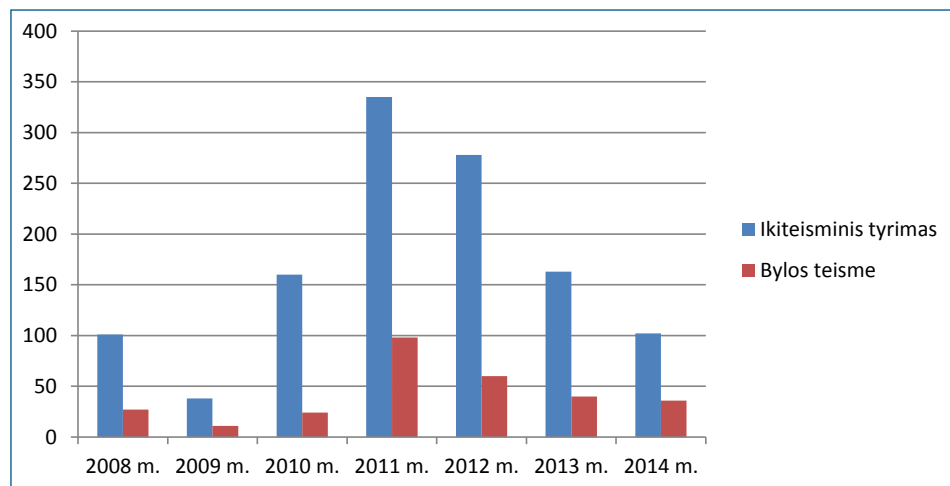
¹²¹⁰ Nusikalstamumo ir ikiteisminių tyrimų statistika (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹²¹¹ *Ibid.*

¹²¹² Teismo nagrinėjimo statistika. Informatikos ir ryšių departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Prieiga per internetą: http://www.ird.lt/infusions/report_manager/report_manager.php?lang=lt&rt=3 [žiūrėta 2014 m. lapkričio 10 d.]; Teismų statistika: Baudžiamųjų bylų nagrinėjimo ataskaita (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje). Tuo metu, kai baigiamas šis tyrimas, 2014 m. duomenys dar nėra oficialiai apibendrinti, tačiau Nacionalinės teismų administracijos viešojo teismų sprendimų paieškos sistemoje galima rasti 36 šios kategorijos 2014 m. nagrinėtas bylas dėl BK XXV skyriuje numatytų nusikalstamų veikų.

¹²¹³ „2003–2008 m. dėl neapykantos kurstymo prieš kitos rasės, tautybės, etninės, religinės grupės ar netradicinės seksualinės orientacijos asmenis pradėta 110 teisminių tyrimų. Absoliuti jų dauguma – dėl komentarų internetinės žiniasklaidos priemonėse, keliolika tyrimų pradėta dėl nusikalstamų veikų viešajame gyvenime.“ Iš *Rasizmo ir ksenofobijos apraiškų Lietuvoje tik daugės*. Lietuvos rytas, 2008 m. gegužės 12 d. Prieiga per internetą: <http://www.lrytas.lt/-12105936451208436269-p1-Lietuvos-diena-Rasizmo-ir-ksenofobijos-aprai%C5%A1k%C5%B3-Lietuvoje-tik-daug%C4%97s.htm> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 12 d.].

2004 m. – septyni, 2005 m. – keturi, 2006 m. – 20, 2007 m. – 39 ikiteisminiai tyrimai dėl nusikalstamų veikų, kuriomis pažeidžiamas asmens lygia-teisiškumas ir sąžinės laisvė¹²¹⁴. Kur kas mažiau nei nuosmukio laikotarpiu nagrinėjamos rūšies bylų buvo ir teismuose. Remiantis šių bylų nagrinėjimo Lietuvos teismuose statistika, 2001–2003 m. Lietuvos teismuose apskritai nebuvo gauta ar nagrinėta bylų pagal BK XXV skyriuje kriminalizuotas nusikaltimų sudėtis, o 2004–2007 m. buvo nagrinėtos 109 šios kategorijos bylos (vidutiniškai beveik 20 bylų per metus)¹²¹⁵.



9 diagrama. Neapykantos nusikaltimų pagal BK XXV skyriuje numatytų veikų sudėtis ikiteisminio tyrimo ir teismo nagrinėjimo stadijose 2008–2014 m. statistika

Vadinasi, per krizę neapykantos veikų padaugėjo, jų mastas ikiteisminio tyrimo ir teismo nagrinėjimo stadijose viršūnę pasiekė 2011 m., o 2014 m. pastebima jų mažėjimo tendencija. Vis dėlto nusikalstamų veikų apskaita yra tiesiogiai priklausoma nuo kriminalizavimo baudžiamajame įstatyme, be to, įtakos nusikaltimų tendencijoms galėjo turėti kiti veiksniai, neišskiriant nė institucinių reformų. Todėl pravartu pasiaiškinti, ar per krizę viršun kilusios neapykantos veikų kreivės priežastis galėjo būti ne (vien) ekonomikos krizė, bet ir tie kiti veiksniai.

¹²¹⁴ *Internete daugėja neapykantos nusikaltimų, piliečių netolerancija įgauna nusikalstamą pobūdį: statistinius rezultatus komentuoja generalinio prokuroro pavaduotojas Gintaras Jasaitis.* Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra. Prieiga per internetą: <http://www.prokuraturos.lt/Naujienos/Savait%C4%97stema/tabid/68/ItemID/2434/Default.aspx> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 12 d.]; *Generalinės prokuratūros Specialiųjų tyrimų skyriaus veiklos 2010 metais ataskaita.* Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra. Prieiga per internetą: <http://www.prokuraturos.lt/nbspnbspNusikaltimai%C5%BEmoni%C5%A1kumui/tabid/221/Default.aspx> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.], p. 7–9.

¹²¹⁵ Lietuvos teismų informacinė sistema LITEKO: vieša sprendimų paieška. Prieiga per internetą: <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/detalipaieska.aspx> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 12 d.].

3.5. Reglamentavimo ir instituciniai pokyčiai

Per krizę BK XXV skyriaus nuostatos buvo keičiamos. Neapykantos kurstyto sudėtis 170 straipsnyje išliko, trys šio straipsnio dalys (apibrėžiančios neapykantos kurstyto formas) liko nepakeistos, tačiau straipsnis buvo papildytas dar viena neapykantos veikos forma – „gaminant, išigyjant, siunčiant, gabenant, laikant dalykus, kuriuose tyčiojamasi, niekinama, skatinama neapykanta ar kurstoma diskriminuoti žmonių grupę ar jai priklausančią asmenį dėl lyties, seksualinės orientacijos, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų arba kurstoma smurtauti, fiziškai susidoroti su tokia žmonių grupe ar jai priklausančiu asmeniu“¹²¹⁶. 2009 m. minėtas BK skyrius buvo papildytas nauju 170¹ straipsniu „Grupių ir organizacijų, turinčių tikslą diskriminuoti žmonių grupę arba kurstyti prieš ją, kūrimas ir veikla“¹²¹⁷, o 2010 m. – 170² straipsniu „Viešas pritarimas tarptautiniams nusikaltimams, SSRS ar nacistinės Vokietijos nusikaltimams Lietuvos Respublikai ar jos gyventojams, jų neigimas ar šturkštus menkinimas“¹²¹⁸. 2009 m. į BK buvo įtrauktas ir „bendras“ neapykantos motyvas kaip atsakomybę sunkinanti aplinkybė¹²¹⁹ ir kaip aplinkybė, kvalifikuojanti sveikatos sutrikdymą ir nužudymą¹²²⁰. Vis dėlto pagal šias naujas BK nuostatas užregistruotų veikų pasitaiko labai nedaug – jos yra tik pavieniai atvejai, palyginti su BK 170 straipsnio numatyta neapykantos kurstyto sudėtimi. Todėl šie BK papildymai, be abejo, nelaikytini ekonomikos nuosmukio laikotarpiu išaugusių neapykantos veikų skaičiaus priežastimi.

Paminėtina ir tai, kad Vyriausybė 2011 m. pabaigoje patvirtino ir pradėjo įgyvendinti 2012–2014 m. nediskriminavimo skatinimo tarpinstitucinį veiksmų planą¹²²¹, kuriuo siekiama užtikrinti šviečiamųjų nediskriminavimo skatinimo ir lygių galimybių priemonių vykdymą, didinti [visuomenės] teisinį sąmoningumą, [žmonių] tarpusavio supratimą ir toleranciją lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, etninės priklausomybės, religijos

¹²¹⁶ *Žin.*, 2009, nr. 87-3663.

¹²¹⁷ *Žin.*, 2010, nr. 75-3792.

¹²¹⁸ Kriminalizuoti naujas sudėtis paskatino 2008 m. lapkričio 28 d. Tarybos pagrindų sprendimas 2008/913/TVR dėl kovos su tam tikromis rasizmo ir ksenofobijos formomis bei apraiškomis baudžiamosios teisės priemonėmis (OL 2008 L 328, p. 55–58). *Žr. Žin.*, 2010, nr. 75-3792.

¹²¹⁹ BK 60 straipsnio 1 dalis buvo papildyta 12 punktu: „veika padaryta siekiant išreikšti neapykantą asmenų grupei ar jai priklausančiam asmeniui dėl amžiaus, lyties, seksualinės orientacijos, neįgalumo, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų“. *Žin.*, 2009, nr. 77-3168.

¹²²⁰ Neapykantos motyvu papildytos trys nusikaltimų, kuriais kėsinama į asmens sveikatą ir gyvybę, sudėtys: BK 129 straipsnio „Nužudymas“ 2 dalis – 13 punktu, 135 straipsnio „Sunkus sveikatos sutrikdymas“ 2 dalis – 13 punktu, 138 straipsnio „Nesunkus sveikatos sutrikdymas“ 2 dalis – 13 punktu. *Žin.*, 2009, nr. 77-3168.

¹²²¹ *Žin.*, 2011, nr. 134-6362.

pagrindu, informuoti visuomenę apie diskriminacijos apraiškas Lietuvoje ir neigiamą jos poveikį tam tikrų visuomenės grupių galimybės lygiomis sąlygomis aktyviai dalyvauti visuomenės veikloje. Plane pažymima, kad JT Rasinės diskriminacijos panaikinimo komiteto 2011 m. kovo 24 d. išvadose buvo išreikštas susirūpinimas, kad Lietuvoje vis dar kyla rasistinių ir ksenofobinių incidentų, esama diskriminuojamojo požiūrio į etnines mažumas, ir buvo paraginta toliau kovoti su kai kuriomis išankstinėmis visuomenės nuostatomis¹²²². Tačiau per krizę šiame plane numatytų priemonių finansavimas buvo sumažintas, o tai galėjo neigiamai paveikti minėtų priemonių įgyvendinimo efektyvumą.

Iš pažiūros neatrodo, kad nusikalstamų veikų statistiką galėtų reikšmingai koreguoti teisėsaugos institucijų darbo organizavimo reformos. Vis dėlto šios priklausomybės galimybę taip pat svarbu išsiaiškinti (net jei ją tektų paneigti), ypač dėl to, kad teisėsaugos institucijoms tenka didžiausias krūvis nustatant ir įrodant nusikalstamų veikų neapykantos motyvaciją – jų pagrindinį požymį, o toks nustatymas ir įrodymas nėra lengvas.

2011 m. sausį, kaip tuo metu teigta, „optimizuojant“ Generalinės prokuratūros struktūrą ir funkcijas, buvo panaikintas Generalinės prokuratūros Specialiųjų tyrimų skyrius, tyręs, be kita ko, BK XXV skyriuje numatytas veikas. Nusikalstamų veikų asmens lygiateisiškumui ir sąžinės laisvei ikiteisminių tyrimų koordinavimo, jo praktikos formavimo ir metodinio vadovavimo funkcijos buvo perduotos Generalinės prokuratūros Baudžiamojo persekiojimo departamentui¹²²³. Vykdam projektą atliktos visuomenės (ir tam tikrų tikslinių grupių) nuomonės apklausos duomenimis, ši reforma reikšmingos įtakos neapykantos veikų tyrimui nepadarė; vis dėlto pavieniai respondentai nurodė, kad padidėjęs darbo krūvis galėjo turėti įtakos neapykantos veikų tyrimo kokybei (tiksliau, jos sumažėjimui)¹²²⁴. Generalinės prokuratūros parengtos metodinės rekomendacijos dėl nusikalstamų veikų, padarytų rasiniais, nacionalistiniais, ksenofobiniais, homofobiniais ar kitais diskriminacinio pobūdžio motyvais, ikiteisminio tyrimo organizavimo, vadovavimo jam ir atlikimo ypatumų¹²²⁵ patvirtina, kad šios kategorijos veikoms nagrinėti reikia specialaus tyrėjų pasirengimo, ekspertų išvadų. Paminėtina, kad šios kategorijos veikų tyrime kaip ekspertai išvadą dėl nesantaikos kurstymo viešojoje erdvėje teikia Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba¹²²⁶, gali būti pasitelkia-

¹²²² Hate Crimes in the OSCE region (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje), p. 42.

¹²²³ Nusikaltimai žmoniškumui. Nusikalstamos veikos asmens lygiateisiškumui ir sąžinės laisvei. Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra. Prieiga per internetą: <http://www.prokuraturos.lt/nbspnbspNusikaltimai%C5%BEmoni%C5%A1kumui/tabid/221/Default.aspx> [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.].

¹²²⁴ A/TAP 148.

¹²²⁵ Metodinės rekomendacijos nr. 12.14-40 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹²²⁶ Inspektoriaus kompetencija: vadovaudamasis ekspertų grupių (ekspertų) išvadomis, nustato, ar visuomenės informavimo priemonėse paskelbta viešoji informacija skatina nesantaiką dėl lyties, seksualinės orientacijos, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų

mi ir kiti specialistai. Pažymima ir tai, kad, daugėjant aptariamos kategorijos bylų, aktyvesnės tapo nevyriausybinės organizacijos, kurios dažniau praneša apie galimus neapykantos kurstymo atvejus, o visuomenės informavimo priemonės taip pat atidžiau prižiūri skaitytojų komentarus interneto erdvėje¹²²⁷.

Taigi darytina išvada, kad neapykantos veikų ikiteisminio tyrimo organizaciniai pasikeitimai ir kiti panašūs veiksniai, jei ir galėjo padaryti kokį nors poveikį neapykantos veikų (ir jų ištyrimo) statistikai, vis dėlto šios statistikos žymiai pakoreguoti negalėjo. Todėl tikėtina, kad šių nusikalstamų veikų skaičiaus išaugimas aptariamam laikotarpiu, ypač ekonomikos nuosmukio viduryje, sietinas būtent su ekonomikos krize. Toliau ir bus bandoma patikrinti šią prielaidą – nustatyti, ar neapykantos kurstymo veikų padažnėjimą tiesiogiai paskatino ekonomikos nuosmukis.

3.6. Neapykantos kurstymas: bylų pavyzdžiai

Analizuojant aptariamo laikotarpio teismų praktiką matyti, kad dažniausiai neapykanta būdavo kurstoma prieš imigrantus, tautines ir seksualines mažumas. Iš kai kurių teismų nagrinėtų bylų aplinkybių matyti, kad teiginiuose, kuriais kurstoma neapykanta, tiesiogiai nurodoma bloga šalies ekonominė padėtis, o neigiamas požiūris į tam tikras asmenų grupes ar jų atstovus reiškiamas būtent krizės kontekste: esą jie prisideda prie šalies blogos ekonominės padėties ar net yra kalti dėl nuosmukio, nes jų problemų ir klausimų sprendimas (pavyzdžiui, imigrantų darbo ir buvimo šalyje sąlygos arba homoseksualių asmenų eitynės, kurias reikia prižiūrėti ir apsaugoti) reikalauja finansinių ir kitų išteklių, kurie dėl krizės ir taip yra riboti. Kartais nepakantumą tam tikroms asmenų grupėms (jų atstovams) paskatindavo bendra įtampa visuomenėje, susierzinimas dėl skurdo, nedarbo ir kitų problemų, kurios kilo ar paastrėjo šalį užklupus ekonomikos krizei. Keli pavyzdžiai – gana tipiški.

2009 m. balandžio 15 d. Kelmės rajono apylinkės teismas kalta pripažino R. K., kuri namuose iš asmeninio kompiuterio į interneto tinklalapį

ar pažiūrų (Visuomenės informavimo įstatymo 50 straipsnio 1 dalies 8 punktas. *Žin.*, 2009, nr. 89-3804). Taip pat žr. Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnybos 2013 metų veiklos ataskaita (3 dalis): 4. Ekspertinis vertinimas ikiteisminiuose tyrimuose. Prieiga per internetą: http://www.lzs.lt/lt/naujienos/aktualijos_354/zurnalistu_etikos_inspektoriaus_tarnybos_2013_metu_veiklos_ataskaita_3_dalis.html [žiūrėta 2014 m. lapkričio 2 d.].

¹²²⁷ 2013 m. spalio 10 d. sprendime byloje *Delfi AS prieš Estiją* (pareiškimo nr. 64569/09), kuriam pareiškėjas (įmonė „Delfi AS“) skundėsi dėl „saviraiškos laisvės pažeidimo“, EŽTT palaikė Estijos Aukščiausiąjį Teismą, kuris 2009 m. birželio 10 d. byloje *Vjatšeslav Leedo v. AS Delfi* pripažino interneto svetainės „Delfi Estonia“ atsakomybę, be kita ko, nurodydamas, kad tais atvejais, kai skaitytojų skelbiami komentarai yra šmeižiantys, vulgarūs, žeminantys ar grasinantys, portalo administratorius neturi leisti jų skelbti, o jeigu yra paskelbti, turi imtis veiksmų juos kuo greičiau pašalinti. Šis sprendimas neįsisteisėjo, nes pareiškėjo prašymu byla buvo perduota EŽTT Didžiajai kolegijai. Didžioji kolegija taip pat nusprendė, kad Estija nepažeidė Konvencijos 10 straipsnio (*Delfi AS v. Estonia* [GC], no. 64569/09, 2015 m. birželio 16 d.).

www.lrytas.lt prie jame paskelbto straipsnio „E. Jennings šokiravo rasistiniai išpuoliai“ išsiuntė komentarą, kuriame neigiamai pasisakė apie imigrantus (juodaodžius) skurdo šalyje kontekste, kviesdama juos išsiųsti iš šalies, skatino neapykantą, kurstė diskriminuoti dėl rasės ir tikėjimo. Štai šio neapykantą kursčiusio komentaro ištraukos:

„kad išvengti rasines diskriminacijos siulau visus nygerius išsiųsti į Sudaną, o ateiti – neisileisti, nes Lietuva gali tapti antruoju Londonu su Paryžiumi (pagal tu parazitų skaičių)“; „aš matai Lietuvoje darau BVP, iš kurio išlaikomi nysokie nelegalai nygeriai, ir matau, kad tie parazitai gyvena Lietuvoje daug geriau, negu kokie tai kaimiečiai, tai kur teisybė, žmogau, *patys lietuviai gyvena skurde* (nuvažiuok į kaimą, turbūt dar nesi mates tokio skurdo), ir dar *iš musu, Lietuvos gyventojų mokesciu turime išlaikyti visokius parazitus???* <...> žinoma mušt gal ir nereikejo, bet musu poilitikai rimtai turetu susirupinti ir sumažinti visokiu ten nygeriu ir musulmonu srauta į Lietuvą, *juk jie cia atvažiuoja parazitaut, tikrai nemaciau Lietuvoje dirbancio ne vieno nygerio* (išskyrus krapšini ir fule)“¹²²⁸. (Kalba netaisyta; kursyvu paryškinta autorių.)

2011 m. birželio 3 d. Alytaus rajono apylinkės teismas baudžiamojon atsakomybėn patraukė asmenį, kursčiusį smurtauti prieš žmonių grupę dėl jų seksualinės orientacijos. 2010 m. internetiniame tinklapyje *www.lrytas.lt* paskelbto straipsnio „Teismas leido homoseksualų eitynes „Už lygybę“ komentaruose E. M., pasirašęs slapyvardžiu „egutis“, iš O. G., t. y. kitam asmeniui, priklausančio kompiuterio parašė komentarą, kuriame teigė šalyje esant skurdą ir juo piktydamasis kurstė smurtauti prieš homoseksualios orientacijos asmenis. Kelios šio komentaro ištraukos (kalba netaisyta, paryškinta autorių):

„neiseina man ramiai reaguot kai aplink mus vyksta tokia betvarke ir ner cia ko „europietiskai“ mastyt kai jiems gyvent lengviau o *pas mus skurdas, pensijos apkarpytos, motinos is nevilties kad neismaitins savo vaiku zudos, vyrai nuo tilto sokineja nes neteko darbo*, <...> pediku organizacijai *skiria simtatukstantines sumas paradams*, absurdas...zmones!!! vienykites!!! jokio gailescio išgamoms, dauzykit tiek kiek turit sveikatos <...> kelius galima blokuot sunkiaja technika <...> gana sedet ausis suglaudus!!!“¹²²⁹ (Kalba netaisyta; kursyvu paryškinta autorių.)

Kai kuriose bylose krizės poveikis padarytai konkrečiai nusikalstamai veikai buvo „dar labiau tiesioginis“. Iš Kėdainių rajono apylinkės teismo 2013 m. vasario 11 d. baudžiamojo įsakymo matyti, kad kaltinamojo neapykantos motyvaciją lėmusios savikontrolės stokos priežastis buvo dėl ekonomikos krizės sumažinta pensija: kaltinamasis G. L. kaltę pripažino iš dalies ir nurodė, kad interneto straipsnio komentarą, kuriame neigiamai atsiliepė apie lenkų tautybę, rašė, nes

¹²²⁸ Kelmės rajono apylinkės teismo nuosprendis baudžiamajoje byloje nr. 1-89-471/2009, 2009 m. balandžio 15 d.

¹²²⁹ Alytaus rajono apylinkės teismo nuosprendis baudžiamajoje byloje nr. 1-173-448/2011, 2011 m. birželio 3 d.

„buvo susinervinęs, kadangi buvo sumažinta jo pensija, todėl susinervinęs ir parašė tokį komentarą, lenkų tautybės žmonėms nejausdamas neapykantos ir neturėdamas motyvo ar tikslo kurstyti žmones prieš lenkus ar prieš juos smurtauti¹²³⁰. (Kalba netaisyta; kursyvu paryškinta autorių.)

Apibendrinimas

Dauguma aptartų teorijų tvirtina, kad neapykantos nusikaltimų skaičius yra veikiamas ekonominių veiksnių. Visuomenė imigrantus, tautines ar kitas mažumas linkusi vertinti nepalankiai – kaip keliančius pavojų socialiniam ir ekonominiam stabilumui, didinančius konkurenciją dėl ir taip ribotų išteklių paskirstymo. Ekonomikos nuosmukis taip pat gali lemti sumenkusį, taigi nepakankamą, teisėsaugos institucijų finansavimą; dėl to gali nukentėti nusikalstamų veikų tyrimas. Be to, skurdas ir nedarbas dažnai susiję su neišsilavinimu. Visi šie veiksniai kartu skatina neapykantos nusikaltimų skaičiaus augimą.

Lietuvoje ekonomikos nuosmukio laikotarpiu neapykantos veikų skaičius padidėjo nuo keliasdešimties iki kelių šimtų ikiteisminių tyrimų per metus, teismams taip pat teko gerokai didesnis šių bylų skaičius nei iki krizės. Kita vertus, nors aptariamam laikotarpiu, krizei dar neįpusėjęs, BK XXV skyrius buvo papildytas keliomis naujomis nusikaltimų sudėtimis, pagal šias naujas nuostatas nusikalstamų veikų buvo užregistruojama (nagrinėjama) vos po kelias per metus, o absoliučią daugumą nusikalstamų veikų asmenų lygiateisiškumui ir sąžinės laisvei sudaro jau anksčiau BK 170 straipsnyje numatytas neapykantos kurstymas. Toliau rutuliojantis krizei ši padėtis iš esmės nesikeitė. Neapykantos veikas tyrusio specialiojo padalinio Generalinėje prokuratūroje panaikinimas („reorganizavimas“) taip pat neturėjo reikšmingos įtakos neapykantos veikų tendencijoms. Taigi šių veikų daugėjo ne dėl įstatyminių ar institucinių (organizacinių) pokyčių.

Lietuvos teismų praktika (bylos, kuriose neapykantą kurstantys teiginiai vartojami būtent ekonomikos nuosmukio šalyje kontekste neigiamą požiūrį reiškiant daugiausia į imigrantus, tautines, seksualines ir kitas mažumas) tiesiogiai patvirtina, kad ekonomikos krizė stiprina nepakantumą konkrečioms asmenų grupėms. Tačiau, nepaisant šios bendros neapykantos veikų augimo tendencijos, ekonomikos krizės ir neapykantos veikų sąsajos yra gerokai sudėtingesnės, o atitinkamo poveikio nustatymą sunkina daug aplinkybių: veikų latentškumas, jų rūšių įvairovė ir sampratos skirtumai, galiausiai „dvilypis“ ekonomikos krizės poveikis, nevienodas *makrolygmeniu* ir *mikrolygmeniu*. Aptariamam aspektu kiekvieno asmens elgesį lemia aplinkybių visuma – ne

¹²³⁰ Kėdainių rajono apylinkės teismo baudžiamasis įsakymas byloje nr. 1-82-188-2013, 2013 m. vasario 11 d.

vien skurdas, nedarbas ar neišsilavinimas, bet ir išankstinės nuostatos, susiformavusios įtaką darant žiniasklaidai, politikams, tėvams, draugams, taip pat asmens savikontrolės lygmuo ir daug kitų aplinkybių.

Darytina išvada, kad krizės poveikis tam tikroms neapykantos nusikaltimų rūšims yra nevienodas. „Tipiškiausiai“ neapykantos nusikaltimui – neapykantos kurstymui – Lietuvoje jis stipriausias, o kitoms BK XXV skyriuje numatytoms veikoms jį sunku nustatyti dėl itin mažo tų veikų skaičiaus. Dėl to kai kuriuose tyrimuose neapykantos veikų išaugimas nesiejamas su šalies patiriamu ekonomikos nuosmukiu. Turint galvoje neapykantos veikų specifiką, manytina, kad nors ekonomikos nuosmukio laikotarpiu neapykantos veikų skaičius padidėjo, ekonomikos krizė nėra šių tendencijų (tai nereiškia, kad ir visų konkrečių nusikalstamų veikų!) tiesioginė, juo labiau vienintelė priežastis, tačiau ji neabejotinai yra vienas iš neapykantos nuotaikas ir veikas skatinančių veiksnių. „Neapykantos kultūra“, arba neapykantos fenomenas, – labai sudėtingas reiškinys, kurį galima vertinti kaip vieną iš didžiausių iššūkių šiuolaikinei visuomenei. Jis, deja, neišnyksta pasibaigus ekonomikos krizėms.

4. Krizė ir kalnimo sąlygos

4.1. Taupymo poreikis ir standartų švelninimo negalimumas

Ekonomikos krizė ir riboti ištekliai nelaikomi teisės į tinkamas kalnimo sąlygas, kaip ir kitų pilietinių ir politinių teisių kategorijai priskiriamų teisių, neužtikrinimo pateisinimu¹²³¹. Teisės į tinkamas kalnimo sąlygas užtikrinimo Lietuvoje veiklai per krizę finansavimas buvo sumažintas, o kalinių skaičius tuo metu didėjo¹²³². Todėl užklupus ir tebetrunkant ekonomikos krizei

¹²³¹ Apie negalimumą kalnimo sąlygų, neatitinkančių EŽTK 3 straipsnio reikalavimų, pateisinti ribotais ištekliais žr. EŽTT sprendimą *Poltoratskiy prieš Ukrainą*, nr. 38812/97, 2003 m. balandžio 29 d., § 148: „išteklių trūkumu iš principo negalima pateisinti kalnimo sąlygų, kurios yra tokios prastos, kad pasiekia Konvencijos 3 straipsnį pažeidžiančio elgesio lygį“. Taip pat žr. *Nazarenko prieš Ukrainą*, *Mamedova prieš Rusiją*, *Orchowski prieš Lenkiją* (nuorodas žr. Įžangoje). Taip pat žr. ET Ministrų Komiteto 2006 m. sausio 11 d. rekomendaciją šalims narėms nr. Rec(2006)2 „Dėl Europos kalėjimų taisyklių“. Prieiga per internetą: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/EPR/EPR_Lithuanian.pdf [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], § 4: „Kalnimo sąlygos, kurios pažeidžia žmogaus teises, negali būti pateisinamos finansavimo trūkumu.“

¹²³² Dėl atsakymo į interpeliacijos klausimus. Atsakymas į 3 klausimą: „Ekonominis sunkmetis neaplenkė ir bausmių vykdymo sistemos. Kalėjimų departamentui ir jam pavaldžioms įstaigoms skiriamai valstybės biudžeto asignavimai nuo 234 mln. Lt (2008 m.) sumažėjo iki 195 mln. Lt (2011 m.), nors nuteistųjų ir suimtųjų skaičiai žymiai padidėjo. Dėl sumažėjusio sistemos finansavimo mažėjo ir vienam laisvės atėmimo vietoje laikomam asmeniui per dieną skiriamų lėšų suma. 2008 m. ji sudarė 65,47 Lt, o 2012 m. – 47,02 Lt. Kartu su mažinamais asignavimais kai kuriose įkalnimo sistemos įstaigose vyravę veiklos metodai šią sritį darė itin pažeidžiamą.“ (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

valstybė turėjo siekti priimti tokius sprendimus ir rasti tokius veiklos būdus, kurie užtikrintų, kad sumažėjusių išteklių ar sulėtėjusio finansavimo sąlygomis būtų išlaikytas bent minimalus reikalaujamas teisės į tinkamas kalinimo sąlygas apsaugos lygis.

Gal tai skamba kaip truizmas, tačiau Vyriausybė per krizę nuo pat savo veiklos pradžios turėjo atsižvelgti į būtent tą aplinkybę, kad valstybės ekonomika išgyvena krizę. Todėl visose srityse buvo (bent turėjo būti) veikiamas suvokiant, kad, viena vertus, reikia imtis veiksmų krizei įveikti, t. y. ekonomikos atsigavimui skatinti, kita vertus, reikia siekti sumažinti neigiamą krizės poveikį Lietuvos gyventojams – jų teisėms. Ekonomikos krizės įveikimo ir jos padarinių žmogaus teisėms klausimą Vyriausybė siekė spręsti kompleksiskai, planuodama ir vykdydama plataus masto reformas¹²³³. Atkreiptinas dėmesys į tuos 2008 m. pabaigoje sudarytos Penkioliktosios Vyriausybės programos teiginius, kurie yra ypač reikšmingi politinėms ir asmeninėms žmogaus teisėms.

Vyriausybės programoje buvo išdėstytas krizės įveikimo planas, kurio pirmoji dalis numatė taupymą (biudžeto asignavimų mažinimą) ir efektyvų mokesčių mokėtojų lėšų panaudojimą. Be to, Vyriausybė iškėlė sau tikslą atlikti esmines pertvarkas įvairiose srityse, iš kurių pirmoji buvo nurodyta valstybės valdymo sritis. Teismams ir teisingumui skirtoje dalyje kaip pagrindiniai buvo nurodyti šie tikslai: užtikrinti žmogaus teisių gerbimą, teisinę sistemą padaryti efektyvią ir prieinamą, sumažinti biurokratijos ir reguliavimo našumą. Buvo įvardyta, kad teisėkūros tikslas yra užtikrinti tinkamą teisės aktų projektų ir pačių teisės aktų kokybę, todėl buvo planuojama užtikrinti skaidrų ir tinkamą ekspertų žinių panaudojimą teisėkūroje, teisės aktų stebėsenos sistemą, tinkamą teisės aktų skelbimą ir sisteminimą. Būtent bausmių vykdymui ir bausmių politikai aptarti skirtoje dalyje buvo nurodytas tikslas užtikrinti teisingumo principą ir resocializaciją. Siekiant sumažinti laisvės atėmimo vietose esančių asmenų skaičių, buvo numatyta plėtoti probacijos sistemą, baudžiamąją politiką orientuoti į alternatyvias su asmens laisvės atėmimu nesusijusias bausmes, taip pat užtikrinti, kad nebūtų piktnaudžiaujama suėmimu ar jis nebūtų taikomas, kai tai nėra būtina. Siekiant išvengti žmogaus teisių pažeidimų laisvės atėmimo bausmės vykdymo metu, buvo numatyta gerinti laisvės atėmimo bausmę atliekančių asmenų buitines sąlygas, tačiau nedidinant finansinės naštos valstybei ir nepaneigiant paties bausmės principo. Siekiant realios laisvės atėmimo bausmę atliekančių asmenų resocializacijos, buvo numatyta ypatingą dėmesį skirti laisvės atėmimo įstaigose esančių asmenų švietimui ir profesiniam lavinimui, taip pat gerinti laisvės atėmimo bausmę atliekančių asmenų aprūpinimą darbu. Ūkio klausimams

¹²³³ Mokslininkų nuomone, kompleksinio požiūrio reikia ir kalinimo sąlygų kalėjimuose problemai spręsti. Žr. NIKARTAS, S. *Op. cit.*, p. 41: „manyta, kad, siekiant pagerinti žmogaus teisių užtikrinimo padėtį kalinimo įstaigose, turėtų būti derinamos bausmių politikos švelninimo ir laisvės atėmimo įstaigų modernizavimo strategijos“ (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

skirtoje programos dalyje, be kita ko, buvo įvardytas siekis skatinti viešojo ir privataus kapitalo partnerystės projektus, užtikrinant efektyvesnę viešųjų funkcijų vykdymą, pritraukiant privačias investicijas į viešojo sektoriaus reguliavimui priskirtinas veiklos sritis. Apibendrinant galima konstatuoti, kad numatytos esminės reformos turėjo padaryti teigiamą poveikį visoms Vyriausybės veiklos sritims ir padėti pasiekti konkrečiose srityse keliamus tikslus.

Toliau bus nagrinėjama, ar teisei į tinkamas kalnimo sąlygas (šią teisę suvokiant plačiai, t. y. kaip apimančią ir resocializacijos siekį) užtikrinti planuotą teigiamą poveikį padarė konkrečios Vyriausybės inicijuotos viešojo valdymo reformos, turėjusios padėti: (i) pagerinti teisės aktų kokybę; (ii) pritraukti privačias investicijas į viešojo sektoriaus reguliavimui priskirtinas veiklos sritis; (iii) sumažinti valdymo išlaidas.

4.2. Teisės aktų kokybės gerinimas: teisėkūros tobulinimas

Siekdama tobulinti teisėkūrą, Vyriausybė tobulino ir teisės aktų projektų atitikties žmogaus teisėms bei teisės aktų stebėsenos atitikties žmogaus teisių aspektu vertinimo mechanizmus. Vyriausybės patvirtintose Teisėkūros taisyklėse¹²³⁴ (15 punktas) buvo numatyta, kad Teisingumo ministerija, kuri pagal Vyriausybės darbo reglamentą (13 punktas) turėjo teikti išvadas dėl visų Vyriausybei teikiamų teisės aktų projektų¹²³⁵, turi vertinti ir teisinio reguliavimo tikslą, o teisingumo ministro patvirtintose ir 2010 m. rugsėjo 12 d. įsigaliojusiose Teisinių išvadų dėl norminių teisės aktų projektų rengimo rekomendacijose (15.1.2 punktas) buvo nustatyta, kad vertinant reguliavimo tikslą turi būti vertinama ir siūlomo reguliavimo atitiktis EŽTT praktikai (t. y. jurisprudencijai)¹²³⁶. Kadangi praktiškai šios nuostatos veikė nepakankamai¹²³⁷, į Vyriausybės parengtą Teisėkūros pagrindų įstatymo projektą buvo įtrauktas reikalavimas, kad rengiant visų teisės aktų projektus būtų įvertinta jų atitiktis EŽTK, įskaitant EŽTT praktiką (t. y. jurisprudenciją)¹²³⁸.

¹²³⁴ Žr. II dalį.

¹²³⁵ Žin., 2009, nr. 109-4650.

¹²³⁶ Žin., 2010, nr. 107-5548.

¹²³⁷ Lietuvos Respublikos pranešimas apie Interlakeno veiksmų plano įgyvendinimą; pritarta Vyriausybės 2011 m. gruodžio 28 d. pasitarime, 3.c punktas: „Šiuo metu įstatymų projektų aiškinamuosiuose raštuose atitiktis EŽTK dažnai konstatuojama tik formaliai, t. y. neatlikus pakankamos analizės, t. y. teisės akto reglamentuojamų teisinių santykių sąsaja su EŽTK neretai yra nesuvokiama, konkretūs EŽTT praktikoje suformuluoti standartai neidentifikuojami.“

¹²³⁸ *Ibid.*, 3.a, 3.b punktai. Ši nuostata išliko ir naujajame Teisėkūros pagrindų įstatyme (9 straipsnio 4 dalis). Žin., 2012, nr. 110-5564. Šis įstatymas įsigaliojo tik 2014 m., todėl jo poveikis teisei į tinkamas kalnimo sąlygas per krizę čia nevertinamas.

Vertinant teisėkūros tobulinimo poveikį teisei į tinkamas kalnimo sąlygas per krizę, paminėtinos Seimo kontrolierių ataskaitos, kurių analizė rodo, kad padaryti pokyčiai ne visada padėjo pagerinti teisėkūros produkto – priimamų teisės aktų – kokybę. 2012 m. kovo 9 d. teisingumo ministrui išleidus įsakymus nr. 1R-68, 1R-69 ir 1R-70¹²³⁹, kuriuose buvo numatyti kalnamiems leidžiami įsigyti ir turėti maisto produktai bei būtiniausi reikmenys, taip pat nustatyta naudojimosi asmeniniais kompiuteriais tvarka, Seimo kontrolierių įstaigoje dėl to buvo gauta nemažai suimtų ir nuteistų asmenų skundų; kalnamiėji net paskelbė bado akcijų daugelyje Lietuvos įkalnimo įstaigų. Įvertinęs šiuos faktus, Seimo kontrolierius savo iniciatyva atliko tyrimus dėl kalnamiems leidžiamų įsigyti ir turėti maisto produktų bei kitų būtinausių reikmenų teisinio reguliavimo, taip pat dėl kalnamių naudojimosi asmeniniais kompiuteriais laisvės atėmimo vietose tvarkos. Minėtų ministro įsakymų nuostatos vėliau buvo panaikintos, taigi Seimo kontrolierius tyrė nebegaliojančių nuostatų tinkamumą, bet, atlikęs tyrimą ir konstatavęs buvusio reguliavimo (minėtų ministro įsakymų) ydingumą (buvo nepakankamai įvertintas reguliavimo poveikis, todėl buvo pasirinktas netinkamas jo variantas), taip pat pateikė rekomendacijų dėl papildomų pakeitimų, kuriuos būtų tikslinga padaryti,

„siekiant tinkamai sureguliuoti suimtųjų ir nuteistųjų maisto produktų ir kitų būtinausių reikmenų įsigijimo tvarką, neviršijant teisės aktais suteiktų įgaliojimų“.

Teisingumo ministerija informavo Seimo kontrolierių, kad neketina keisti teisinio reguliavimo, nes jis atitinka galiojančius įstatymus. Pažymėtina ir tai, kad Seimo kontrolierius, atlikdamas tyrimą, Teisingumo ministerijos prašė pateikti išsamius paaiškinimus dėl tam tikrų teisinio reguliavimo nuostatų taikymo ir tokio teisinio reguliavimo pasirinkimo motyvų, tačiau Teisingumo ministerija konkrečių paaiškinimų Seimo kontrolieriui nepateikė¹²⁴⁰. Matome, kad šiuo atveju dėl nepakankamo institucijų bendradarbiavimo nepavyko pasiekti Vyriausybės programoje nurodyto tikslo kuriant teisės aktus remtis ekspertų žiniomis. Šį atvejį galima vertinti ir kaip patvirtinantį bendresnę prielaidą (kuriai iliustruoti ir pagrįsti jau skirta daug ankstesnių dalių puslapių), kad ekonomikos krizė sutapo su teisėkūros krize, t. y. kad ir šie teisės aktai galėjo būti kuriami paskubomis, neatsižvelgiant į visas reikšmingas aplinkybes¹²⁴¹ – galbūt dėl to, kad padidėjo poreikis teisėkūros priemonėmis spręsti aktualias problemas, o didesnis teisės aktų projektų kiekis neišvengiamai reiškė prastesnę jų kokybę.

¹²³⁹ Atitinkamai: *Žin.*, 2012, nr. 31-1444, nr. 31-1445, nr. 31-1446.

¹²⁴⁰ Seimo kontrolierių 2012 m. veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: <http://old.lrski.lt/files/489.pdf> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 18–19.

¹²⁴¹ A/TAP 174, 240. Didžioji dauguma apklaustų teisininkų (70 proc.) pritarė nuomonei, kad per krizę padaugėjo atvejų, kai teisėkūroje teisės aktų priėmimo greitungui teikiama pirmenybė teisės aktų kokybės atžvilgiu.

4.3. Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo stiprinimas: laisvės atėmimo vietų modernizavimo strategija

Krizei įsibėgėjant, Vyriausybės patvirtintoje Laisvės atėmimo vietų modernizavimo strategijoje¹²⁴² buvo numatyta statyti naujas laisvės atėmimo įstaigas (ir taip spręsti kalėjimų perpildymo problemą) taikant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės metodą, t. y. ribotus valstybės išteklius papildant privataus sektoriaus lėšomis. Siekis kurti tokią partnerystę per krizę buvo būdingas ir kitoms regiono valstybėms – Latvijai ir Estijai¹²⁴³. Sprendimai, numatantys galimybę kalinimo sąlygas pagerinti pritraukiant privataus sektoriaus lėšas, ekspertų apskritai yra vertinami palankiai¹²⁴⁴ ir ilguoju laikotarpiu galėtų duoti gerų rezultatų. Tačiau vertinant, kiek viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė pasiteisino modernizuojant laisvės atėmimo įstaigas per ekonomikos krizę, reikia pažymėti, kad dėl sumažėjusio finansavimo strategijos įgyvendinimo darbai per krizę sulėtėjo¹²⁴⁵, todėl 2014 m. strategijos įgyvendinimas buvo pratęstas dar penkeriems metams – iki 2022 metų¹²⁴⁶. Be to, kaip rodo šioje srityje dirbančių teisininkų apklausos rezultatai¹²⁴⁷, realių viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo rezultatų kol kas nematyti. Strategijai laiku įgyvendinti pakankamų šio proceso rezultatų nebuvimą pripažino ir jos įgyvendinimą koordinavusi Teisingumo ministerija¹²⁴⁸. Kitaip

¹²⁴² Žin., 2009, nr. 121-5216.

¹²⁴³ PETERS, B. G. et al. *Economic crisis, public administration and governance*. Prieiga per internetą: prieiga per internetą: <http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Peters,%20Pierre,%20Randma%20-%20Crisis,%20PA%20&%20Governance.doc> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 12.

¹²⁴⁴ United Nations. Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Workshop on Strategies and Best Practices against Overcrowding in Correctional Facilities. Background paper, 25 January 2010, UN doc. A/CONF.213/16, § 48. Lietuvos sąlygomis teigiamai vertinama dalies (ne visų) paslaugų, susijusių su įkalinimo įstaigų veikla, privatizavimo galimybė. Žr. NIKARTAS S. et al. Įkalinimo įstaigų privatizavimas: užsienio šalių patirtis ir perspektyvos Lietuvoje. *Teisės problemos*, 2008, nr. 3, p. 75.

¹²⁴⁵ „[D]ėl sumažėjusio finansavimo nuo 2009 m. iki 2013 m. Strategijai įgyvendinti buvo gauta ir panaudota tik 2,5 proc. visų Strategijai įgyvendinti reikalingų lėšų.“ Teikimas Lietuvos Respublikos Vyriausybei dėl Laisvės atėmimo vietų modernizavimo programos projekto, nr. 13-2155-01(3). Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, 2014 m. liepos 16 d. Prieiga per internetą: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=248121&p_fix=n&p_gov=n [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.].

¹²⁴⁶ TAR, nr. 2014-10619 (12 p.), 2014.

¹²⁴⁷ A/TAP 250, 254: „Respondentų nuomone, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė laikoma pažangiu būdu spręsti įkalinimo įstaigų modernizavimo probleminę sritį. Privataus kapitalo įsisavinimas spartina modernizavimo procesą, mažina išlaidas, mažina biurokratinis reikalavimus. Tačiau respondentai pabrėžia, jog šis mechanizmas dar pirminėje stadijoje, todėl pateikti vertinimus dar anksčiau“ (tikslinė grupė – teisininkai, kurių darbas susijęs su policijos, ikiteisminio tyrimo įstaigų ir / arba įkalinimo įstaigų veikla).

¹²⁴⁸ „[D]ėl ilgo Strategijoje numatytų naujų laisvės atėmimo vietų investicinių projektų rengimo, tvirtinimo ir šių projektų vykdytojų atrankos procesų Strategijoje numatytos priemonės nebus įgyvendintos nustatytais terminais.“ Teikimas Lietuvos Respublikos Vyriausybei dėl Laisvės atėmimo vietų modernizavimo programos projekto (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje),

sakant, pažangios naujo tipo strategijos sukūrimas ir trumpuoju laikotarpiu faktiškai atlikti jos įgyvendinimo darbai nepadėjo neutralizuoti per krizę padidėjusios grėsmės teisei į tinkamas kalinimo sąlygas užtikrinti.

Vertinant strategijos turinį ir jos tinkamumą ilguoju laikotarpiu geriau užtikrinti teisę į tinkamas sąlygas (tuo atveju, jei būtų užtikrintas reikiamas jos įgyvendinimo finansavimas), reikia pažymėti, kad kai kurių strategijos turinio elementų pasirinkimą lėmė siekis užtikrinti bausmių vykdymo sistemos taupumą. Galima kelti klausimą, ar šis siekis neužgožė kito strateginio tikslo – užtikrinti šios sistemos veiksmingumą¹²⁴⁹. Čia aptartini du strategijos elementai.

Pirma, strategijos tikslu įvardytas siekis mažinti vieno kalinio išlaikymo lėšas¹²⁵⁰. Matyt, šitaip tikėtasi pasiekti, kad ir bendrosios visų kalinių išlaikymo lėšos sumažėtų. Kita vertus, ET pasitelktų ekspertų surinkti valstybių kalėjimų statistiniai duomenys (SPACE I) rodo, kad valstybėse, kuriose vieno kalinio išlaikymas per dieną kainuoja daugiausia, kalinių skaičius, tenkantis 100 000 gyventojų, yra mažiausias¹²⁵¹. Nors nėra pagrindo manyti, kad šie du dydžiai yra susiję priešastingumo ryšiu (t. y. kad padidinus vieno kalinio išlaikymo lėšas sumažėtų kalinių skaičius 100 000 gyventojų, atitinkamai – bendras kalinių skaičius ir bendros kalinių išlaikymo lėšos), jie vis dėlto gali būti vertinami kaip įrodymas, kad yra įmanoma sukurti sistemą, kurioje užtikrinama ir kiekvieno kalinio teisių apsauga (skiriant pakankamai lėšų ir sudarant tinkamas kalinimo sąlygas), ir tai, kad žmogaus teisių apsauga nesukurtų nepakeliamos naštos valstybės biudžetui. Manytina, kad lėšų vienam asmeniui išlaikyti mažinimo planai turėtų būti grindžiami tokių lėšų pakankamoms tinkamoms kalinimo sąlygoms užtikrinti analize, atsižvelgiant ir į mokslinių tyrimų rezultatus. Mokslininkų teigimu, didėjantis asmenų, kurių pataisa tenka rūpintis institucijoms, skaičius ir mažėjantys ištekliai teikiamoms paslaugoms ir vykdomoms programoms finansuoti gali pakenkti visuomenės saugumui¹²⁵².

¹²⁴⁹ Pvz., Teisingumo ministro valdymo sričių 2011–2013 m. strateginis veiklos planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2011 m. kovo 7 d. įsakymu nr. 1R-67. Prieiga per internetą: [http://www.tm.lt/dok/VEIKLA/planai/strplanas2011-2013m\(1\).pdf](http://www.tm.lt/dok/VEIKLA/planai/strplanas2011-2013m(1).pdf) [žiūrėta 2015 m. vasario 13 d.] valdymo sričiai *Baudžiamoji ir bausmių vykdymo politika* numatė tokią strateginį tikslą: pasiekti, kad bausmių vykdymo sistema būtų taupi ir veiksminga.

¹²⁵⁰ Strategijoje vienas iš „efekto kriterijų“ buvo apibūdintas šitaip: „Laisvės atėmimo vietoje laikomo vieno asmens vienos dienos išlaikymo lėšos (2009 metų kainomis): dabartinė reikšmė (numatomose perkelti laisvės atėmimo vietose) – 55,7 Lt; siektina reikšmė (naujose laisvės atėmimo vietose) – 40 Lt.“

¹²⁵¹ AEBI, M. F. and DELGRANDE, N. *SPACE I 2012: Executive summary*. 2014. Prieiga per internetą: http://www3.unil.ch/wpmu/space/files/2014/05/ENG_Executive-Summary_SPACE-2012_140505.pdf [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 5. Pagal SPACE I projektą surinkti statistiniai duomenys leidžia identifikuoti valstybes, kuriose pavyko subalansuoti kalinių išlaikymo lėšas ir kalinių skaičių, ir turėtų paskatinti šių valstybių baudžiamosios politikos lyginamuosius mokslinius tyrimus, kurie leistų įvertinti sėkmingos tų valstybių patirties perėmimo Lietuvoje galimybes.

¹²⁵² SUBRAMANIAN, R. and TUBLITZ, R. *Realigning justice resources. A review of population and spending shifts in prison and community corrections*. Vera Institute of Justice. Center on Sentencing and Corrections, September 2012. Prieiga per internetą: <http://www.vera.org/files/Full%20Report.pdf> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 22. Čia nagrinėjama probacijos tarnybų veikla, bet, manytina, tokia pati logika taikytina ir dirbant su laisvės atėmimo bausmę atliekančiais nuteistaisiais.

Antra, strategijos tikslas yra ir siekis mažinti laisvės atėmimo vietų darbuotojų skaičių¹²⁵³. Kita vertus, JT Komitetas prieš kankinimą (CAT), 2014 m. įvertinęs Lietuvos periodinę ataskaitą ir papildomą informaciją, konstatavo, kad didelį kalinių smurto kalėjimuose lygį lemia netinkamas kalėjimų valdymas ir per mažas darbuotojų skaičius, palyginti su kalinių skaičiumi, todėl kalinių ir darbuotojų santykių reikėtų keisti¹²⁵⁴ (kitais tariant, jei kalinių daugėtų, personalo taip pat turėtų daugėti). CPT 2012 m. po vizito Lietuvoje padarė išvadą, kad šiuo metu laisvės atėmimo vietose personalo trūksta, taigi darbuotojų skaičių reikėtų didinti¹²⁵⁵, Seimo kontrolierius 2013 m. po vizito Pravieniškių pataisos namų-atvirosios kolonijos 3-ojoje valdyboje rekomendavo apsvarstyti galimybę didinti žmogiškuosius išteklius¹²⁵⁶.

Atskirai aptartina netinkamo elgesio su kaliniais, kalinių tarpusavio smurto ir darbuotojų skaičiaus Alytaus pataisos namuose problema, kurią identifikavo CPT. Po 2012 m. inspektavimo vizito Lietuvoje CPT pateikė skubų pastebėjimą pagal Europos konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą konvencijos 8 straipsnio 5 dalį dėl įstaigos personalo netinkamo elgesio su kaliniais, kalinių tarpusavio smurto ir personalo skaičiaus Alytaus pataisos namuose ir rekomendavo atlikti išsamų ir nepriklausomą įstaigos veikimo ir valdymo tyrimą, pateikti siūlymus dėl reikalingų veiksmų CPT nustatytiems trūkumams šalinti¹²⁵⁷. Tokį tyrimą (patikrinimą dėl saugios aplinkos užtikrinimo nuteistiesiems ir specialiųjų priemonių naudojimo) 2013 m. vasarį atliko Seimo kontrolieriaus įstaiga. Atlikus tyrimą Kalėjimų departamentui rekomenduota skirti Alytaus pataisos namams žmogiškųjų išteklių ir papildomų lėšų nuteistųjų apsaugai gerinti. Alytaus pataisos namų administracijai rekomenduota: (i) visuose įstaigos lokaliuose sektoriuose įrengti apsaugos ir priežiūros postus; (ii) įrengti nuteistųjų gyvenamąsias patalpas taip, kad nakties metu jos galėtų būti rakinamos; (iii) sustiprinti negyvenamų patalpų apsaugą; (iv) mažinti nuteistųjų skaičių būriuose. Šias rekomendacijas pradėta įgyvendinti. Dalies rekomendacijų, kurioms vykdyti reikia daugiau lėšų, vykdymas buvo numatytas vėliau (2014 m.), padidinus finansavimą. Vykdamas Seimo kontrolieriaus

¹²⁵³ Strategija, greta kitų, nustatė ir tokį „rezultato kriterijų“: „[l]aisvės atėmimo vietų fizinės apsaugos postų, pakeistų moderniomis techninėmis apsaugos priemonėmis, dalis: dabartinė reikšmė (2009 m.) – 5,7 proc.; siektina reikšmė (2017 m.) – ne mažiau kaip 70 proc.“ Praktiškai tai reiškia etatų mažinimą. Apie tai, kad darbuotojų skaičiaus mažinimas, įdiegiant modernias stebėjimo ir apsaugos technologijas, yra vienas iš pagrindinių būdų sumažinti privačių kalėjimų išlaidas, žr. NIKARTAS, S. *et al. Op. cit.*, p. 63 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹²⁵⁴ United Nations Committee against Torture. Concluding observations on the third periodic report of Lithuania: Advance unedited version, 2014, § 20.

¹²⁵⁵ Report to the Lithuanian Government on the visit to Lithuania carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 November to 4 December 2012. Council of Europe. CPT/Inf(2014)18. Prieiga per internetą: <http://www.cpt.coe.int/documents/ltu/2014-18-inf-eng.pdf> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], §§ 74–75.

¹²⁵⁶ Seimo kontrolieriaus 2013 m. balandžio 15 d. pažyma nr. 2013/1-16 dėl 2013 m. balandžio 11 d. patikrinimo Pravieniškių pataisos namų-atvirosios kolonijos 3-ojoje valdyboje. Prieiga per internetą: <http://old.lrski.lt/files/492.pdf> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 7.

¹²⁵⁷ Report to the Lithuanian Government, § 6 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

rekomendacijas, minėtai įstaigai finansavimas buvo padidintas (9 proc.), buvo skirta papildomai 15 priežiūros personalo pareigybių¹²⁵⁸. Vertinant šį atvejį darytina išvada, kad tinkamoms kalnimo sąlygoms užtikrinti konkrečioje įstaigoje būtinas tam tikro lygio finansavimas ir tam tikras personalo skaičius, todėl krizės meto sprendimai siekti mažinti finansavimą pataisos įstaigoms ir personalo tokiose įstaigose skaičių, jei jie taikomi bendrai, neivertinant konkrečių įstaigų poreikių ir nenumatant išimčių, negalėjo netrukdyti tinkamoms kalnimo sąlygoms užtikrinti.

Vertinant strategijos turinį reikia pripažinti, kad pasirinkimą ateityje vis dėlto mažinti darbuotojų skaičių būtų galima pagrįsti tuo, kad bus statomos naujo tipo įstaigos ir būtent todėl dalies darbuotojų nereikės. Planuojamų įstaigų naujoviškumą (ypač atsižvelgiant į to meto, kai strategija buvo patvirtinta, t. y. 2009 m., sąlygomis) lemia dvi jų savybės: pirma, įstaigos turėtų būti didesnės ir jų turėtų būti mažiau¹²⁵⁹, antra, nuteistieji turėtų gyventi ne bendrabučio tipo, o kamerų tipo patalpose, kurių saugumą bus galima užtikrinti techninėmis priemonėmis¹²⁶⁰. Dėl pirmosios savybės būtų galima tikėtis mažesnio vadovaujančių ir aptarnavimo funkcijas atliekančių darbuotojų poreikio, o dėl antrosios – mažesnio apsaugos darbuotojų poreikio¹²⁶¹. Apsaugos darbuotojų poreikio mažėjimas yra suprantamas, tačiau nėra aišku, ar naujo tipo įstaigose sumažinus nuteistųjų tarpusavio kontaktų ir kartu sumažinus apsaugos darbuotojų skaičių neturėtų padidėti nuteistųjų priežiūra, auklėjimu, t. y. resocializacijos padedančia siekti veikla, užsiimančių darbuotojų skaičius, kad būtų užtikrintas bausmių vykdymo sistemos veiksmingumas ir būtų pasiekti laisvės atėmimo bausmės konkreitiems asmenims bei visuomenės saugumo tiems asmenims išėjus į laisvę tikslai¹²⁶².

¹²⁵⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės ataskaita dėl priemonių, kurių buvo imtasi ar kurių numatoma imtis siekiant įgyvendinti Europos komiteto prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą (CPT) 2012 m. lapkričio 27 d. – gruodžio 4 d. vizito Lietuvoje ataskaitoje nurodytas rekomendacijas. CPT/Inf(2014)19. Prieiga per internetą: <http://www.cpt.coe.int/documents/ltu/2014-19-inf-ltu.pdf> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 17–18.

¹²⁵⁹ Laisvės atėmimo vietų modernizavimo strategijos 23.2 punktą numato racionalesnį laisvės atėmimo vietų išdėstymą; siekiama kiekviename regione turėti po vieną įstaigą. Kaip „efekto kriterijaus“ siektina reikšmė nurodomos šešios modernios laisvės atėmimo įstaigos (t. y. mažiau nei buvo patvirtinant Strategiją). Strategijos įgyvendinimo priemonių plane numatomi konkrečių įstaigų statybos planai, numatant ir jų dydį, pavyzdžiui, Vilniaus tardymo izoliatorius-pataisos namai – 1 620 vietų, Klaipėdos tardymo izoliatorius-pataisos namai – 800 vietų, Šiaulių tardymo izoliatorius-pataisos namai – 1 180 vietų.

¹²⁶⁰ Strategijos 23.1 punktą: „nuosekliai pereiti nuo nuteistųjų apgyvendinimo bendrabučio tipo patalpose prie apgyvendinimo kameroje, tai užtikrintų didesnę saugumą panaudojant mažiau personalo“; 23.3 p.: „diegti modernias laisvės atėmimo vietų apsaugos sistemas.“

¹²⁶¹ Įstaigų dydžio ir skaičiaus klausimai aptariami kitame poskyryje.

¹²⁶² POCIENĖ, A. *et al.* *Dėl Laisvės atėmimo vietų modernizavimo strategijos*. Teisės institutas, 2010 m. rugpjūčio 11 d. Prieiga per internetą: http://www.tm.lt/dok/Stud_analiz_kiti/Laisves_atemimo_vietu_modernizavimo_strategija.pdf [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 6: technologinių apsaugos priemonių įdiegimas sumažina asmeninį kontaktą tarp kalinių ir prižiūrėtojų ir nepadaeda siekti resocializacijos tikslų. NIKARTAS, S. *et al.* *Op. cit.*, p. 64: „[g]erai kvalifikuoto personalo svarba pabrėžiama daugelyje tarptautinių rekomendacijų, o tinkami darbuotojų bei nuteistųjų tarpusavio santykiai ir jų bendravimas laikomas svarbia įkalintųjų integracijos į visuomenę sąlyga“ (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

Aptartus strategijos turinio elementus ir įvardytas jų savybes, t. y. bausmių vykdymo sistemos taupumo pabrėžimą ir nepakankamą dėmesį veiksmingumo klausimams, galima vertinti ir kaip patvirtinančius bendresnę prielaidą, kad ekonomikos krizė sutapo su teisėkūros krize, t. y. teisės aktai galėjo būti kuriami teikiant pirmenybę ekonomikos augimo, bet ne žmogaus teisių interesams¹²⁶³. Šiuo atveju reikėtų patikslinti, kad, sprendžiant žmogaus teisių, t. y. kalėjimų perpildymo, problemą buvo pasirinktas sprendimas, palankus tiek laisvės verstis verslu (statyti ir eksploatuoti naujus kalėjimus) skatinimui, tiek teisės į tinkamas kalinimo sąlygas (kalėti naujuose, ne avarinės būklės pastatuose, tinkamomis fizinėmis sąlygomis) minimaliai apsaugai, tačiau neskiriant dėmesio platesniems klausimams, t. y. bausmės tikslams (parengti asmenį grįžti į visuomenę, išvengti pakartotinio nusikalstamumo, pagerinti visuomenės saugumą) pasiekti, pritrūko būtent kompleksinio požiūrio į žmogaus teises.

4.4. Valdymo išlaidų mažinimas: laisvės atėmimo įstaigų stambinimas

2010 m. Vyriausybė priėmė sprendimą reorganizuoti laisvės atėmimo vietas (Vilniaus 1-uosius pataisos namus, Vilniaus 2-uosius pataisos namus, Pravieniškių 1-uosius pataisos namus, Pravieniškių 2-uosius pataisos namus-atvirąją koloniją, Pravieniškių 3-iuosius pataisos namus, Laisvės atėmimo vietų ligoninę ir Pravieniškių gydymo ir pataisos namus, iš jų sukuriant tris stambesnes įstaigas), o šios reorganizacijos tikslus įvardijo šitaip:

„optimizuoti biudžetinių įstaigų skaičių, mažinti jų valdymo išlaidas, racionaliai naudoti materialinius ir finansinius išteklius pavestiems uždaviniams vykdyti, gerinti atliekamų funkcijų kokybę“¹²⁶⁴.

Taigi šia reorganizacija buvo siekiama sutaupyti lėšų, sumažinus valdymo išlaidas (dėl mažesnio vadovaujančių ir aptarnavimo funkcijas atliekančių darbuotojų poreikio), ir, racionaliau nei iki tol naudojant materialinius bei finansinius išteklius, gerinti laisvės atėmimo vietų atliekamų funkcijų kokybę, t. y. pagerinti taip pat ir kalinimo sąlygas.

Kadangi ši reorganizacija baigta, galima vertinti jos efektyvumą. Žinoma, reorganizacija leido sutaupyti lėšų: buvo panaikintos 55 pareigybės, tai davė 1,5 mln. Lt metinį ekonominį efektą¹²⁶⁵. Dėl ribotos tyrimo apimties nekeliame

¹²⁶³ A/TAP 173, 240. Kaip minėta, iš apklaustų teisininkų „daugiau buvo sutinkančių nei nesutinkančių“ su nuomone, jog per krizę padaugėjo atvejų, kai teisėkūroje ekonominiam augimui teikiama pirmenybė žmogaus teisių apsaugos atžvilgiu.

¹²⁶⁴ Žin., 2010, nr. 88-4648.

¹²⁶⁵ Dėl atsakymo į interpeliacijos klausimus. Atsakymas į 3 klausimą (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

tikslo išsamiai išanalizuoti ir įvertinti, ar reorganizacija buvo pasiekti visi jai kelti tikslai, iškart reikia pažymėti, kad kai kurių jau anksčiau identifikuo­tų kalinimo sąlygų problemų ši reorganizacija neišsprendė.

Pavyzdžiui, valdymo išlaidų sumažinimas nepadėjo pasiekti pažangos teikiant nuteistiesiems sveikatos priežiūros paslaugas. 2008 m. atlikusi tyrimą Seimo kontrolierė rekomendavo kuo greičiau perkelti Vilniuje buvusią Laisvės atėmimo vietų ligoninę į Pravieniškes¹²⁶⁶. Šios ligoninės netinkamumą buvo konstatavęs ir CPT¹²⁶⁷. 2010 m. atliktos laisvės atėmimo vietų reorganizacijos metu Laisvės atėmimo vietų ligoninė ir Pravieniškių gydymo ir pataisos namai buvo sujungti ir sukurtas naujas juridinis asmuo – Laisvės atėmimo vietų ligoninė, turinti skyrius Vilniuje ir Pravieniškėse. Kadangi dėl sujungimo turėjo būti (ir buvo) sutaupyta valdymo lėšų, sutaupytosios lėšos galėjo būti panaudotos sveikatos priežiūros paslaugų kokybei gerinti, šių paslaugų prieinamumui nuteistiesiems didinti. Vis dėlto, sprendžiant iš Seimo kontrolierių 2013 m. atliktų tyrimų, sveikatos priežiūros prieinamumo, paslaugų kokybės aspektu kalinimo sąlygos Lietuvoje išlieka probleminės, didesnės pažangos čia nematyti¹²⁶⁸. CPT po inspektavimo vizito Lietuvoje 2012 m. taip pat nekonstatavo pažangos šioje srityje ir rekomendavo išspręsti anks­tesnių vizitų metu identifi­kuotas Laisvės atėmimo vietų ligoninės Vilniuje problemas, gerinti sveikatos priežiūros paslaugas nuteistiesiems, į šių paslaugų teikimo procesą labiau įtraukiant Sveikatos apsaugos ministeriją¹²⁶⁹.

Dėl tikslingumo didinti laisvės atėmimo įstaigas reikia pažymėti, kad ekspertai, mokslininkai yra išsakę abejonių, ar stambios laisvės atėmimo vietos yra tinkama priemonė siekti laisvės atėmimo baismės tikslų. Statistiniai duomenys rodo, kad didelėse laisvės atėmimo įstaigose kaliniai patiria daugiau personalo, tiek kitų kalinių smurto. Be to, didelėse įstaigose daugiau kalinių bando žudytis ar žalotis¹²⁷⁰. Didelėse laisvės atėmimo įstaigose padidėja didelių neramumų rizika, sunkiau patenkinti specialiuosius tam tikrų kalinių grupių (moterų, jaunuolių) poreikius, kyla valdymo sunkumų dėl didelio personalo skaičiaus ir vienoje įstaigoje kalinčių asmenų grupių skirtumų¹²⁷¹. Jungtinėje Karalystėje, Norvegijoje atlikti tyrimai rodo, kad maži kalėjimai

¹²⁶⁶ Seimo kontrolierių 2008 metų veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: <http://old.lrski.lt/files/353.pdf> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 35–36.

¹²⁶⁷ Report to the Lithuanian Government, § 63 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje). Daroma nu­roda į CPT 2006 m. ir 2009 m. ataskaitas apie vizitus Lietuvoje.

¹²⁶⁸ Seimo kontrolierių 2013 metų veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.lrski.lt/images/dokumentai/nuotraukos/SK%20ataskaita%20INT.pdf> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 124–26.

¹²⁶⁹ Report to the Lithuanian Government, §§ 63–64 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹²⁷⁰ HUSSAIN, I. *et al.* *Titan prisons: a gigantic mistake*. London, 2008. Prieiga per internetą: <http://www.prisonreformtrust.org.uk/Portals/0/Documents/Titan%20prisons%20-%20a%20gigan­tic%20mistake.pdf> [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 8.

¹²⁷¹ LORD CARTER OF COLES, *Securing the future: Proposals for the efficient and sustainable use of custody in England and Wales*, London, 2007. Prieiga per internetą: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/05_12_07_prisons.pdf [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 38–39.

veikia geriau negu dideli¹²⁷². Todėl abejotina, ar Lietuvos sąlygomis tikslinga stambinti laisvės atėmimo įstaigas, jei siekiama ne tik bausmių sistemos taupumo, bet ir laisvės atėmimo bausmės efektyvumo. Net tie Lietuvos kriminologai, kurių vertinimu, kalėjimo dydžio ir jo efektyvumo ryšys yra silpnas, nes esą nėra jų tvirtą ryšį parodančių empirinių duomenų¹²⁷³, 2010 m. vis dėlto siūlė vidutinį kalėjimo dydį (t. y. vidutinį vienoje įstaigoje kalinamų asmenų skaičių) Lietuvoje mažinti kiek mažiau nei du kartus (kad neviršytų ES vidurkio)¹²⁷⁴, o ne jį didinti arba palikti nepakeistą.

Vertinant 2010 m. laisvės atėmimo vietų reorganizaciją reikia pasakyti, kad toks įstaigų stambinimas, kai fizinė įstaigų buvimo vieta nepasikeičia, dalies didelių laisvės atėmimo įstaigų trūkumų padeda išvengti, tačiau tinkama priemone kalinimo sąlygoms gerinti tokia reorganizacija galėtų būti laikoma tik tuo atveju, jei būtų galima konstatuoti, kad sutaupytos valdymo išlaidos perskirstomos taip, kad pagerėtų kitų funkcijų, reikalingų tinkamoms kalinimo sąlygoms užtikrinti, vykdymas. Apklausos rezultatai rodo, kad atlikta reorganizacija vertinama nevienodai: kaip teigiami broožai nurodoma, kad buvo optimizuotas įstaigų skaičius ir sumažėjo valdymo išlaidos, o kaip neigiami – kad padidėjo pareigūnų darbo krūvis, neįvyko reorganizacija aukščiausiuose sluoksniuose (t. y. valdymo lygmeniu), sąlygos nepagerėjo, o darbuotojų skaičius sumažėjo¹²⁷⁵. Tokie vertinimai kelia abejonių, ar numatytas išlaidų mažinimas valdymo lygmeniu perskirsčius išteklius padarė teigiamą poveikį eilinių pareigūnų, dirbančių su nuteistaisiais, lygmeniu arba fizinių kalinimo sąlygų gerinimo aspektu. Kaip jau konstatuota, tinkamai laisvės atėmimo įstaigų veiklai būtinas tam tikras darbuotojų skaičius. Jei šis skaičius mažinamas ar tam pačiam darbuotojų skaičiui priskiriamos papildomos funkcijos, gali nukentėti kalinių priežiūros, auklėjimo, rengimo grįžti į visuomenę funkcijų vykdymas. Tokių grėsmių buvimą iliustruoja pareigūnų skundų dėl įvykusių įstaigų struktūros pertvarkymo padarinių turinys.

Pavyzdžiui, Pravieniškių pataisos namuose-atvirojoje kolonijoje 2012 m. pabaigoje Apsaugos skyrių ir Priežiūros skyrių sujungus į Apsaugos ir priežiūros skyrių pareiškėjas (prižiūrėtojas) teismui skundėsi, kad dėl to jis privalės vykdyti ne tik priežiūros, bet ir apsaugos funkcijas. Iki reorganizacijos jis, kaip Priežiūros skyriaus pareigūnas, vykdė neginkluotą tiesioginę nuteistųjų priežiūrą gyvenamosios zonos viduje. Apsaugos skyriaus pareigūnai vykdė ginkluotą įstaigos apsaugą budėdami apsaugos bokšteliuose ir tiesiogiai su

¹²⁷² LEIBLING, A. *Titan prisons: do size, efficiency and legitimacy matter?*; HOUGH, M. et al. (eds.). *Tackling prison overcrowding: Build more prisons? Sentence fewer offenders?* Bristol, 2008, p. 68; JOHNSEN, B. et al. Exceptional prison conditions and the quality of prison life: Prison size and prison culture in Norwegian closed prisons. *European Journal of Criminology*, 2011, vol. 8. no. 6, p. 515–529.

¹²⁷³ DOBRYNINA, M. et al. *Išvada dėl rekomenduotinių laisvės atėmimo įstaigų dydžių*. Teisės institutas, 2010 m. liepos 14 d. Prieiga per internetą: http://www.tm.lt/dok/Isvada_kalej_dydis.pdf [žiūrėta 2014 m. spalio 28 d.], p. 16.

¹²⁷⁴ *Ibid.*, p. 22.

¹²⁷⁵ A/TAP 253, 254 (tikslinė grupė – teisininkai, kurių darbas susijęs su policijos, ikiteisminio tyrimo įstaigų ir / arba įkalinimo įstaigų veikla).

nuteistaisiais nedarbdami. Sujungus minėtas tarnybas į Apsaugos ir priežiūros skyrių, pareiškėjui papildomai buvo pridėtos ginkluotos įstaigos apsaugos funkcijos. Pareiškėjas, nesutikdamas eiti pareigų pagal naują pareigybės aprašymą, paprašė atleisti jį iš tarnybos išmokant išeitinę išmoką, nes jo pareigybė buvo panaikinta. Administracija informavo pareiškėją, kad atleisti išmokant išeitinę išmoką nėra pagrindo, nes jo vykdomos funkcijos nesikeičia. Bylą išnagrinėjęs teismas nenustatė, kad administracija būtų padariusi pažeidimą, nes nedaug pasikeitė tik pareiškėjo pareigybės pavadinimas, bet ne priskirtos užduotys ar funkcijos, taigi pareiškėjo pareigybė nebuvo panaikinta. Šiuo atveju reikšminga buvo ir tai, kad bylą nagrinėjant pirmąja instancija

„pareiškėjas kreipėsi į teismą praėjus 4 mėnesiams po naujos redakcijos pareigybės aprašymo patvirtinimo, tačiau įrodymų, kad įprastinis darbo krūvis padidėjo, teismui nepateikė. Teismo posėdžio metu pareiškėjas pabrėžė, kad vykdyti ir kitas funkcijas yra tik teorinė galimybė, tačiau realiai jų nevykdė. Taigi pareiškėjas padidėjusios funkcijų apimties neįrodė, o teismas savo iniciatyva aplinkybių, pagrindžiančių pareiškėjo teiginius, nenustatė“¹²⁷⁶.

Nevertinant konkrečių bylos aplinkybių vis dėlto galima pažymėti, kad tuo atveju, jei prižiūrėtojo darbas tiesiogiai su nuteistaisiais ir apsaugos darbuotojo darbas ginkluotos apsaugos poste, saugant laisvės atėmimo įstaigos teritorijos ribas, yra laikomas vienu metu, analogiška ir lygiaverte veikla, toks požiūris nepadaeda pasiekti laisvės atėmimo bausmės teigiamo poveikio nuteistojo asmenybei, jo perauklėjimo, resocializacijos tikslų. Nors šiuo atveju nagrinėti ne įstaigų, bet jų atskirų padalinių jungimo padariniai, manytina, kad panašius reformų padarinius jaučia ir sujungtų laisvės atėmimo įstaigų darbuotojai ir tokiose įstaigose kalinami asmenys.

Apibendrinimas

Per krizę nebuvo priimta sprendimų, švelninančių kalinimo sąlygų laisvės atėmimo vietose standartus. Krizė paskatino struktūrines reformas, kurių imtasi siekiant išvengti krizės ir jos nulemtą poreikio taupyti neigiamo poveikio teisės nepatirti nežmoniško ar žeminančio orumą elgesio ar baudimo apsaugos lygiui. Planuotas šių reformų teigiamas poveikis kalinimo sąlygoms praktiškai buvo ribotas. Teisėkūros tobulinimas toli gražu ne visada padėjo pagerinti teisės aktų kokybę, nes kuriant teisės aktus nepakankamai naudotasi institucijų bendradarbiavimo teikiamomis galimybėmis, t. y. ekspertų žiniomis. Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas modernizuojant laisvės atėmimo įstaigas trumpuoju laikotarpiu, t. y. per krizę, nepadaėjo pagerinti kalinimo sąlygų. Ilguoju laikotarpiu toks bendradarbiavimas galėtų pasiteisinti, tačiau abejonių kelia tai, kad įgyvendinant tokius projektus labiau

¹²⁷⁶ Vyriausiojo administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje nr. A⁴³⁸-316/2014, 2014 m. kovo 5 d.

pabrėžiami bausmių sistemos taupumo, o ne jos veiksmingumo interesai. Valdymo išlaidų mažinimas reorganizuojant (stambinant) laisvės atėmimo įstaigas sudarė sąlygas sutaupytus išteklius perduoti kitų funkcijų atlikimo kokybei gerinti, tačiau tyrimo rezultatai rodo, kad probleminių sričių pažangos nepasiekta: nepagerėjo nei nuteistiesiems teikiamų sveikatos priežiūros paslaugų, nei nuteistųjų priežiūros funkcijas vykdančių pareigūnų veiklos kokybė.

Apibendrinimas ir išvados

Pareigos užtikrinti politines ir asmenines žmogaus teises apimtis nepriklauso nuo valstybės turimų išteklių. Lietuvos teisėje yra numatytas platus žmogaus teisių, tarp jų ir priklausančių politinių ir asmeninių teisių kategorijai, katalogas. Jis per krizę nebuvo susiaurintas, atvirksčiai, buvo toliau plečiamas, t. y. statutinėje teisėje įtvirtintų žmogaus teisių apimtis per krizę nesumažėjo, o valstybė tęsė darbą, reikalingą žmogaus teisėms užtikrinti.

Tačiau nuo statutinės teisės pereinant prie jos įgyvendinimo pasakytina, kad krizė pateikė rimtų iššūkių įgyvendinant politines ir asmenines teises. Pirma, krizė padarė neigiamą poveikį politiniam klimatui ir demokratinių bei teisinių vertybių suvokimui, padidino bendrą visuomenės narių nesaugumo, nepasitenkinimo jausmą. Antra, ji suponavo finansinius sunkumus įgyvendinant iš esmės visas politines ir asmenines teises tiek, kiek joms įgyvendinti būtini finansiniai ištekliai. Nors valstybė skyrė dėmesio pažeidžiamų asmenų teisių apsaugai ir siekė užtikrinti tinkamą žmogaus teisių apsaugos institucijų veiklą, anaipol ne visada pavykdavo pasiekti išsikeltus tikslus ir pradėtas reformas atlikti iki galo, kad įgyvendinamos priemonės duotų rezultatų, tuo pat metu nesutrikdant kitų valstybės institucijų funkcijų, užtikrinančių politinių ir asmeninių teisių vykdymą.

Kita vertus, reikia pažymėti ir tai, kad politinės ir asmeninės teisės per krizę Lietuvoje buvo užtikrinamos santykiškai sėkmingiau negu ekonominės ar socialinės teisės, kurioms įgyvendinti reikia dar didesnių valstybės išteklių. Taip pat paminėtina, kad Lietuva nepatyrė didesnių sunkumų, susijusių su kai kurioms kitoms Europos valstybėms aktualia per krizę padidėjusios imigracijos (prieglobsčio prašytojų srautų) problema ir neturėjo skirti papildomų išteklių jai spręsti, t. y. šalis galėjo tęsti įprastinę žmogaus teisių užtikrinimo veiklą. Be to, kaip žmogaus teisių apsaugos požiūriu teigiamą dalyką reikėtų pažymėti jei ne padidėjusį, tai bent nesumažėjusį žmonių jautrumą patirtiems žmogaus teisių pažeidimams ir aktyvumą savo teises ginant teisinės gynybos priemonėmis. Šiuo atveju reikia pripažinti ir tai, kad kai kurios asmenų kategorijos savo teises siekia ginti aktyviau negu kitos, be to, ne dėl visų teisių pažeidimų skundžiamasi vienodai aktyviai. Visuomenė ne visas teises vertina kaip vienodai svarbias: per ekonomikos krizę asmeninės ir politinės teisės laikomos mažiau svarbiomis nei ekonominės ir socialinės teisės.

TEISMŲ NEPRIKLAUSOMUMAS IR TEISINIŲ GINČŲ SPRENDIMAS

Elena Masnevaitė

Dovilė Pūraitė-Andrikienė

Dainius Žalimas

Nėra nė vienos visuomenės, kuri sugebėtų išvengti jos narių ginčų dėl pažeistų subjektinių teisių ir teisės saugomų interesų, kitaip tariant, teisinių ginčų, kurių šalys nesutaria teisės ir / arba teisinę reikšmę turinčio fakto klausimais. Iš romėnų teisės laikų žinoma sentencija *ubi jus, ibi remedium*, ko gero, geriausiai atspindi teisinių ginčų sprendimo priemonių svarbą: be veiksmingų subjektinės teisės gynimo priemonių pati teisė gali būti beprasmė. Veiksmingiausia ir labiausiai žinoma teisinių ginčų sprendimo ir kartu subjektinių teisių gynimo priemonė yra teismai. Tačiau yra ir kitų teisinių ginčų sprendimo institucijų, kurios tam tikrose srityse šiuos ginčus gali išspręsti greičiau ir net profesionaliau. Vis dėlto teismai yra išskirtinė teisinių ginčų sprendimo priemonė, nes būtent jų žodis teisiniuose ginčiuose yra galutinis, teisėjams, be aukšto profesionalumo, keliamas ir nepriklausomumo reikalavimas. Teismų nepriklausomumo, kuris apima ir teisėjų nepriklausomumą nagrinėjant bylas¹²⁷⁷, reikšmė žmogaus teisėms ir teisinės valstybės pagrindams tikrai nebūtų pervertinta konstatavus, kad nepriklausomi teismai yra teisinės valstybės ramstis. Ypač tai akivaizdu asmenų teisinių ginčų su valstybe srityje: jeigu teismas būtų priklausomas nuo politinės valdžios,

¹²⁷⁷ Šioje dalyje dažniausiai vartojamas terminas *teismų nepriklausomumas* apima ir teismo institucinį nepriklausomumą, ir teisėjų nepriklausomumą. Kita vertus, teisės literatūroje dažnai vartojama sąvoka „teisėjo ir teismų nepriklausomumas“, atitinkantis Konstitucijos 109 straipsnio 2 dalies formulotę, ir atitinkamai skiriamas teisėjo ir teismų nepriklausomumo principas.

asmuo tokia teisme negalėtų apginti pastarosios veiksmais pažeistų teisių, kurios tokiu atveju būtų deklaratyvos; fiktyvus būtų ir pats teisinės valstybės modelis.

Teisinių ginčų sprendimo priemonių ir ypač teismų nepriklausomumo reikšmė padidėja įvairių visuomenės sukrėtimų laikotarpiu, kai padaugėja teisinių, ypač asmenų su valstybe, ginčų. Ne išimtis pastaroji ekonomikos krizė. 2008–2012 m. kai kurios ES valstybės, įskaitant Lietuvą, patyrė didžiausią ekonomikos nuosmukį nuo 1929–1933 m. Didžiosios depresijos. Dažnai teigiama, kad krizė vienoje srityje (t. y. šiuo atveju ekonomikoje) nulemia krizes ir kitose srityse, pavyzdžiui: Europos identiteto krizę, etinę ir psichologinę krizę, politinę krizę, pasitikėjimo valdžia krizę, kultūrinę krizę, aplinkos apsaugos krizę, demokratijos ir teisinės valstybės krizę¹²⁷⁸. Lietuvoje įsisiautėjus krizei viešosioms išlaidoms taupyti skirtos teisėkūros iniciatyvos skaudžiai atsiliepė įvairioms ūkio, visuomenės gyvenimo sritims, neaplenkė ir teisingumo vykdymo bei teisinių ginčų sprendimo srities. Krizės poveikis teisinių ginčų sprendimo priemonių veiksmingumui, ypač teismų nepriklausomumui, per šį elementą – ir pagarbai žmogaus teisėms bei teisinės valstybės pagrindams, kaip tik ir yra šios dalies tyrimo objektas. Kad tema aktuali, rodo ir visuomenės bei teisininkų bendrijos nuotaikos: 51,6 proc. apklaustų Lietuvos gyventojų mano, kad per krizę padaugėjo teisinio nihilizmo apraiškų, 73,4 proc. jų teisinio nihilizmo apraiškas priskyre viešosios valdžios institucijoms, o 51,5 proc. apklaustųjų mano, kad kovodama su krize valstybė nesilaikė visų asmenų lygybės principo (tik 16,6 ir 19,7 proc. yra nenusivylę teise, kaip priemone ekonomikos krizei įveikti ir žmogaus teisėms apginti); net 74,3 proc. apklaustų teisininkų mano, kad per krizę padaugėjo teisinio nihilizmo apraiškų, net 75 proc. jų mano, kad valstybė nesilaikė visų asmenų lygybės principo, o 48,6 proc. – kad padaugėjo atvejų, kai teisėkūroje ekonominio augimo interesams teikiama pirmenybė žmogaus teisių apsaugos interesų atžvilgiu.

Teisinių ginčų sprendimo sritis yra susijusi su įvairiomis įtampomis, kurios kilus ekonomikos krizei išryškėja tarp teisės ir kitų visuomenės gyvenimo aspektų¹²⁷⁹. Tačiau, ko gero, daugiausia šioje srityje pastebima įtampos tarp teisės ir politikos, teismams ginant žmogaus teises ir pripažįstant neteisėtais politinės valdžios sprendimus, iš jų ir susijusius su socialinių garantijų mažinimu, taip pat įtampos tarp teisės ir visuomenės, kuri materializuojasi politikų pakurstytu visuomenės nepasitenkinimu kai kuriais teismų sprendimais, ypač ginančiais teismų nepriklausomumą, ir apskritai nepasitikėjimas teismais.

¹²⁷⁸ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Dialogue between judges 2013*, p. 7 (nuorodą žr. Įžangoje).

¹²⁷⁹ KŪRIS, E. Ekonominė krizė ir teisinė sistema: įtampų triada (nuorodą žr. Įžangoje). Taip pat žr. I dalies 3 skyrių.

1. Teismų nepriklausomumas ir teisinių ginčų sprendimas: samprata ir tyrimo apibrėžtis

Dėl teismų vaidmens ir ypač jų nepriklausomumo svarbos šios dalies pagrindinis tyrimo objektas yra būtent teismų nepriklausomumas ir jam padaryta ekonomikos krizės įtaka. Kitoms teisinių ginčų priemonėms, kurioms nėra keliamas nepriklausomumo reikalavimas, skiriama mažiau dėmesio stengiantis nustatyti, ar ekonomikos krizės iššūkiai šių priemonių veiksmingumui skyrėsi nuo iššūkių teismų veiklos veiksmingumui. Todėl šiame skyriuje analizuojama pirmiausia teismų nepriklausomumo reikšmė ir samprata.

1.1. Teismų nepriklausomumo reikšmė teisinėje valstybėje

Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad: teisę į teisminę pažeistų konstitucinių teisių ir laisvių gynybą turi kiekvienas asmuo, manantis, kad jo teisės ar laisvės pažeistos; asmeniui jo pažeistų teisių gynyba teisme garantuojama neatsižvelgiant į jo teisinį statusą, teisės kreiptis į teismą negalima apriboti ar paneigti¹²⁸⁰; įstatymų leidėjas negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigta galimybė ginti pažeistas asmens teises bei laisves teisme, paneigiami teismo įgaliojimai vykdyti teisingumą¹²⁸¹. Tačiau asmuo realiai gali įgyvendinti teisę į teisminę gynybą tik tada, kai yra užtikrintas teismo (ir, suprantama, teisėjo) nepriklausomumas, t. y. asmens byla yra nagrinėjama nepriklausomo, nešališko teismo. Taigi teismų nepriklausomumas yra viena iš esminių teisės į teisminę gynybą įgyvendinimo garantijų.

Teismas yra vienintelė institucija valstybėje, vykdanči teisingumą. Tačiau ši aksioma savaime negarantuoja teisingumo vykdymo kokybės, teismų veiklos efektyvumo. Dar vienas iš pirmųjų valdžių padalijimo teorijos apologetų Charles Luis de Montesquieu teigė, kad būtina teisingumo vykdymo prielaida, kad sprendimą dėl šalių ginčo priimtų nešališkas ir neutralus trečiasis asmuo – teisėjas. Įdomu pažymėti, kad šis valdžių padalijimo teorijos klasikas nemanė, jog teismas turėtų funkcionuoti kaip „trečioji“ valdžia¹²⁸². Tačiau Montesquieu laikais teismas vykdė bene vienintelę funkciją – nagrinėjo privačių asmenų tarpusavio ginčus. Teisminei valdžiai nepriklausomumą ir autoritetą teko išsikovoti ilgus dešimtmečius trukusioje tylioje kovoje su kitomis valstybės valdžiomis, apie nepriklausomos teisminės valdžios

¹²⁸⁰ *Inter alia*, Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Žin.*, 2010, nr. 56-2766.

¹²⁸¹ Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas (nuorodą žr. III dalyje).

¹²⁸² Žr. MONTESQUIEU, C. Apie įstatymų dvasią. Vertė V. Malinauskienė. Vilnius, 2007.

atsiradimą Europoje galima kalbėti maždaug nuo XIX a., kai teismai ėgavo realius vykdomosios valdžios kontrolės svertus¹²⁸³. Šiuolaikinėje visuomenėje teismas nebėra vien ginčų sprendimo institucija, įvairiose valstybėse teismas taip pat vykdo konstitucinės kontrolės, administracinės justicijos, teisės aiškinimo, spragų užpildymo ir kitas funkcijas. Visuomenės gyvenime nuolat vyksta įvairūs ekonominiai, socialiniai, kultūriniai ir kiti pokyčiai, kartu su šiais procesais plečiasi ir teisinių ginčų, taigi ir teismo kompetencijai priklausančių bylų, įvairovė. Teismas tampa paskutine instancija ginčams, apie kurių sprendimą teisme net nebuvo galima pagalvoti prieš porą dešimtmečių. Teisę teismui veikti savo nuožiūra gali palikti ir įstatymų leidėjas, ypač tada, kai įstatymo nuostatos yra neaiškios, turi spragų, kurias neišvengiamai tenka užpildyti praktikoje. Teismas, spręsdamas jo nuožiūrai paliktus klausimus, turi nustatyti kriterijus, leidžiančius atsakyti, kas teisinga, o kas klaidinga, kas sąžininga, o kas nesąžininga, kas prieštarauja viešajai tvarkai, kas ją atitinka, kas teisėta, kas neteisėta, ir kt.

Neatsitiktinai tvirtinama, kad teismas, aiškindamas teisę, kartu iš dalies ir ją kuria. Teismai turi užtikrinti ne tik pozityviosios teisės stabilumą, bet ir jos plėtojimą, pritaikymą besikeičiančioms visuomenės gyvenimo sąlygoms. Taigi šiuolaikiniam teismo procesui būdingas nepaprastai padidėjęs teisėjo vaidmuo aiškinant teisę, skatinantis teisėją būti aktyvų ir kūrybišką pozityviosios teisės interpretatorių, o ne pasyvų ir bejausmį pozityviosios teisės cituotuoją¹²⁸⁴. Šiuolaikinėse demokratijose teismo paskirtis yra apsaugoti teisinės valstybės pagrindus, apginti žmogaus teises ir neleisti jų pažeisti trumparegiškiems ir vienadienės politinės naudos motyvais grindžiamiems kitų valdžios šakų sprendimams. Tai ypač aktualu ekonomikos krizių metu.

Stiprėjant teismo vaidmeniui visuomenėje, vis reikšmingesnis tampa jo nepriklausomumas. Suprantama, kad savo vaidmens teismas negalėtų atlikti, jeigu nebūtų nepriklausomas. Demokratinėje ir teisinėje valstybėje nepriklausomumas yra neatskirama teismo sąvokos dalis: nuo įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios priklausomas teismas apskritai negali būti vadinamas teismu¹²⁸⁵. Jeigu valstybėje nėra užtikrintas teismų nepriklausomumas, beprasmiška kalbėti apie asmens galimybę apsiginti nuo valstybės savivalės, taigi tokiomis sąlygomis deklaruojama demokratija, teisinė valstybė, pagarba žmogaus teisėms tėra deklaratyvi.

¹²⁸³ BEINORAVIČIUS, D. Žmogaus teisių apsaugos problemos teismams vykdamas teisingumą. Iš ŠLAPKASKAS, V. (ats. red.). *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje*. Vilnius, 2013, p. 244.

¹²⁸⁴ LAUŽIKAS, E. et al. *Civilinio proceso teisė*. I t. Vilnius, 2003, p. 76.

¹²⁸⁵ Antai po Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 19 d. nutarimo byloje nr. 6-П/2014, sudariusio prielaidas „įforminti“ Krymo aneksiją, tapo aišku, kad ši institucija negali būti vadinama teismu tikrąja šio žodžio reikšme. Tame nutarime visiškai paneigiama tarptautinė teisė (net ir tos šalies Konstitucija, visuotinai pripažintas tarptautinės teisės normas skelbianti nacionalinės teisinės sistemos dalimi), nes marionetiniam „Krymo respublikos“ dariniui buvo pripažintas tarptautinės teisės subjekto, o šio darinio „susitarimui“ su Rusijos Federacija – tarptautinės sutarties statusas. „Teismas“ pasirodė esąs klusnus žaisliukas Rusijos Federacijos Prezidento rankose. Jei jis būtų buvęs nepriklausomas, tai būtų vadovavęsis tik teise ir nelegalizavęs Krymo aneksijos.

Taigi reali teismo padėtis ir jo nepriklausomumo būklė rodo demokratijos išsivystymo lygį valstybėje, kiek valstybėje įtvirtintos žmogaus teisių ir laisvių gynimo garantijos, identifikuoja, ar valstybė turi teisei valstybei būdingų bruožų, pavyzdžiui, ar joje įgyvendintas valdžių padalijimo principas ir gerbiamos žmogaus teisės. Todėl neatsitiktinai Konstitucinis Teismas teisėjo ir teismų nepriklausomumo principą yra įvardijęs kaip vieną iš pagrindinių demokratinės valstybės bruožų¹²⁸⁶. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs ir tai, kad teismo nepriklausomumas yra esminė žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo garantija, būtina teisingo bylos išnagrinėjimo, taigi ir pasitikėjimo teismu, sąlyga¹²⁸⁷. Iš tikrųjų be nepriklausomo teismo būtų neįmanoma asmenų teisių teisminė gynyba, dėl to kultų grėsmė ir žmogaus teisėms apskritai. Tai bene geriausiai atskleidžia didžiulę teismų nepriklausomumo principo reikšmę žmogaus teisių apsaugai ir teisinės valstybės pagrindams.

Nepriklausomumas yra specifinė teismo, kaip vienos iš valstybės valdžių, savybė. Nepriklausomumas susijęs su kitu specifiniu teisminės valdžios bruožu: teismai demokratinėje valstybėje sudaromi ne politinio pasitikėjimo, o išskirtinai profesiniu pagrindu – tuo jie skiriasi nuo kitų valstybės valdžios šakų. Teisėjams keliami aukštos profesinės kvalifikacijos reikalavimai, taip pat nustatomi jų veiklos ribojimai, nulemti būtinybės garantuoti nepriklausomumą ir nešališkumą. O politikams kvalifikacinių reikalavimų, kaip ir nepriklausomumo ar nešališkumo reikalavimų, nėra ir, ko gero, negalėtų būti. Būtent profesiniu ir nepriklausomumo požiūriu teisminė valdžia yra pranašesnė. Šis pranašumas pasireiškia tuo, kad nei įstatymų leidžiamoji, nei vykdomoji valdžios formaliai negali kištis į teisminės valdžios veiklą, o teisminė valdžia gali daryti joms įtaką¹²⁸⁸. Tačiau nereikia pamiršti, kad teismai šią įtaką daro ne savo iniciatyva, o tik gavę būtina bylai pradėti kreipimąsi; kitaip tariant, teisminė valdžia negali pati imtis kontroliuoti kitų valdžios šakų.

Kita vertus, teisminės valdžios nepriklausomumas nuo politinės, kaip ir teismų įgaliojimai kontroliuoti įstatymų leidėjo bei vykdomosios valdžios veiksmus, užprogramuoja tam tikro laipsnio permanentinę teisminės valdžios ir kitų valstybės valdžių santykių įtampą (teisės ir politikos santykio įtampą). Ši įtampa yra neišvengiama, nes teisminė valdžia skirta užtikrinti teisėtumą ginant žmogų nuo kitų valstybės valdžių savivalės¹²⁸⁹. Su įvairiais teismų nepriklausomumo pažeidimais susiduria, ko gero, visos Europos valstybės, tačiau daugiau sunkumų užtikrinant teisėjo ir teismų nepriklausomumą patiria santykinai naujos Vidurio ir Rytų Europos demokratijos, tarp jų ir Lietuva. Dėl demokratijos tradicijų ir teisinės kultūros stokos politikai kartais neatsispiria pagundai siekti įvairiais būdais ir priemonėmis daryti įtaką

¹²⁸⁶ *Inter alia*, Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Žin.*, 1995, nr. 101-2264.

¹²⁸⁷ Konstitucinio Teismo 2001 m. vasario 12 d. nutarimas. *Žin.*, 2001, nr. 14-445.

¹²⁸⁸ KUČONIS, P. ir NEKROŠIUS, V. *Teisės saugos institucijos*. Vilnius, 2001, p. 30.

¹²⁸⁹ VALANČIUS, V. *Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principo įgyvendinimas*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2000, p. 104.

teismui, pavyzdžiui, veikiant teisėjų atrankos ir skyrimo procesą, atlyginimus ir kitas teisėjų socialines garantijas, viešai pareiškiant apie siekius riboti teismų kompetenciją, nevykdant teismų sprendimų ar juos ignoruojant.

Reikia turėti galvoje dar vieną teismų nepriklausomumo vykdant teisingumą aspektą – nepriklausomumą nuo formuojamos ar susiformavusios visuomenės nuomonės dėl konkrečios teismo nagrinėjamos bylos; teisėjo ir teismų nepriklausomumui įtaka gali būti daroma ir per žiniasklaidą¹²⁹⁰. Nors kiekvienas asmuo neabejotinai turi teisę kritikuoti ir reikšti savo nuomonę dėl priimto teismo sprendimo arba sąžiningai komentuoti vykstantį teismo procesą, teismo kritika, kol sprendimas dar nepriimtas, kurios nors bylos šalies „nuteisimas“ dar iki proceso pabaigos yra kišimasis į teisingumo vykdymą¹²⁹¹. Dažnai, informuojant apie teismo priimtą sprendimą konkrečioje byloje ir ypač tokį sprendimą komentuojant, remiamasi ne aukštesniųjų teismų ar teisės specialistų, o išankstiniais nekvalifikuotų ar net suinteresuotų asmenų vertinimais. Nesiimant ryžtingų ir neatidėliotinių priemonių išvengti išankstinės ir daugeliu atvejų nepagrįstos kritikos ar kitokio spaudimo, teismai gali pradėti priiminėti ne įrodymais ir įstatymais pagrįstus, o populistinius, tik visuomenės nuomonę atitinkančius sprendimus¹²⁹².

Pažymėtina, kad, be minėtų, demokratijos tradicijų ir teisinės kultūros stoka aiškintinų iššūkių, ekonomikos krizės atveju neišvengiamai kyla ir kitų specifinių iššūkių, susijusių su griežto taupymo priemonėmis, kuriomis mažinamos viešosios išlaidos ir socialinių garantijų lygis, įskaitant valstybės funkcijų (taigi ir teisingumo vykdymo srities) finansavimą, atlyginimus, pensijas ir kitas socialines išmokas. Nors nuomonę, kad globali ekonomikos krizė gali sukelti ir žmogaus teisių krizę¹²⁹³, sunku patikrinti ir įrodyti, didesnių abejonių nekelia tai, kad krizė yra rimtas iššūkis demokratijai, teisinei valstybei ir žmogaus teisėms – ne tik ekonominėms, socialinėms ir kultūrinėms, bet ir politinėms bei pilietinėms¹²⁹⁴. Dažnai, norint stabilizuoti ekonomiką, žmogaus teisės ir laisvės, o kartu ir viena iš reikšmingiausių jų užtikrinimo garantijų – teismų nepriklausomumas nustumiamos į antrąjį planą. Tačiau, pasak JT Vyriausiosios žmogaus teisių komisarės Navi Pillay,

„Valstybės per ekonomikos krizę negali atsisakyti ar apriboti savo pareigos saugoti pilietines, politines, ekonomines, socialines, ekonomines ir kultūrinės žmogaus teises. Vyriausybės tikrai gali reaguoti į ekonomikos nuosmukį brandžiai“¹²⁹⁵.

¹²⁹⁰ EŽTT jurisprudencijoje teisėjo kritikai taikomi griežtesni reikalavimai nei kitų viešųjų asmenų kritikai, pripažįstant, jog konflikto atveju pirmumą reikia teikti teismų nepriklausomumui ir nešališkumui, o ne spaudos ir nuomonių laisvės išraiškai. Žr., pvz., *Barfod prieš Daniją*, nr. 11508/85, 1989 m. vasario 22 d.; *Praeger and Oberschlick prieš Austriją*, nr. 15974/90, 1995 m. balandžio 26 d.

¹²⁹¹ LAUŽIKAS, E. et al. *Op. cit.*, p. 76 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹²⁹² ŽIOBIENĖ, E. Teisminės valdžios autoriteto apsauga žiniasklaidoje. *Jurisprudencija*, 2004, nr. 57(49), p. 20.

¹²⁹³ Plg. Įžangą.

¹²⁹⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Dialogue between judges 2013*, p. 7 (nuorodą žr. Įžangoje).

¹²⁹⁵ *Ibid.*

Taigi ekonomikos krizė, kai visuomenė ir taip būna kupina įtampos¹²⁹⁶, paaštrina „tradicinius“ ir sukuria naujus iššūkius teismų nepriklausomumui, kartu ir žmogaus teisių apsaugai ir teisinės valstybės pagrindams. Tad neabejotinai aktualios yra valstybės reagavimo priemonės ekonomikos krizei įveikti ir šiems iššūkiams atremti. Prieš analizuojant ir vertinant šias priemones derėtų pirmiausia išsiaiškinti paties teismų nepriklausomumo principo turinį.

1.2. Teismų nepriklausomumo principo turinys

Konstitucijos 109, 114 straipsniuose nustatyta, kad teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi; teisėjai, nagrinėdami bylas, klauso tik įstatymo; valstybinės valdžios ir valdymo institucijų, Seimo ir kitų pareigūnų, politinių partijų, politinių ir visuomeninių organizacijų ar piliečių kišimasis į teisėjo ar teismo veiklą draudžiamas ir užtraukia įstatymo numatytą atsakomybę. Teisėjo ir teismų nepriklausomumo principas panašiai įtvirtintas ir ordinarinės teisės aktuose, *inter alia*, CPK 21 straipsnyje, Teismų įstatymo¹²⁹⁷ 2–3, 5 ir kituose straipsniuose, kituose įstatymuose.

Šio principo reikšmę rodo ir jo įtvirtinimas tarptautinės teisės aktuose – Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 10 straipsnyje (asmens teisė į teisingą ir viešą jo bylos nagrinėjimą nepriklausomame ir nešališkame teisme), Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių paktų 14 straipsnyje (asmens teisė, kad jo byla būtų nagrinėjama lygybės ir viešumo sąlygomis pagal įstatymą sudaryto kompetentingo, nepriklausomo ir nešališko teismo), EŽTK 6 straipsnyje (asmens teisė, kad jo byla per kuo trumpiausią laiką viešai ir teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir nešališkas teismas). Itin daug dėmesio teismų nepriklausomumo principui skirta JT septintojo nusikaltimų prevencijos ir elgesio su teisės pažeidėjais Milano kongreso priimtuose Pagrindiniuose teismų nepriklausomumo principuose¹²⁹⁸, kuriems pritarė JT Generalinė Asamblėja 1985 m. lapkričio 29 d. rezoliucija nr. 40/32¹²⁹⁹ ir 1985 m. gruodžio 13 d. rezoliucija nr. 40/146¹³⁰⁰. Pagal pirmąjį Pagrindiniuose teismų nepriklausomumo principuose įtvirtintą principą teis-

¹²⁹⁶ Čia prisimintina, kad viena iš žodžio „krizė“ reikšmių – įvykis, kuris nulemia individui ar visai visuomenei pavojingą ar nestabilią padėtį.

¹²⁹⁷ Nauja redakcija: *Žin.*, 2002, nr. 17-649 (su vėlesnėmis pataisomis).

¹²⁹⁸ Prieiga per internetą: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>; http://www.teismai.lt/dokumentai/naudinga_informacija/kita%20informacija/pagrindiniai%20teismu%20nepriklausomumo%20principai.doc [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹²⁹⁹ Prieiga per internetą: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/32 [žiūrėta 2015 m. vasario 6 d.].

¹³⁰⁰ Prieiga per internetą: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/146 [žiūrėta 2015 m. vasario 6 d.].

minės valdžios nepriklausomumo garantijos privalo būti nustatytos konstitucijoje arba įstatymuose, valstybės ir kitos institucijos yra įpareigosos jas gerbti ir jų paisyti. Pagal antrąjį principą teisminė valdžia sprendimus turi priimti nešališkai, remdamasi faktais ir vadovaudamasi įstatymu, be jokių apribojimų, neteisėtos įtakos, prievartos, spaudimo, grasinimo arba kišimosi (tiesioginio ar netiesioginio). Pagal trečiąjį principą teismai yra kompetentingi visais teisminiais klausimais ir turi išskirtinę teisę spręsti, ar jiems perduota byla priklauso įstatymo nustatytai jų kompetencijai. Ketvirtuoju principu uždraudžiama neteisėtai arba nesankcionuotai kištis į teisingumo vykdymo procesą arba peržiūrėti teismų sprendimus, šeštuoju principu teismams suteikiama teisė ir pareiga užtikrinti teismo nagrinėjimo teisingumą, o septintuoju principu valstybė įpareigojama skirti teismams atitinkamas priemones jų funkcijoms vykdyti.

Imtis visų priemonių teisėjų nepriklausomumui užtikrinti reikalaujama ir ET Ministrų Komiteto 1994 m. spalio 13 d. rekomendacijoje nr. R(94)12 „Dėl teisėjų nepriklausomumo, veiksmingumo ir vaidmens“¹³⁰¹. Šiuo aspektu taip pat svarbi ET ekspertų parengta ir ET 1998 m. liepos 8–10 d. Strasbūro daugiašaliame susitikime dėl Europos teisėjų statuto priimta Europos chartija „Dėl teisėjų statuso“¹³⁰², pagal kurią teisėjų statusas nustatomas atsižvelgiant į jų kompetenciją, nepriklausomumą ir nešališkumą, kurių kiekvienas asmuo teisėtai tikisi iš teismo ir teisėjo; nors Chartija neturi privalomosios galios, joje įtvirtinti teisėjų ir teismų veiklos principai yra gairės ET valstybių įstatymų leidėjams. Šie principai plėtojami ET Ministrų Komiteto 2010 m. lapkričio 17 d. rekomendacijoje valstybėms narėms nr. (2010)12 „Dėl teisėjų: nepriklausomumas, veiksmingumas ir atsakomybė“¹³⁰³.

Panašiai kaip minėtuose tarptautinės teisės aktuose, teismų nepriklausomumo principo turinys atskleidžiamas ir teisėjų tarptautinių organizacijų dokumentuose. Tarptautinės teisėjų asociacijos Centrinės tarybos susitikime Taipėjuje 1999 m. buvo pritarta Visuotinei teisėjų chartijai¹³⁰⁴, joje įtvirtinta, kad teisėjo nepriklausomumas yra būtina sąlyga teisingumui vykdyti nešališkai ir pagal įstatymą (1 straipsnis). Daug dėmesio teisėjų nepriklausomumui skirta Konsultacinės Europos teisėjų tarybos 2010 m. lapkričio 17 d. Strasbūre priimtoje Didžiojoje teisėjų chartijoje (Pagrindiniuose principuose)¹³⁰⁵. Šios chartijos 1 punkte pabrėžta, kad

¹³⁰¹ Prieiga per internetą: <http://www.lat.lt/lt/teises-aktai-o/tarptautiniai-dokumentai/rekomendacija-nr.-r-8kgk.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁰² Prieiga per internetą: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁰³ Prieiga per internetą: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lan-English&Ver=origina1&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDBo21&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lan-English&Ver=origina1&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDBo21&BackColorLogged=F5D383) [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁰⁴ Prieiga per internetą: <http://www.lat.lt/lt/teises-aktai-o/tarptautiniai-dokumentai/visuotine-teisejo-chartija.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁰⁵ Prieiga per internetą: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2138347&Site=COE> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

„teismai yra viena iš trijų kiekvienos demokratinės valstybės valdžių. Teismų misija yra garantuoti teisės viršenybės buvimą valstybėje, t. y. užtikrinti tinkamą teisės taikymą, laikantis nešališkumo, teisingumo, sąžiningumo, efektyvumo principų“.

Chartijos 2 punkte pažymėta, kad teismų ir teisėjų nepriklausomumas ir nešališkumas yra „esminė prielaida teisingumo vykdymui“. Chartijoje nustatyta, kad teismų ir teisėjų nepriklausomumas turi būti įtvirtintas įstatymuose, būti funkcionalus ir užtikrintas finansiškai,

„nepriklausomumas kitų valstybės valdžių, asmenų besikreipiančių dėl teisingumo, teisėjų bei visos plačiosios visuomenės atžvilgiu turi būti garantuojamas aukščiausio lygmens nacionaliniu reglamentavimu“ (3 punktas);

„teismų ir teisėjų nepriklausomumas jų veiklos atžvilgiu turi būti užtikrinamas, ypač atsižvelgiant į teisėjų atranką, paskyrimą iki pensinio amžiaus, paskatiniamą, pareigų stabilumą, mokymą, imunitetą, drausmę, atlyginimą bei teismų finansavimą“ (4 punktas);

„pasitarusi su teismų atstovais, valstybė turi užtikrinti žmogiškuosius, materialinius bei finansinius resursus, būtinus tinkamam teismų sistemos veikimui“ (7 punktas);

„įgyvendindami savo funkciją – vykdyti teisingumą, teisėjai nėra saistomi jokių įsakymų ar instrukcijų, taip turi nepasiduoti hierarchiniam spaudimui ir remtis tik įstatymais“ (10 punktas).

Nors visuotinis teismų nepriklausomumo principo pripažinimas nekelia didesnių abejonių, tačiau dėl to dar nėra savaime aišku, koks yra šio principo turinys. Ar tai nėra tik teisinė abstrakcija, suvokiama ir interpretuojama atsižvelgiant į situaciją? Gal tai tik teisės doktrinai patraukli sąvoka, neturinti praktinio pritaikomumo?

Prieš pradėdant atskleisti teismų nepriklausomumo principo turinį tikslinga pažymėti, kad su teismo vaidmens pokyčiais visuomenėje keitėsi ir požiūris į šio principo apimtį. Šiuolaikinių tendencijų jau neatitinka anksčiau vyravęs požiūris, kad teisėjas turi būti nepriklausomas tik bylos nagrinėjimo metu, tapatinant tai su teisingumo vykdymu. Tokia pozicija sudarydavo prielaidas supaprastintai vertinti teismų nepriklausomumo esmę, teigti, kad svarbiausia nepriklausomumo garantija – iš esmės tik nesikišimas į konkrečios bylos nagrinėjimą¹³⁰⁶. Šiandien šis principas suprantamas gerokai plačiau.

Aiškiai apibrėžti teismų ir teisėjų nepriklausomumą yra sudėtinga. Visuotinai sutinkama, kad nepriklausomumas yra būtina nešališkumo prielaida¹³⁰⁷. Teisėjo ir teismų nepriklausomumas yra ne tikslas, o tik priemonė tinkamam, sąžiningam, nešališkam bylų nagrinėjimui užtikrinti. Pažymėtina, kad EŽTT jurisprudencijoje teismo nepriklausomumo ir nešališkumo sąvo-

¹³⁰⁶ VALANČIUS, V. *Op. cit.*, p. 25 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹³⁰⁷ RUSSELL, P. H. and O'BRIEN, D. *Judicial independence in the age of democracy: Critical perspectives from around the world*. London, 2001, p. 1–24.

kos glaudžiai susijusios, nepriklausomumo stoka sutampa su nešališkumo objektyviojo aspekto trūkumais ir dažnai nagrinėjamos kartu¹³⁰⁸. Šių sąvokų neatskiriamumas atsispindi ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, kurioje ne kartą konstatuota, kad nepriklausomumas – ne savitiksliis dalykas ir ne privilegija, o teisėjo pareiga, išplaukianti iš konstitucinės kiekvieno asmens, manančio, kad jo teisės pažeidžiamos, teisės turėti nešališką ginčo arbitražą¹³⁰⁹.

Nors teisės literatūroje nėra sutariama dėl bendro teisėjo ir teismų nepriklausomumo skirstymo į rūšis ar grupes, tačiau turbūt labiausiai paplitęs būdas teismų (ir teisėjo) nepriklausomumo principo turiniui atskleisti yra grupavimas į vidinį ir išorinį elementus¹³¹⁰. Vidinis nepriklausomumas reiškia bylą nagrinėjančio teisėjo (teisėjų kolegijos) gebėjimą visiškai atsiriboti nuo šalių, jų atstovų, teismo vadovų, giminaičių ir kitų artimų asmenų galimos įtakos bylos nagrinėjimui ar baigčiai; jis taip pat suponuoja teisėjo (teisėjų kolegijos) atsiribojimą nuo savo paties subjektyvių pažiūrų, įsitikinimų, asmeninių nuostatų ir nuotaikų. Žinoma, tokį dalyką sunku ir turbūt neįmanoma sureguliuoti. Todėl labai svarbus išorinis nepriklausomumas, dar vadinamas instituciniu, arba funkciniu, nepriklausomumu. Jo esmė – draudimas bet kokiems asmenims kištis į teisingumo vykdymą. Įdomu pažymėti, kad šie teismų (ir teisėjo) nepriklausomumo elementai turi sąsają su EŽTT jurisprudencijoje išskiriamais subjektyviuoju ir objektyviuoju teismo ir teisėjo nešališkumo elementais. Subjektyvusis nešališkumas reiškia tai, kad nė vienas teisėjas neturi išankstinio nusistatymo ar nėra tendencingas¹³¹¹. Šio nešališkumo elemento pažeidimus įrodyti yra labai sunku, todėl teisėjo asmeninis nešališkumas turi būti preziumuojamas tol, kol neįrodoma priešingai¹³¹². EŽTT yra konstatavęs, kad pagal objektyvųjį testą turi būti nustatyta realių faktų, kurie keltų abejonių dėl teisėjo nešališkumo¹³¹³. Objektyvusis testas dažniausiai susijęs su hierarchiniais ar kitokiais teisėjo ar kitų proceso dalyvių ryšiais¹³¹⁴. Kiekvienu konkrečiu atveju turi būti sprendžiama, ar aptariamo ryšio pobūdis ir laipsnis yra toks, kad rodytų teismo nešališkumo stoką¹³¹⁵. Be kita ko, sprendžiant teisės į nešališką teismą pažeidimo klausimą, svarbu netgi tai, kaip susidariusi padėtis ir aplinkybės atrodo objektyviam stebėtoju¹³¹⁶.

Akivaizdu, kad ekonomikos krizės iššūkiai pirmiausia yra iššūkiai

¹³⁰⁸ Žr., pvz., *Findlay prieš Jungtinę Karalystę*, nr. 22107/93, 1997 m. vasario 25 d.

¹³⁰⁹ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimą (nuorodą žr. III dalyje); 2011 m. vasario 14 d. nutarimą. *Žin.*, 2011, nr. 20-967.

¹³¹⁰ MASNEVAITĖ, A. ir ŠINKŪNAS, H. Teismų nepriklausomumo samprata. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.). *Lietuvos teisinės institucijos*, 2011, p. 147.

¹³¹¹ Žr., pvz., *Hauschildt prieš Daniją*, nr. 10486/83, 1989 m. gegužės 2 d.

¹³¹² *Piersack prieš Belgiją*, nr. 8692/79, 1982 m. spalio 1 d.

¹³¹³ *Pullar prieš Jungtinę Karalystę*, nr. 22399/93, 1996 m. gegužės 20 d.

¹³¹⁴ *Mežnarić prieš Kroatiją*, 10955/03, 2005 m. liepos 15 d.

¹³¹⁵ *Pullar prieš Jungtinę Karalystę*, nr. 22399/93, 1996 m. gegužės 20 d.

¹³¹⁶ *Salov prieš Ukrainą*, nr. 65518/01, 2005 m. rugsėjo 5 d.

išoriniam teismų nepriklausomumui. Tokiam nepriklausomumui suvokti svarbus Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas¹³¹⁷, kuriame išskirti du neatsiejami teisėjo ir teismų nepriklausomumo principo aspektai: teisėjo ir teismų, vykdančių teisingumą, nepriklausomumas – procesinis nepriklausomumas, kuris yra būtina nešališko ir teisingo bylos išnagrinėjimo sąlyga, taip pat teismų, kaip teisminės valdžios institucijų sistemos, nepriklausomumas (kaip konstatavo Konstitucinis Teismas, teisminė valdžia, būdama savarankiška, negali būti priklausoma nuo kitų valdžių, *inter alia*, dėl to, kad ji vienintelė formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu; tik būdama savarankiška, nepriklausoma nuo kitų valdžių, teisminė valdžia gali įgyvendinti savo funkciją – vykdyti teisingumą). Apibūdinti tokią išorinio teismų nepriklausomumo sampratą padeda ir EŽTT jurisprudencija, kurioje ne kartą konstatuota, kad nustatydamas, ar teismas gali būti laikomas nepriklausomu (tiek nuo kitų valdžios šakų, tiek nuo bylos šalių), EŽTT atsižvelgia į: (i) teisminės institucijos narių skyrimo tvarką, jų įgaliojimų trukmę ir atleidimo tvarką; (ii) garantijų, užtikrinančių apsaugą nuo išorės spaudimo, buvimą; (iii) institucijos nepriklausomumo regimybę; (iv) nešališkumą¹³¹⁸.

1.3. Teismų nepriklausomumo garantijos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje

Kai kurių autorių nuomone, teismų nepriklausomumo skirstymas į elementus yra santykinis, negalintis visiškai atspindėti teismų nepriklausomumo principo turinio, todėl tiksliausiai šį principą apibūdina jo garantijos¹³¹⁹. Konstitucinis Teismas, aiškindamas, *inter alia*, Konstitucijos 5, 109, 112, 115 straipsnių nuostatas, formulavo plačią teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijų sistemos oficialiąją konstitucinę doktriną, kurioje skiriamos tokios garantijos: teisėjo įgaliojimų trukmės neliečiamumas; teisėjo asmens neliečiamumas; teisėjo socialinių (materialinių) garantijų realumas; teisminės valdžios, kaip visavertės valdžios, savivalda; teismų finansinio ir materialinio techninio aprūpinimo garantijos (organizacinis nepriklausomumas)¹³²⁰. Pažymėtina, kad analogiškai teismų ir teisėjų nepriklausomumo garantijos atskleidžiamos tarptautiniuose teisės aktuose, pavyzdžiui, jau cituotoje Didžiojoje teisėjų chartijoje. Neatsitiktinai kone kiekvieną kartą aiškindamas įvairius teisėjo ir teismų nepriklausomumo principo turinio aspektus

¹³¹⁷ Žin., 1999, nr. 109-3192.

¹³¹⁸ Žr., pvz., *Campbell ir Fell prieš Jungtinę Karalystę*, nr. 7819/77, 1984 m. birželio 28 d.; *Langborgsen prieš Švediją*, nr. 11179/84, 1989 m. birželio 22 d.

¹³¹⁹ VALANČIUS, V. *Op. cit.*, p. 26 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹³²⁰ BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė teismų nepriklausomumo garantijų sistema. Iš *Teismų nepriklausomumo garantijos*. Vilnius, 2013, p. 18.

Konstitucinis Teismas pažymi, kad šio principo garantijos yra įtvirtintos įvairiuose tarptautiniuose aktuose¹³²¹.

Tyrimo tikslams aktualiausias yra Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos dėl per krizę labiausiai pažeidžiamų *teisėjo ir teismų nepriklausomumo materialinių garantijų* – teisėjo socialinių ir materialinių garantijų, teismų aprūpinimo ir jų apsaugos nuo kitų valdžių spaudimo materialinių garantijų. Kaip aišku, *inter alia*, iš Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendimo¹³²², šios garantijos nėra savitikslių ir pagal Konstituciją nėra vertinamos kaip privilegijos; jų nustatymas siejamas su ypatingu konstituciniu teisėjo statusu, pirmiausia su Konstitucijoje, *inter alia*, jos 109 straipsnyje, nustatytu teisėjo nepriklausomumo reikalavimu. Šiame sprendime Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad teisėjų socialinės (materialinės) garantijos yra viena iš teisėjų nepriklausomumo užtikrinimo priemonių; iš sprendimo taip pat galima daryti išvadą, kad tik suteikiant realias, o ne nominalias, konstitucinį teisėjo statusą ir jo orumą atitinkančias socialines (materialines) garantijas galima užtikrinti, jog teisėjai, vykdydami teisingumą, nepatirtų įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios sprendimų įtakos, valstybės valdžios ir valdymo institucijų ar pareigūnų arba kitų asmenų kišimosi į teisėjo veiklą, taip pat apsaugoti teisėjus nuo tokių galimų įstatymų leidžiamosios, vykdomosios valdžios ar viešojo administravimo subjektų sprendimų, kuriais būtų daromas spaudimas dėl sprendimų vykdant teisingumą, ir mažinti korupcijos riziką. Akivaizdu, kad teismų (ir teisėjų) socialinių ir materialinių garantijų pakankamo lygio išsaugojimas yra esminė prielaida užtikrinti ekonomikos krizės sąlygomis teismų nepriklausomumą nuo taupymo priemonės taikančių politinės valdžios institucijų.

Teisėjo ir teismų materialinės garantijos kildinamos iš Konstitucijos nuostatų. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad *teisėjo atlyginimo ir kitų socialinių (materialinių) garantijų* konstitucinės apsaugos imperatyvas kyla iš Konstitucijoje (*inter alia*, jos 109 straipsnyje) įtvirtinto teisėjo ir teismų nepriklausomumo principo, kuriuo siekiama teisingumą vykdančius teisėjus apsaugoti tiek nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių poveikio, tiek nuo kitų valdžios įstaigų ir pareigūnų, politinių ir visuomeninių organizacijų, komercinių ūkinių struktūrų, kitų juridinių ir fizinių asmenų įtakos¹³²³. Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs ir tai, kad teisėjų socialinių garantijų apsaugos imperatyvą diktuoja ne vien jų nepriklausomumo principas, bet ir Konstitucijos 113 straipsnyje įsakmiai įtvirtintas draudimas jiems per visą savo profesinę karjerą gauti kitą atlyginimą, išskyrus teisėjo atlyginimą bei užmokestį už kūrybinę ar pedagoginę veiklą; šį draudimą sugretinus su teisėjo profesijos orumu ir aukštais profesiniais reikalavimais, iš

¹³²¹ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimą ir 2015 m. sausio 14 d. sprendimą (nuorodas žr. atitinkamai III ir IV dalyse).

¹³²² Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendimas (nuorodą žr. IV dalyje).

¹³²³ Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimas (nuorodą žr. IV dalyje).

Konstitucijos kyla ne tik teisėjų socialinių garantijų apsaugos, bet ir jų realumo imperatyvas¹³²⁴. Iš Konstitucijos kylančios teisėjo nepriklausomumo principo socialinės (materialinės) garantijos reiškia, kad valstybė turi pareigą užtikrinti teisėjui tokį „socialinį (materialinį) aprūpinimą“, kuris atitiktų teisėjo statusą jam einant pareigas, taip pat pasibaigus teisėjo kadencijai. Pagal Konstituciją teisėjams nustatytos materialinės ir socialinės garantijos turi būti tokios, kad atitiktų konstitucinį teisėjo statusą ir jo orumą¹³²⁵. Panašiai teisėjų socialinės (materialinės) garantijos apibūdinamos ir tarptautiniuose dokumentuose¹³²⁶.

Konstitucinio Teismo suformuluota oficialioji konstitucinė teisėjų atlyginimų doktrina grindžiama, *inter alia*, tokiais reikalavimais: teisėjų atlyginimai turi būti nustatomi tik įstatymu; Konstitucija draudžia mažinti teisėjų atlyginimus, išskyrus tuos atvejus, kai valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis, tačiau tai daryti galima tik laikinai ir tik įstatymu, paisant konstitucinio proporcingumo principo, suponuojančio, kad teisėjų atlyginimai negali būti sumažinti taip, kad teismai negalėtų atlikti savo konstitucinės funkcijos ir priedermės – vykdyti teisingumo; tokias teisėjų atlyginimų konstitucines garantijas lemia teisėjų, įgyvendinančių teisminę valdžią, konstitucinis statusas, kurį suponuoja konstitucinė teisingumo vykdymo funkcija¹³²⁷.

Svarbiomis teisėjo nepriklausomumo garantijomis laikomos ir teisėjo socialinės garantijos pasibaigus jo įgaliojimų laikui. Interpretuodamas Konstitucijos 109 straipsnio nuostatas, Konstitucinis Teismas yra

¹³²⁴ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimą ir 2011 m. vasario 14 d. nutarimą (nuorodas žr. atitinkamai IV dalyje ir aukščiau šioje dalyje).

¹³²⁵ Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

¹³²⁶ Pvz., 2015 m. sausio 14 d. sprendime (nuoroda pateikta IV dalyje) Konstitucinis Teismas paminėjo 1998 m. liepos 10 d. Europos chartijos „Dėl teisėjų statuso“ 1.1 punkto nuostatą, kad turi būti siekiama didinti teisėjo kompetentingumo, nepriklausomumo ir nešališkumo garantijų lygį ir negalimi tokie nacionalinio teisėjų statuso pakeitimai, kuriais būtų sumažintas jau laiduotas garantijų lygis, taip pat 6 punkto nuostatas, kad „teisėjai, vykdydami savo profesines funkcijas, turi teisę į atlyginimą, kurio dydis nustatomas toks, kad jie būtų apsaugoti nuo galimo spaudimo, kuriuo būtų siekiama daryti įtaką jų sprendimams, ir platesne prasme – jų elgesiui teisme, pažeidžiant jų nepriklausomumą ir nešališkumą“, kad „teisėjų atlyginimas gali būti nevienodas dėl tarnybos ilgumo, teisėjams nustatytų pareigų pobūdžio ir jiems pavestų užduočių svarbos“, kad „tai turi būti vertinama esant skaidrioms sąlygoms“, kad „statusas suteikia garantijas einantiems pareigas teisėjams tokiais socialinės rizikos atvejais kaip liga, motinystė, invalidumas, senatvė ir mirtis“, kad „statusas ypač garantuoja, kad teisėjams, kurie yra sulaukę teisėjams įstatymo nustatyto pensinio amžiaus ir kurie ėjo teisėjo pareigas nustatytą laiką, būtų mokama tokia pensija, kurios dydis būtų kuo artimiausias jų paskutinei gautai teisėjo algai“. Konstitucinis Teismas rėmėsi ir ET Ministrų Komiteto rekomendacijos nr. CM/REC(2010)12 valstybėms narėms „Dėl teisėjų nepriklausomumo, efektyvumo ir atsakomybės“ 54 punkto nuostata, kad teisėjams turi būti garantuojamas protingas atlyginimas ligos, motinystės ir tėvystės atveju, taip pat senatvės pensija, kuri turi būti pagrįstai susijusi su teisėjo gautu atlyginimu. Šiame kontekste taip pat paminėtina Didžiosios teisėjų chartijos 7 punkto nuostata, kad „siekiant išvengti netinkamos įtakos darymo teisėjams, teisėjai turi gauti pakankamą, įstatymais reglamentuojamą atlygį už savo darbą bei senatvės pensiją sulaukus pensinio amžiaus“.

¹³²⁷ Konstitucinio Teismo 2009 m. sausio 15 d. nutarimas. *Žin.*, 2009, nr. 6-170.

suformulavęs reikalavimą įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų teisėjo ir teismų nepriklausomumą, *inter alia*, teisėjo socialines materialines garantijas, ne tik jam einant pareigas, bet ir nutrūkus jo įgaliojimams¹³²⁸. Tačiau įstatymų leidėjas šioje srityje turi tam tikrą diskreciją, nes teisėjo socialinės (materialinės) garantijos nutrūkus jo įgaliojimams gali būti įvairios, *inter alia*, periodiškai mokamos išmokos (pavyzdžiui, teisėjo valstybinė pensija), taip pat vienkartinės išmokos ir kt.; tokių garantijų nustatymo konstitucinis pagrindas yra išskirtinis konstitucinis teisėjo statusas, kurį lemia teisingumo vykdymo funkcija, todėl jos gali priklausyti tik nuo su konstituciniu teisėjo statusu susijusių aplinkybių, tačiau negali būti traktuojamos kaip pakeičiančios kitas socialines (materialines) garantijas, kurios buvusiam teisėjui turi būti užtikrinamos kitais pagrindais, taip pat ir tais, kurie yra bendri visiems dirbantiems asmenims; teisėjo socialinės (materialinės) garantijos nutrūkus jo įgaliojimams turi būti realios, o ne vien nominalios¹³²⁹. Įstatymų leidėjas, paisydamas Konstitucijos ir reguliuodamas santykius, susijusius su teisėjų valstybine pensija, įstatymu turi nustatyti šios pensijos skyrimo pagrindus, sąlygas¹³³⁰.

Kaip minėta, iš Konstitucijos kyla *teisėjų socialinių (materialinių) garantijų realumo imperatyvas*. Pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad teisėjų socialinės (materialinės) garantijos, kurios jiems yra nustatytos (taikomos), kai nutrūksta jų įgaliojimai (ypač jeigu jos yra siejamos su tam tikromis periodinėmis išmokomis, pavyzdžiui, pensijomis), galėtų tapti (pasikeitus ekonominei, socialinei situacijai) jau ne tik ne realios, bet ir apskritai nominalios, taigi fiktyvios, jeigu jos teisėjams, kurių įgaliojimai jau yra nutrūkę, būtų taikomos tokios, kokios tuo metu buvo nustatytos, tačiau šiems teisėjams nebūtų atitinkamai peržiūrimos, nors kitiems tos pačios teismų sistemos ir tos pačios grandies teismo teisėjams, kurių įgaliojimai baigsis vėliau, atitinkamos garantijos (keičiantis ekonominei, socialinei situacijai) būtų nustatomos didesnės¹³³¹. Konstitucinis Teismas 2015 m. sausio 14 d. sprendime yra pažymėjęs, kad

„iš Konstitucijoje, *inter alia* jos 109 straipsnyje, įtvirtinto teisėjo ir teismų nepriklausomumo principo, *inter alia* teisėjo socialinių (materialinių) garantijų realumo imperatyvo, kyla draudimas diferencijuoti teisėjų socialinių (materialinių) garantijų, kurios yra nustatytos (taikomos), kai nutrūksta teisėjų įgaliojimai, lygi pagal tai, kada atitinkamos garantijos (*inter alia* teisėjo pensija) asmeniui buvo pradėtos taikyti, taip pat reikalavimas atitinkamai peržiūrėti teisėjams, kurių įgaliojimai jau yra nutrūkę, taikomų socialinių (materialinių) garantijų lygi,

¹³²⁸ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimą ir 2015 m. sausio 14 d. sprendimą (nuorodą žr. atitinkamai III ir IV dalyse).

¹³²⁹ Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas ir 2010 m. birželio 29 d. nutarimas (nuorodą žr. atitinkamai I ir III dalyse).

¹³³⁰ Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimas (nuorodą žr. III dalyse).

¹³³¹ *Ibid.*; taip pat žr. Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendimą (nuorodą žr. IV dalyje).

jeigu keičiantis ekonominei, socialinei situacijai tos pačios teismų sistemos ir tos pačios grandies teismo teisėjams, kurių įgaliojimai baigsis vėliau, nustatomos didesnės atitinkamos garantijos“.

Aktualiausia tiriant ekonomikos krizės poveikį teismų nepriklausomumui yra Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuluojama socialinių teisių koregavimo (ribojimo) ekonomikos krizės sąlygomis doktrina, kuri taikytina ir teisėjų socialinėms garantijoms. Šios doktrinos formavimo laikotarpį galima suskirstyti į du etapus: pirmasis etapas – 2002–2007 m., kai Konstitucinis Teismas sprendė dėl teisės aktų, kuriais buvo siauriamos socialinės garantijos, konstitucingumo, – tai lėmė vadinamosios Rusijos ekonomikos krizės padarinių poveikis Lietuvos valstybės ekonomikos raidai; antrasis etapas trunka nuo 2009 m. iki dabar ir juo Konstitucinis Teismas formuluoja konstitucinę socialinių teisių ribojimo doktriną, kurią lemia pasaulinės ekonomikos krizės padariniai Lietuvos valstybės ekonomikai¹³³².

Galima išskirti dvi principines šios doktrinos nuostatas, susijusias su teismų nepriklausomumo užtikrinimu. Pirma, teisėjai nėra išskirtinė socialinė grupė, kuri turėtų imunitetą nuo taupymo priemonių taikymo; kaip ir kitiems iš valstybės ar savivaldybių biudžetų atlyginimus gaunantiems asmenims bei kitiems valstybinių pensijų gavėjams, teisėjams ekonomikos krizės sąlygomis turi būti mažinami atlyginimai ir pensijos; kaip ir kitoms valstybės veiklos sritims, teismams turi būti proporcingai mažinamas iš valstybės biudžeto skiriamas finansavimas. 2013 m. liepos 1 d. nutarime¹³³³ Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad konstitucinis socialinio solidarumo principas suponuoja proporcingą dėl itin sunkios valstybės ekonominės, finansinės padėties patiriamų praradimų paskirstymą visuomenės nariams, *inter alia*, valstybės tarnautojams ir teisėjams; taip pat kad

„esant itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai paprastai turėtų būti peržiūrimas ir mažinamas visų valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų finansavimas iš biudžeto lėšų, taip pat įvairių iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų finansuojamų sričių finansavimas; jeigu būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai nebūtų galima mažinti tik teismų finansavimo, mažinti tik teisėjų atlyginimų, tai reikštų, kad teismai yra nepagrįstai išskiriami iš kitų valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų, o teisėjai – iš kitų asmenų, dalyvaujančių vykdant atitinkamą valstybės valdžios institucijų įgaliojimus; tokios teismų (teisėjų) išskirtinės padėties įtvirtinimas neatitiktų atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės bei teisingumo imperatyvų reikalavimų“.

Oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos dėl negalimumo mažinti teisėjų atlyginimą *mutatis mutandis* taikytinos ir teisėjų pensijoms¹³³⁴. Taip

¹³³² BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė teismų nepriklausomumo garantijų sistema, p. 16.

¹³³³ Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

¹³³⁴ BUTKEVIČIUS, L. et al. Teisėjų asmeninio nepriklausomumo garantijos. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.). *Lietuvos teisinės institucijos*, p. 203.

pat *mutatis mutandis* teisėjų pensijoms taikytinas ir bendras konstitucinis imperatyvas, kad, pagerėjus ekonominei, finansinei padėčiai, per protingą laikotarpį turi būti teisingai kompensuoti dėl pensijų sumažinimo atsiradę praradimai. Tačiau teisėjų pensijos savo prigimtimi ir pobūdžiu skiriasi nuo valstybinių socialinio draudimo pensijų, todėl jas galima mažinti daugiau nei pastarųjų rūšių pensijas, o praradimus, atsiradusius dėl jų sumažinimo, galima kompensuoti mažiau nei praradimus, atsiradusius dėl senatvės pensijų sumažinimo¹³³⁵.

Antra, teisėjų socialinių garantijų lygio mažinimas ir teismų materialinio aprūpinimo bloginimas nesant ekonomikos krizės, taip pat neproporcingas ir diskriminacinis tokių socialinių (materialinių) garantijų mažinimas ar bloginimas ekonomikos krizės sąlygomis laikytinas kėsanimusi į teismų (ir teisėjų) nepriklausomumą¹³³⁶. Taigi kėsanimusi į teisėjo ir teismų nepriklausomumą laikomi mėginimai mažinti ne tik teisėjo atlyginimą ar kitas socialines garantijas, bet ir teismų finansavimą¹³³⁷. Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendime pabrėžta, kad

„priešingu atveju, jei teisėjų socialinių (materialinių) garantijų lygis galėtų būti mažinamas ir kitais atvejais, t. y. kai valstybėje nėra susiklosčiusi itin sunki ekonominė, finansinė padėtis, kiltų grėsmė teisėjų nepriklausomumui; kitaip tariant, būtų sukurtos prielaidos įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios sprendimais daryti įtaką teisėjams, valstybės valdžios ir valdymo institucijoms ar pareigūnams arba kitiems asmenims kištis į teisėjų veiklą, priimti tokius įstatymų leidžiamosios, vykdomosios valdžios ar viešojo administravimo subjektų sprendimus, kuriais būtų mažinamos teisėjų socialinės (materialinės) garantijos darant spaudimą dėl sprendimų vykdant teisingumą, didinti korupcijos riziką“.

Kaip 2010 m. birželio 29 d. nutarime¹³³⁸ pažymėjo Konstitucinis Teismas, kad kai iš esmės pakinta valstybės ekonominė ir finansinė būklė, kai dėl ypatingų aplinkybių (ekonomikos krizės ir kt.) valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis, dėl objektyvių priežasčių gali pritrūkti lėšų valstybės funkcijoms vykdyti ir viešiesiems interesams tenkinti, taigi ir teismų materialiniams bei finansiniams poreikiams užtikrinti; esant tokioms aplinkybėms įstatymų leidėjas gali pakeisti teisinį reguliavimą, pagal kurį nustatyti atlyginimai, pensijos įvairiems asmenims, ir įtvirtinti tiems asmenims mažiau palankų teisinį atlyginimų, pensijų reguliavimą, jei tai būtina siekiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus, apsaugoti kitas konstitucines vertybes; tačiau ir tokiais atvejais įstatymų leidėjas turi išlaikyti pusiausvyrą tarp asmenų, kuriems nustatomas mažiau palankus teisinis reguliavimas, teisių bei teisėtų interesų ir visuomenės bei valstybės interesų,

¹³³⁵ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimą ir 2011 m. vasario 14 d. nutarimą (nuorodas žr. atitinkamai IV dalyje ir aukščiau šioje dalyje).

¹³³⁶ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimą (nuorodą žr. I dalyje).

¹³³⁷ BUTKEVIČIUS, L. *et al.* *Op. cit.*, p. 216 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹³³⁸ Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimas (nuorodą žr. IV dalyje).

t. y. paisyti proporcingumo principo reikalavimų. Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad bloginti įstatymų numatytas finansines, materialines teismų veiklos sąlygas, mažinti teisėjų atlyginimus, teisėjų valstybines pensijas galima tik įstatymu, tai daryti galima tik laikinai – kol valstybės ekonominė ir finansinė būklė yra itin sunki; tokiu atlyginimo, teisėjų valstybinių pensijų mažinimu neturi būti sudaroma prielaidų kitoms valstybės valdžios institucijoms, jų pareigūnams pažeisti teismų nepriklausomumą¹³³⁹.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje visos teismų (ir teisėjų) nepriklausomumo garantijos aiškinamos kartu kaip susijusios viena su kita. Teisėjo ir teismų nepriklausomumas yra nedalomas: teisingumui vykdyti gali būti pakenkta pažeidus bet kurią iš šių garantijų¹³⁴⁰. Reikėtų pažymėti, kad Konstitucinio Teismo doktrinoje nėra pateikta išsamaus teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijų sąrašo (to ir nebūtų įmanoma padaryti, nes įstatymų leidėjas turi tam tikrą diskreciją nustatyti įvairias materialinių garantijų rūšis nemažindamas jų lygio¹³⁴¹), nustatomos tik esminės garantijos, aiškinami jų elementai¹³⁴². Mokslinėje literatūroje visos teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijos dar grupuojamos į teisėjų asmeninio nepriklausomumo garantijas ir teisminės valdžios nepriklausomumo institucines garantijas (kurios apima garantijas teismams kaip institucijoms bei visai teisminei valdžiai)¹³⁴³.

Taigi apibendrinant ir mėginant koncentruotai atskleisti teismų nepriklausomumo principo turinį, reikėtų sutikti su autoriais, išskiriančiais du pagrindinius šio principo elementus¹³⁴⁴: (i) teisėjo nepriklausomumas; (ii) teismų (institucinis) nepriklausomumas, apimantis ir visos teismų sistemos nepriklausomumą¹³⁴⁵. Toliau šiame darbe ekonomikos krizės įtaka bus tirama būtent šiems teismų išorinio nepriklausomumo elementams, ypač su šiais elementais susijusioms garantijoms, kurios, kaip minėta, yra labiausiai pažeidžiamos per ekonomikos krizę – teisėjo socialinės ir materialinės garantijos, teismų aprūpinimo ir jų apsaugos nuo kitų valdžių spaudimo materialinės garantijos.

¹³³⁹ Tai pakartota Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarime ir 2015 m. sausio 14 d. sprendime (nuorodas žr. atitinkamai I ir IV dalyse).

¹³⁴⁰ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. ir 2010 m. birželio 29 d. nutarimus (nuorodą žr. atitinkamai I ir IV dalyse).

¹³⁴¹ Tai matyti, pvz., iš Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendimo (nuorodą žr. IV dalyje).

¹³⁴² BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinės teismų nepriklausomumo doktrinos bruožai. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2013, nr. 3, p. 261.

¹³⁴³ MASNEVAITĖ, A. ir ŠINKŪNAS, H. *Op.cit.*, p. 150–151.

¹³⁴⁴ Žr. STEVENS, R. *The Independence of the judiciary*. Oxford, 1993, p. 183; SHETREET, S. Judicial independence: New conceptual dimensions and contemporary challenges. In SHETREET, S. and DESCHENES, J. *Judicial independence*. Dodrecht, Boston and Lancaster, 1985, p. 590.

¹³⁴⁵ GINTER, J. Guaranties of judicial independence. *Juridica international*, 1996, p. 75–76. Prieiga per internetą: <http://www.juridicainternational.eu/?id=12423> [žiūrėta 2014 m. spalio 21 d.].

1.4. Tyrimo objekto apibrėžtis ir mokslinio išnagrinėjimo lygis

Šioje dalyje tyrimo *objektas* – 2008–2014 m. ekonomikos krizės Lietuvoje iššūkiams pagrindiniams teismų nepriklausomumo principo elementams: teisėjo nepriklausomumui ir teismų instituciniam nepriklausomumui. Šie iššūkiams daugiausia susiję su dvejopomis įtampomis: teisės ir politikos santykio įtampa, kylanti iš to, kad teisminės valdžios kontrolės objektu tapo ne visada teisėti politinės valdžios sprendimai, kuriais siekta įveikti ekonomikos krizę; teisės ir visuomenės santykio įtampa, kylanti dėl to, kad visuomenėje ne visada teigiamai sutinkami (arba ji net skatinama su jais nesutikti) teisminės valdžios sprendimai, įvertinantys politinės valdžios sprendimų dėl ekonomikos krizės įveikimo teisėtumą.

Be to, šioje knygos dalyje tyrimo objektas yra ir ekonomikos krizės įtaka kitų nei teismai teisinių ginčų sprendimo priemonių veiksmingumui. Mokslinėje literatūroje teigiama, kad yra dvi teisinės gynybos, kai sprendžiamas teisinis ginčas (t. y. įgyvendinama juridikcinė veikla), sistemos: teisminė ir neteisminė gynyba¹³⁴⁶. Viena iš neteisminės gynybos sistemos sudedamųjų dalių yra ikiteisminis ginčų nagrinėjimas, dar vadinamas išankstiniu ginčų nagrinėjimu ne teismo tvarka. Esama ir kitų teisinių ginčų sprendimo formų – tai alternatyvūs teisinių ginčo sprendimo būdai, pavyzdžiui, arbitražas, mediacija ir kt. Ekonomikos krizės iššūkiams vadinamosioms kvaziteisminėms institucijoms prasminga analizuoti todėl, kad joms būdingi tam tikri teismų veiklos vykdant teisingumą elementai: kaip ir teismai, tai yra specialios teisinių ginčų sprendimo institucijos, jos sprendžia teisinius ginčus laikydamosi nustatytos procedūros, jų priimtas sprendimas yra privalomas ginčo šalims ir atitinkamomis sąlygomis turi *res judicata* galią. Esminis kvaziteisminių institucijų skirtumas nuo teismų yra tas, kad joms nėra keliami arba keliami gerokai mažesni nepriklausomumo reikalavimai. Kvaziteisminių institucijų paskirtis – palengvinti teismų darbą vykdant teisingumą, tačiau jos nėra teismai pagal Konstitucijos 109 straipsnį.

Vis dėlto dėl savo panašumų į teismus tam tikrais atvejais kvaziteisminės institucijos gali būti prilygintos teismams ir patekti į teismų sąvoką plačiuoju požiūriu (žinoma, su išlyga dėl nepriklausomumo principo taikymo). Ir tai yra dar vienas argumentas, kodėl ekonomikos krizės iššūkiams kvaziteisminių institucijų veiklai laikytini ne mažiau aktualūs nei teismams. Nors Konstitucijoje įtvirtinta siauroji („griežtoji“) teismo samprata (t. y. teismas yra tik tokia valstybės institucija, kuri būtent kaip teismas – teisingumą vykdanti institucija, yra įvardyta Konstitucijoje¹³⁴⁷), yra ir platesnė sąvokos „teismas“ reikšmė, kai

¹³⁴⁶ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Ikiteisminio ginčo nagrinėjimo institucijos. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.). *Lietuvos teisinės institucijos*, p. 527.

¹³⁴⁷ Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 27 d. nutarimas. *Žin.*, 2006, nr. 130-4910.

teismas suprantamas ne vien kaip „tikrasis“ teismas – institucija, priklausanti teismų sistemai¹³⁴⁸. EŽTT jurisprudencijoje ši sąvoka vartojama įvairioms institucijoms, turinčioms visišką kompetenciją spręsti fakto bei teisės klausimus ir įgaliojimus priimti ar panaikinti sprendimą byloje, pavadinti¹³⁴⁹. Platesnė teismo samprata įtvirtinta ir ESTT jurisprudencijoje. Spręsdamas, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija pripažintina „teismu“ pagal EBSS 234 straipsnį (dabar – SESV 267 straipsnį), ESTT atsižvelgia į visas turinčias reikšmės aplinkybes, *inter alia*, į tai, ar ta institucija įsteigta pagal įstatymą, ar ji veikia nuolat, ar jos jurisdikcija privaloma, ar procesas šioje institucijoje pagrįstas rungimosi principu, ar ji taiko teisės normas ir ar yra nepriklausoma¹³⁵⁰. ESTT, remdamasis šiais kriterijais, yra nusprendęs, kad Lietuvos valstybės institucija – Mokestinių ginčų komisija prie Vyriausybės yra gana nepriklausoma ir gali būti laikoma teismu EBSS 234 straipsnio (SESV 267 straipsnio) prasme¹³⁵¹; tačiau pagal Konstituciją bei įstatymus ji laikoma ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucija.

Apskritai Lietuvos teisinėje sistemoje kvaziteisminės institucijos gali būti skirstomos į tris grupes, tačiau nagrinėjamos temos kontekste pirmoji grupė (dėl funkcinės paskirties) nėra aktuali: (i) nepriklausomos reguliavimo institucijos, pagal savo kompetencijos sritį vykdančios įstatymo joms pavestas funkcijas, t. y. jos atlieka tam tikras teisėkūros, vykdomąsias ir jurisdikcines funkcijas, tačiau nėra nei įstatymų leidžiamosios, nei vykdomosios, nei teisminės valdžios dalis¹³⁵²; (ii) išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos (iš esmės jos vykdo analogiškas teismams funkcijas, tačiau jų tikslas yra išspręsti ginčą dar jam nesant teisme); (iii) alternatyvūs ginčų sprendimo organai; iš esmės jie vykdo analogiškas kaip teismai funkcijas, tačiau tai daro ne įstatymo, o šalių susitarimo pagrindu¹³⁵³. Nė į vieną paminėtą gru-

¹³⁴⁸ MASNEVAITĖ, E. Teismo samprata. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.). *Lietuvos teisinės institucijos*, p. 30.

¹³⁴⁹ ŠTARIENĖ, L. *Teisė į teisingą teismą pagal Europos žmogaus teisių konvenciją*. Vilnius, 2010, p. 181–182.

¹³⁵⁰ Žr., pvz., *Pierre Corbiau prieš Administration des contributions*, C-24/92, 1993 m. kovo 30 d., ECLI:EU:C:1993:118; *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH prieš Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, nr. C-54/96, 1997 m. rugsėjo 17 d., ECLI:EU:C:1997:413.

¹³⁵¹ *Nidera Handelscompagnie B. V. prieš* Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, C-385/09, 2010 m. spalio 21 d., ECLI:EU:C:2010:627.

¹³⁵² Šiai grupei paprastai priskiriamos tokios institucijos: Lietuvos bankas, Konkurencijos taryba, Valstybinė kainų ir energetikos kainų kontrolės komisija, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Valstybės kontrolė, Lietuvos mokslo taryba, Vyriausioji rinkimų komisija, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija. Plačiau žr. DEVIATNIKOVAITĖ, I. *Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2012, p. 162–222.

¹³⁵³ Tokia kvaziteisminių institucijų klasifikacija pateikiama: DEREŠKEVIČIŪTĖ, M. *Teisingumo vaidymas kaip teismų funkcija Lietuvos Respublikoje*. Daktaro disertacija (rankraštis). Kiek kitokia tipologija siūloma: PRANEVIČIENĖ, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius, 2003, p. 136–137.

pę dėl sprendimų rekomendacinio pobūdžio nepatenka Seimo kontrolierių įstaiga¹³⁵⁴.

Pažymėtina, kad alternatyvios ginčų sprendimų formos (pavyzdžiui, arbitražiniai teismai), kitaip nei aptartosios ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijos, pagal ES teisę nėra laikomos „teismais“, nes ginčas arbitražo būdu sprendžiamas sutartiniu pagrindu, t. y. šalys iš esmės dėl visko gali susitarti (arbitrų skaičiaus, arbitrų skyrimo tvarkos, arbitražo vietos, arbitražo kalbos, taikytinos teisės, terminų, nagrinėjimo būdo ir kt.), išskyrus patį sprendimą ir jo privalomumą¹³⁵⁵.

Taigi nors daugiausia dėmesio šioje knygos dalyje skiriama ekonomikos krizės iššūkiams teismams (suprantant juos pagal siaurąją teismo sampratą) ir jų nepriklausomumui, tačiau į šio tyrimo objektą taip pat įeina ekonomikos krizės iššūkių kitoms teisinių ginčų sprendimo formoms – ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijoms ir alternatyvius teisinių ginčų sprendimo būdus vykdančioms subjektams. Darytina prielaida, kad per krizę ikiteisminio ir alternatyvaus ginčų sprendimo institucijos susidūrė su tokiais pačiais iššūkiais kaip ir teismai, susijusiais su jų veiklos finansavimo mažinimu.

Tyrimo hipotezė atitinka bendrąją ekonomikos krizės poveikio žmogaus teisėms hipotezę, kad recesija yra žmogaus teisių garantijų ir teisėtų lūkesčių siaurimo priežastis: atliekamu tyrimu siekiama patikrinti hipotezę, kad recesijos sąlygomis mažinamos teismų nepriklausomumo ir kitų teisinių ginčų sprendimo priemonių veiksmingumo, kartu ir žmogaus teisės į teisminę bei kitas teisinės gynybos formas, garantijos.

Įvairius teisėjo ir teismų nepriklausomumo principo probleminius aspektus nagrinėjo T. Birmontienė, E. Kūris, H. Šinkūnas, V. Valančius ir kt.; gana gausi yra ir šio principo problematikai skirta literatūra užsienio kalbomis, tačiau teisės mokslo darbų, skirtų 2008–2014 m. ekonomikos krizės iššūkiams teismų nepriklausomumo principui ir kitų teisinių ginčų sprendimo priemonių veiksmingumui, Lietuvos teisės moksle, kaip ir užsienio mokslinėje literatūroje, nėra. Tyrime daugiausia naudoti analitinis, sisteminis, lyginamasis, aprašomasis ir kiekybinės analizės metodai.

2. Krizės ir jos įveikimo priemonių poveikis teismų nepriklausomumui

Kaip minėta, šioje knygos dalyje ekonomikos krizės įtaka tiriama pirmiausia dviem teismų išorinio nepriklausomumo elementams – teisėjo nepriklausomumui ir teismų (instituciniam) nepriklausomumui, ypač su šiais elementais susijusioms materialinėms garantijoms.

¹³⁵⁴ Žr., pvz., Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalį. *Žin.*, 1998, nr. 170-6238.

¹³⁵⁵ *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark prieš Dansk Arbejdsgiverforening, veikiantį Danfoss vardu*, C-109/88, 1989 m. spalio 17 d., ECLI:EU:C:1989:383.

2.1. Krizės įtaka teisėjo nepriklausomumui

Kadangi teisėjas nagrinėja visuomenėje kylančius interesų konfliktus ir asmenų interesų konfliktus su valstybe, jis turi būti ne tik aukštos profesinės kvalifikacijos bei nepriekaištingos reputacijos, bet ir materialiai nepriklausomas bei saugus dėl savo ateities¹³⁵⁶. Minėta, kad Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje ne kartą pabrėžė, kad valstybė privalo nustatyti tokias teisėjų socialines (materialines) garantijas, kurios atitiktų teisminės valdžios ir teisėjo konstitucinį statusą ir jam einant pareigas, ir nutrūkus jo įgaliojimams, jo orumą, funkcijas ir atsakomybę¹³⁵⁷. Tik suteikiant realias, o ne nominalias teisėjo socialines (materialines) garantijas galima užtikrinti, kad jis, vykdydamas teisingumą, nepatirtų įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios sprendimų įtakos, valstybės valdžios ir valdymo institucijų ar pareigūnų arba kitų asmenų kišimosi į teisėjo veiklą, taip pat apsaugoti teisėją nuo tokių galiimų įstatymų leidžiamosios, vykdomosios valdžios ar viešojo administravimo subjektų sprendimų, kuriais būtų daromas spaudimas dėl sprendimų vykdant teisingumą¹³⁵⁸.

Minėta, kad panašiai teisėjo socialinės (materialinės) garantijos įtvirtintos tarptautinės teisės aktuose ir teisėjų tarptautinių organizacijų dokumentuose. Pagal JT Pagrindinius teismų nepriklausomumo principus valstybės turi finansiškai užtikrinti tinkamą teisėjų pareigų atlikimą (7 punktą); Europos chartijoje „Dėl teisėjų statuso“ nustatyta, kad teisėjams turi būti apmokama tokiu lygiu, jog jie būtų apsaugoti nuo jų nepriklausomumą ir nešališkumą pažeidžiančio spaudimo (6 punktą); pagal Visuotinę teisėjų chartiją teisėjas turi gauti pakankamą atlyginimą, užtikrinantį tikrą ekonominį jo nepriklausomumą, tas atlyginimas neturi priklausyti nuo teisėjo darbo rezultatų ir negali būti sumažintas tol, kol jis eina teisėjo pareigas, be to, teisėjas turi teisę išeiti į pensiją ir gauti kasmetinę išmoką ar pensiją, kurios dydis priklauso nuo jo profesinės kategorijos (13 straipsnis).

Akivaizdu, kad pagrindinis ekonomikos krizės, kuriai suvaldyti teko imtis griežto taupymo priemonių, iššūkis buvo išsaugoti pakankamą nepriklausomumui garantuoti teisėjų socialinių ir materialinių garantijų lygį. Aktualiausias šios srities teisėjų garantijos yra atlyginimas, gaunamas teisėjui einant pareigas, ir teisėjo pensija, skiriama nutrūkus teisėjo įgaliojimams¹³⁵⁹. Abi šios garantijos per krizę buvo mažinamos.

¹³⁵⁶ BUTKEVIČIUS, L. *et al. Op. cit.*, p. 195 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹³⁵⁷ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d., 2010 m. birželio 29 d. ir vasario 14 d. nutarimus (nuorodas žr. atitinkamai I, IV ir aukščiau šioje dalyse).

¹³⁵⁸ Kaip minėta, tai konstatuota Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendime (nuorodą žr. IV dalyje).

¹³⁵⁹ Šiuo metu įstatymuose įtvirtintos šios teisėjų socialinės garantijos: (i) atlyginimas; (ii) teisėjo valstybinė pensija; (iii) išeitinė išmoka; (iv) atostogos; (v) mokymas ir kvalifikacijos kėlimas; (vi) žalos ir patirtų išlaidų atlyginimas (BUTKEVIČIUS, L. *et al. Op. cit.*, p. 195; nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

2.1.1. Teisėjų atlyginimų mažinimo vertinimas

Turbūt nereikia išsamiai įrodinėti, kad svarbiausia teisėjo socialinė garantija yra *deramas atlyginimas*, tačiau prasidėjus pastarajai ekonomikos krizei Lietuvoje teisėjų atlyginimai¹³⁶⁰ buvo laikinai sumažinti, o krizei nesibaigiant tas sumažinimas vis buvo pratęsiamas kiekvienais naujais biudžetiniais metais. Tačiau pažymėtina, kad atlyginimai buvo mažinami visame viešajame sektoriuje, t. y. taip pat ir valstybės tarnautojams, pareigūnams bei politikams. Tad pats savaime teisėjų atlyginimų mažinimas negalėtų būti traktuojamas kaip kėsinimasis į jų nepriklausomumą. Kaip minėta, pagal Konstituciją teisėjai nėra išskirtinė socialinė grupė, kuri turėtų imunitetą nuo taupymo priemonių taikymo; kaip ir kitiems iš valstybės ar savivaldybių biudžetų atlyginimus gaunantiems asmenims, teisėjams per krizę turi būti mažinami atlyginimai¹³⁶¹.

Šiame kontekste pažymėtina, kad kai kurių valstybių konstitucijose yra net tiesiogiai įtvirtintas draudimas mažinti teisėjų atlyginimą (pavyzdžiui, Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos trečiojo straipsnio pirmajame skyriuje įtvirtintas tiesioginis draudimas mažinti teisėjų atlyginimus, kol teisėjai eina savo pareigas). Lenkijos Konstitucinis Tribunolas yra konstatavęs, kad net tada, kai valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė situacija, teisėjų atlyginimai turi būti ypač saugomi nuo pernelyg didelių pasikeitimų¹³⁶². Čekijos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad teisėjai turi neatimamą teisę į nemažinamą atlyginimą¹³⁶³, tačiau laikinas pagrįstas teisėjų „bruto“ atlyginimo išaldymas negali būti laikomas teisėjų nepriklausomumo pažeidimu¹³⁶⁴. Slovėnijos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad apsauga nuo teisėjo atlyginimo mažinimo yra skirta užtikrinti teisėjo nepriklausomumui ir turi būti suprantama kaip apsauga nuo bet kokio kėsinimosi į teisėjo atlyginimo mažinimą, kurio teisėjas negalėtų tikėtis eidamas savo pareigas¹³⁶⁵.

Europos komisija „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija) laikosi nuostatos, kad, nesant konkrečių besąlygiškai draudžiančių teisėjų atlyginimų

¹³⁶⁰ Teismų įstatymas ir kiti teisėjų socialines garantijas nustatę įstatymai buvo ne kartą keičiami, kol buvo išleistas ir 2008 m. lapkričio 15 d. įsigaliojo Teisėjų atlyginimų įstatymas (nuorodą žr. IV dalyje), nustatęs visų teisėjų atlyginimų dydžius ir jų skaičiavimo tvarką. Nuo 2009 m. sausio 1 d. galioja ir Teisėjams nesumokėtos darbo užmokesčio dalies grąžinimo įstatymas (*Žin.*, 2008, nr. 129-4917), kuriuo bandoma spręsti įsisenėjusią problemą, kai nemažai Lietuvos teisėjų bylinėjosi su valstybe dėl atlyginimų sumažinimo 1999 m. pabaigoje ir nuo tada susikaupusio valstybės įsiskolinimo. Pereinamasis laikotarpis iki Teisėjų atlyginimų įstatymo išleidimo, kuriam būdingas tam tikras neapibrėžtumas, net teisinio reguliavimo vakuumas, apibūdintas Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 8 d. nutarime. TAR, nr. 2014-5188, 2014 m. gegužės 8 d.

¹³⁶¹ Plg. , pvz., Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimą (nuorodą žr. I dalyje).

¹³⁶² Nr. 12/03, 2004 m. vasario 18 d.

¹³⁶³ Nr. PL. US 13/99, 1999 m. rugsėjo 15 d.

¹³⁶⁴ Nr. PL. US. 13/08, 2010 m. kovo 2 d.

¹³⁶⁵ Nr. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, 2006 m. gruodžio 7 d.

mažinimą konstitucijos nuostatų, įstatymų leidėjas turi tam tikrą diskreciją mažinti teisėjų atlyginimus per krizę¹³⁶⁶. Pavyzdžiui, Latvijos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad teisėjai taip pat yra piliečiai ir jų ypatinga padėtis ir vaidmuo nesuteikia jiems imuniteto, kai valstybė, esant išskirtinėms sąlygoms, priima sprendimus savo gyventojų naudai, taip pat ir užklupus recesijai, kai valstybė yra priversta sumažinti visų iš valstybės biudžeto finansuojamų institucijų finansavimą – tokiais atvejais yra leistina nukrypti nuo principo, draudžiančio mažinti teisėjų atlyginimą¹³⁶⁷. Kitų valstybių konstituciniai teismai taip pat yra konstatavę, kad draudimas mažinti teisėjų atlyginimą nėra absoliutus: Slovėnijos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad teisėjų atlyginimų sumažinimas yra pateisinamas tik esant tikrai išimtinai padėčiai, atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes¹³⁶⁸. Įdomu pažymėti, kad Airijoje 2011 m. spalio 27 d. referendume buvo priimta Dvidešimt devintoji Airijos Konstitucijos pataisa, kuri sušvelnino ankstesnį Konstitucijoje įtvirtintą draudimą mažinti teisėjų atlyginimus¹³⁶⁹. Panaši ir jau minėta Lietuvos oficialioji konstitucinė doktrina, pagal kurią teisėjų atlyginimų mažinimas esant itin sunkiai valstybės ekonominei, finansinei padėčiai (kai nesurenkama lėšų į valstybės biudžetą jos reikmėms finansuoti) pats savaime nėra teisėjų nepriklausomumo pažeidimas.

Tačiau, pasak Venecijos komisijos, per ekonomikos krizę mažinant teisėjų atlyginimus turi būti atsižvelgiama į tai, ar sumažintas atlyginimas išlieka suderinamas su teisėjo profesijos orumu ir teisėjui tenkančia atsakomybe¹³⁷⁰. Taigi svarbiausia, vertinant per krizę taikytą teisėjų atlyginimų mažinimą, yra tai, ar ši taupymo priemonė atitiko iš Konstitucijos kylančius reikalavimus, kitaip tariant, ar ji buvo tinkamai taikyta. Štai čia ir pasitvirtino populiarus posakis, kad velnias slepiasi detalėse. Būtent dėl detalių, t. y. dėl to, kaip ir kam buvo mažinami atlyginimai, per krizę taikytas teisėjų atlyginimų mažinimas buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai.

Tai buvo padaryta Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimu¹³⁷¹. Tokio „verdikto“ priežastis buvo ne ta, kad apskritai negalima tokia viešųjų finansų taupymo priemonė kaip teisėjų atlyginimų mažinimas, o konkretus šios priemonės pobūdis – neproporcingas ir net diskriminacinis teisėjų atlyginimų mažinimo mastas. Konkrečiai ginčytame Teisėjų atlyginimo įstatymo

¹³⁶⁶ Amicus curiae brief for the constitutional court of „The former Yugoslav Republic of Macedonia“ on amendments to several laws relating to the system of salaries and remunerations of elected and appointed officials. European Commission for Democracy through Law, doc. no. CDL-AD(2010)038. Venice, 20 December 2010. Prieiga per internetą: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)038-e) [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁶⁷ Nr. 2009-11-01; 2010 m. sausio 18 d.

¹³⁶⁸ Nr. U-I-159/08-18; 2009 m. gruodžio 11 d.

¹³⁶⁹ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Dialogue between judges 2013*, p. 7–8 (nuorodą žr. Įžangoje).

¹³⁷⁰ Amicus curiae brief for the constitutional court of „The former Yugoslav Republic of Macedonia“ (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje) [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁷¹ Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

priedėlyje (2009 m. balandžio 28 d. redakcija, įsigaliojusi 2009 m. gegužės 1 d., 2009 m. liepos 17 d. redakcija) įtvirtintas teisinis reguliavimas turėjo tokią įtaką teisėjų atlyginimams mažinti per krizę (nevertinant atlyginimų bazinio dydžio pokyčių)¹³⁷²: (i) teisėjų pareigybių pareiginės algos (atlyginimo) koeficientai sumažinti skirtingu mastu, vertinant procentais: nuo 17,69 proc. (Apeliacinio teismo teisėjo, apygardos teismo skyriaus pirmininko, apygardos administracinio teismo pirmininko pavaduotojo) iki 35,06 proc. (Konstitucinio Teismo teisėjo); (ii) teisėjų pareigybių pareiginės algos koeficientai sumažinti didesniu mastu, vertinant procentais, negu daugumos 11–20 pareigybių kategorijų valstybės tarnautojų pareiginės algos koeficientai; Konstitucinio Teismo pirmininko ir teisėjo atlyginimo koeficientai sumažinti daug didesniu mastu, vertinant procentais, negu valstybės tarnautojų pareiginės algos koeficientai; (iii) Konstitucinio Teismo pirmininko atlyginimo koeficientas sumažintas 34,98 proc., Konstitucinio Teismo teisėjo – 35,06 proc., taigi šie koeficientai sumažinti akivaizdžiai didesniu mastu, vertinant procentais, nei kitų teisėjų pareigybių pareiginės algos koeficientai; tokiu mastu sumažinti Konstitucinio Teismo pirmininko ir teisėjų atlyginimo koeficientai iš esmės priartinti prie Aukščiausiojo Teismo pirmininko pareiginės algos koeficiento; tokiu teisiniu reguliavimu, atsižvelgiant į tai, kad Konstitucinio Teismo pirmininkui ir teisėjams nenumatytas priedas už išstarnautus Lietuvos valstybei metus, buvo sudarytos prielaidos Konstitucinio Teismo pirmininko, teisėjo atlyginimą iš esmės priartinti prie kai kurių bendrosios kompetencijos ir specializuotų teismų teisėjų, kuriems mokamas maksimalus šiuo metu įmanomas priedas už išstarnautus Lietuvos valstybei metus, atlyginimų, suvienodinti su tais atlyginimais ar net padaryti mažesnę už juos.

Taigi tokiomis teisėjų atlyginimų mažinimo priemonėmis buvo iš esmės sugriauta visa teisėjų atlyginimų sistema. Todėl Konstituciniam Teismui neliko nieko daugiau kaip 2013 m. liepos 1 d. nutarime konstatuoti, kad tokiomis priemonėmis buvo nustatytas neproporcingas teisėjų atlyginimų mažinimo mastas, pažeistos laikotarpiu iki itin sunkios ekonominės, finansinės padėties susidarymo valstybėje nustatytų skirtingų teisėjų pareigų atlyginimų dydžių proporcijos, taip pat teisėjų ir kitų asmenų (valstybės tarnautojų, valstybės politikų ir pareigūnų, prokurorų) atlyginimų dydžių proporcijos, t. y. nesilaikyta ankstesnėje Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje suformuluotų iš valstybės ar savivaldybių biudžetų atlyginimus gaunančių asmenų atlyginimų mažinimo konstitucingumo kriterijų (nepaisyta ir Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalies nuostatos „kiekvienas žmogus <...> turi teisę <...> gauti teisingą apmokėjimą už darbą“). Be to, Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad toks teisėjų atlyginimų mažinimas traktuotinas kaip kėsಿನimas į teisėjo ir teismų nepriklausomumą.

Iš Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimo matyti gana daug „detalių“, dėl kurių būtent toks teisėjų atlyginimų mažinimas laikytinas

¹³⁷² *Ibid.*

kėsinimusi į teisėjų nepriklausomumą. Pavyzdžiui, neaišku, kodėl Konstitucinio Teismo teisėjams vieninteliams iš visų teisėjų, valstybės tarnautojų ir pareigūnų pritaikytas toks didelis atlyginimų mažinimų mastas (apie 35 proc.). Kitiems – ordinarinių ir specializuotų teismų – teisėjams atlyginimai (pareiginės algos koeficientai) mažinti maždaug 18 proc.; politikams (Seimo ir Vyriausybės nariams) – beveik 21 proc.; įvairiems valstybės tarnautojams – maždaug nuo 5 iki 30 proc. Tai gali sukelti išties įvairių minčių: pavyzdžiui, ar tai, kad politikai Konstitucinio Teismo teisėjų atlyginimus sumažino daugiau nei pusantro karto didesniu mastu nei savo atlyginimus ir kone du kartus didesniu mastu nei kitų teisėjų atlyginimus, nereiškė tam tikro „atlygio“ už galbūt neįtinkančią Konstitucinio Teismo veiklą. Dar vienas iškalbingas pavyzdys yra tai, kad tebetaikant atlyginimų mažinimą teisėjams, valstybės tarnautojams ir pareigūnams bei politikams 2012 m. imtos išskirti tam tikros „privilegiuotų“ pareigūnų grupės (kai kurie prokurorai, valstybinių tarnybų ir tarybų vadovai bei nariai), kuriems specialiai ne tik buvo atkurtas iki krizės nustatytas atlyginimas (pareiginės algos koeficientas), bet jis net buvo nustatytas didesnis už buvusį iki krizės. Tad beliko retorinis klausimas, ar gali būti taip, kad tam tikroms valstybės pareigūnų grupėms ekonomikos krizė baigėsi anksčiau negu kitiems valstybės pareigūnams, tarnautojams, politikams ir teisėjams. Apskritai kalbant apie teisėjų atlyginimų mažinimo mastą (minėti 18 ir 35 proc.) pažymėtina, kad jis buvo gerokai didesnis, negu būtų reikėję norint sutaupyti tą pačią valstybės biudžeto lėšų sumą mažinant atlyginimus visiems valstybės tarnautojams, pareigūnams, politikams ir teisėjams vienodu mastu (Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarime paminėta, kad, remiantis Finansų ministerijos duomenimis, tam būtų reikėję sumažinti visų minėtų kategorijų asmenų atlyginimus maždaug 4,5 proc.).

Ironiška, kad iš Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarime atskleistų „detalių“ matyti, jog, mažinant atlyginimus, mokamus iš valstybės ar savivaldybių biudžetų, šios priemonės sumanytojai nesilaikė jų pačių propaguotos socialinio solidarumo ir proporcingumo koncepcijos, pagal kurią didesnę atlyginimą gaunančiam asmeniui tariamai atlyginimas turėtų būti mažinamas proporcingai didesniu procentu¹³⁷³. Tai visiškai nesunku įrodyti: pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo teisėjo atlyginimas buvo sumažintas šiek tiek didesniu mastu (vertinant procentais) nei šio teismo pirmininko atlyginimas, kuris ir taip buvo daugiau nei tūkstančiu litų didesnis; visiems kitiems – ordinarinių ir specializuotų teismų – teisėjams atlyginimai sumažinti maždaug vienodu procentu, nors Aukščiausiojo Teismo pirmininko atlyginimas buvo daugiau nei pusantro karto, o Aukščiausiojo Teismo teisėjo atlyginimas – maždaug trečdaliu didesnis nei apylinkės teismo teisėjo. Galima rasti ir kitų detalių, kurios parodo, kad teisėjų ir kitų iš valstybės ar savivaldybių

¹³⁷³ Kiek tokia koncepcija atitinka Konstitucinio Teismo doktrinoje suformuluotą proporcingumo sampratą ir Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimo nuostatą, kad socialinis solidarumas negali reikšti socialinės lygiavos, tebūnie atskirų diskusijų objektas.

biudžetų atlyginimus gaunančių asmenų atlyginimų mažinimu iš tiesų nesiekta net pačių šios priemonės sumanytojų savaip suvokto socialinio solidarumo, o veikiau atlyginimų mažinimas taikytas paskubomis be jokių aiškesnių kriterijų¹³⁷⁴.

Pažymėtina, kad, kaip aišku iš Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimo, įstatymų leidėjas taikė tokį teisėjų ir kitų asmenų, kuriems atlyginimai mokami iš valstybės ar savivaldybių biudžeto lėšų, atlyginimų mažinimą, tikėtina, žinodamas, kad būtent toks atlyginimų mažinimas neatitiks iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, taip pat iki šios priemonės pripažinimo antikonstitucine nesiėmė jokių priemonių teisinio reguliavimo trūkumams ištaisyti¹³⁷⁵. Tai tik sustiprina įspūdį, kad tokiu teisėjų atlyginimų mažinimu, koks buvo taikytas per krizę, iš tikrųjų buvo pasikėsinta į teisėjų nepriklausomumą, ypač pažeidžiami tapo jų materialinio nepriklausomumo ir saugumo nuo spaudimo iš kitų valdžios šakų aspektai.

¹³⁷⁴ Pavyzdžiui, Respublikos Prezidento atlyginimo koeficientas apskritai nebuvo mažintas, kitaip nei kitų valstybės pareigūnų ir tarnautojų. Žr. Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimą (nuorodą žr. I dalyje)

¹³⁷⁵ „Įstatymų leidėjui priimančiam įstatymus, kurių nuostatos dėl valstybės tarnautojų, teisėjų atlyginimų neproporcingo mažinimo šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijai, turėjo būti žinomos oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos, kuriomis grindžiamas šis nutarimas“. Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje). Iš tokių nuostatų paminėtina: (i) jei būtina užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus, apsaugoti kitas konstitucines vertybes, galima pakeisti teisinį reguliavimą, pagal kurį nustatyti atlyginimai įvairiems asmenims, ir įtvirtinti jiems mažiau palankų teisinį reguliavimą; tačiau turi būti išlaikyta pusiausvyra tarp tokių asmenų teisių bei teisėtų interesų ir visuomenės bei valstybės interesų – paisoma proporcingumo principo (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas; nuorodą žr. IV dalyje); (ii) esant itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai ir dėl to kilus būtinybei laikinai mažinti valstybės tarnautojų atlyginimus, įstatymų leidėjui kyla priedermė nustatyti tolygų, nediskriminacinį valstybės tarnautojų atlyginimo mažinimo mastą, kuriuo visoms valstybės tarnautojų kategorijoms (ir kitiems iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų finansuojamiems darbuotojams) atlyginimai būtų mažinami nepažeidžiant anksčiau valstybėje nustatytų atlyginimų skirtingoms valstybės tarnautojų kategorijoms dydžių proporcijos, *inter alia* taip, kad atliekančio sudėtingą darbą aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojo atlyginimo dydis būtų priartintas prie mažiau sudėtingą darbą dirbančio žemesnės kvalifikacijos valstybės tarnautojo atlyginimo ar net suvienodinamas su juo arba tam tikrų grupių valstybės tarnautojų atlyginimai sumažinami atsižvelgiant ne į visą gaunamą darbo užmokestį, o tik į atskiras jo sudedamąsias dalis ir pan. (Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Žin.*, 2009, nr. 148-6632; 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas (nuorodą žr. II dalyje); (iii) tai, kad atlyginimo už darbą mažinimas turi būti laikinas, nereiškia, jog valstybė, sumažinus atlyginimus, per ekonomikos krizę yra atleidžiama nuo pareigos ieškoti būdų užtikrinti lėšų, reikalingų tokio dydžio atlyginimams, kokie buvo iki jų sumažinimo, mokėti, sukauptą; priešingai, jeigu dar iki ekonomikos krizės pabaigos atsiranda galimybė sukaupti (gauti) tokias lėšas, teisinis reguliavimas, pagal kurį sumažinti iš valstybės ar savivaldybės biudžetų lėšų finansuojamų institucijų pareigūnų ir valstybės tarnautojų (kitų darbuotojų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų) atlyginimai, turi būti panaikintas (Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas; nuorodą žr. II dalyje); (iv) mažinti teisėjų atlyginimą galima tik laikinai – kol valstybės ekonominė ir finansinė būklė yra itin sunki; tokiu mažinimu neturi būti sudaroma prielaidų kitoms valstybės valdžios institucijoms, jų pareigūnams pažeisti teismų nepriklausomumą. Be to, 2013 m. liepos 1 d. nutarime konstatuota, kad 2009 m. priimtų įstatymų, kuriais sumažinti valstybės tarnautojų, teisėjų atlyginimai ir kurie buvo tos konstitucinės justicijos bylos tyrimo dalykas, galiojimas buvo tris kartus pratęstas, iš esmės nekeičiant jų turinio, bet tik dar labiau iškreipiant atlyginimų dydžių proporcijas.

2.1.2. Teisėjų pensijų santykių teisinio reguliavimo problemos

Minėta, kad kita svarbi teisėjo socialinė (materialinė) garantija, taikoma nutrūkus teisėjo įgaliojimams, – *teisėjo pensija*. Ši garantija taip pat yra viena iš teisėjų nepriklausomumo užtikrinimo priemonių. Kaip minėta, 2015 m. sausio 14 d. sprendime¹³⁷⁶ Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad tik suteikiant realias, o ne nominalias, konstitucinį teisėjo statusą ir jo orumą atitinkančias socialines (materialines) garantijas ateičiai (*inter alia*, teisėjo pensiją) galima užtikrinti, jog teisėjai, vykdydami teisingumą, nepatirtų įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios sprendimų įtakos, valstybės valdžios ir valdymo institucijų ar pareigūnų arba kitų asmenų kišimosi į teisėjo veiklą, taip pat apsaugoti teisėjus nuo tokių galimų įstatymų leidžiamosios, vykdomosios valdžios ar viešojo administravimo subjektų sprendimų, kuriais būtų daromas spaudimas dėl sprendimų vykdant teisingumą, ir mažinti korupcijos riziką. Šiame Konstitucinio Teismo sprendime taip pat pažymėta, kad nors įstatymu nustatyta teisėjų valstybinė pensija yra viena iš Konstitucijos 52 straipsnyje tiesiogiai nenurodytų pensijų rūšių ir įstatymų leidėjas turi tam tikrą diskreciją nustatyti šių pensijų skyrimo ir mokėjimo sąlygas ir dydžius, *inter alia*, pertvarkant pensijų sistemą, įstatymų leidėjo diskrecija reguliuoti teisėjų valstybines pensijas yra siauresnė nei kitų valstybinių pensijų atžvilgiu, nes, be kitų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, įstatymų leidėjas taip pat yra saistomas Konstitucijoje įtvirtinto teisėjo ir teismų nepriklausomumo principo, *inter alia*, teisėjo socialinių (materialinių) garantijų realumo imperatyvo.

Iš 2015 m. sausio 14 d. sprendimo matyti, kad tam tikros įtakos Konstituciniam Teismui formuluojant teisėjų valstybinių pensijų oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatas turėjo Estijos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. birželio 26 d. sprendimas byloje nr. 3-4-1-1-14 dėl teisėjų pensijų dydžio skirtingų apskaičiavimo taisyklių¹³⁷⁷. Iš paminėto Estijos Aukščiausiojo Teismo

¹³⁷⁶ Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendimas (nuorodą žr. IV dalyje).

¹³⁷⁷ Estijos Aukščiausiasis Teismas pažymėjo, kad teisėjo pensija yra garantija, užtikrinanti teisėjų ir teismų nepriklausomumą. Pagal Estijos Konstituciją teisėjai skiriami į pareigas visam gyvenimui. Atsižvelgdamas į šių pareigų ypatumus, asmuo, siekiantis tapti teisėju, priima ilgalaikį ir, tikėtina, nelengvą sprendimą. Žinojimas, kad teisėjui užtikrinama konkreti su vykdytomis pareigomis susijusi pensija, skiriama pasibaigus jo įgaliojimams, mažina teisėjų korupcijos riziką, taip pat yra tarsi kompensacija dėl griežtų reikalavimų (*inter alia*, draudimo dirbti bet kokią kitą darbą, išskyrus mokslinę ir pedagoginę veiklą) šioms pareigoms. Nors įstatymų leidėjas turi plačią diskreciją nuspręsti, kokias socialines garantijas nustatyti, sukūrus tam tikrą sistemą asmenys, turintys teisę į išmoką, negali būti be jokios priežasties traktuojami nevienodai. Tokių atsitiktinių diferencijavimo kriterijų, pavyzdžiui, skirtingas pensijos skyrimo laikas (kuris pagal toje byloje ginčytą teisinį reguliavimą galėjo būti ir viena diena), nustatymas laikytinas neproporcingu. Asmens teisė į pensiją, kuri gali būti įvertinta pinigais, yra turinio pobūdžio teisė ir priskirtina vienai iš pagrindinių žmogaus teisių – teisei į nuosavybę. Iš Konstitucijos kylantis teisėtų lūkesčių principas reiškia, jog kiekvienas turi teisę turėti pagrįstą lūkestį, kad nustatytasis teisinis reguliavimas išliks. Istorinis argumentas, jog teisėjų pensijos dydžio (75 proc. pensijos mokėjimo metu nustatyto paskutinių eitų teisėjo pareigų atlyginimo dydžio) teisinis reguliavimas galiojo dešimtmečius (nuo 1991 m. spalio 23 d.), leidžia konstatuoti, kad teisėjai turi teisėtą lūkestį, kad toks jų pensijos dydis išliks.

sprendimo taip pat matyti, kad Lietuvos teisėjų atlyginimų ir pensijų dydis yra gerokai mažesnis nei Estijos, tad visuomenėje skleidžiami gandai, jog teisėjų socialinės ir materialinės garantijos yra neregėto dydžio, neturi jokio pagrindo¹³⁷⁸.

Kaip minėta, pagal Konstituciją draudimas mažinti teisėjų socialinių (materialinių) garantijų lygį (*inter alia*, pensijų) nėra absoliutus: jas mažinti galima tik įstatymu, tai daryti galima tik laikinai – esant itin sunkiai valstybės ekonominei, finansinei padėčiai. Be to, kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas 2010 m. birželio 29 d. nutarime¹³⁷⁹, 2011 m. vasario 14 d. nutarime¹³⁸⁰, kadangi valstybinės pensijos (įskaitant teisėjų) savo prigimtimi ir pobūdžiu skiriasi nuo valstybinių socialinio draudimo pensijų, jas galima mažinti daugiau nei pastarųjų rūšių pensijas, o praradimus, atsiradusius dėl jų sumažinimo, galima kompensuoti mažiau nei praradimus, atsiradusius dėl senatvės pensijų sumažinimo. Todėl, kitaip nei mažinant teisėjų atlyginimus, iš esmės nekilo didelių ginčų dėl teisėjų valstybinių pensijų mažinimo masto, tokiu aspektu šios taupymo priemonės konstitucingumą pripažino ir Konstitucinis Teismas minėtame 2010 m. birželio 29 d. nutarime.

Tačiau per ekonomikos krizę išryškėjo neigiamas poveikis teisėjų pensinio aprūpinimo garantijoms ne tiek dėl įstatymų leidėjo aktyvių veiksmų (teisėjų valstybinių pensijų mažinimo), kiek dėl neveikimo nesprendžiant teisėjų valstybinių pensijų teisinio reguliavimo problemų. Tai susiję su įstatymų leidėjo vengimu vykdyti Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimą atitinkamai keičiant antikonstituciniu pripažintą teisėjų valstybinių pensijų teisinį reguliavimą. Todėl atsivėrė teisėjų valstybinių pensijų teisinio reguliavimo spraga, kuri kol kas užpildoma *ad hoc* teismų ir administraciniais sprendimais.

Konkrečiai 2010 m. birželio 29 d. nutarimu Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai tokį teisinį reguliavimą: (i) legislatyvinę omisiją, kad ekonomikos krizės sąlygomis (2009 m.) sumažinus ir valstybinės socialinio draudimo, ir valstybines (ne tik teisėjų) pensijas, Vyriausybė nebuvo įpareigota parengti ir patvirtinti dideliu mastu sumažintų valstybinių pensijų kompensavimo tvarkos aprašą, – Seimas įpareigojo tokį aprašą parengti tik dėl senatvės ir netekto darbingumo pensijų; (ii) teisėjų valstybinių pensijų dydžio reglamentavimą, kuriuo nepakankamai atsižvelgiama į teisėjo darbo stažą ir atskirų teismų sistemų ypatumus, taip pat sudarytos prielaidos niveliuoti labai skirtingą teisėjo darbo stažą įgijusių teisėjų pensijų dydžius ir paskirti labai skirtingo dydžio valstybines pensijas panašų darbo stažą įgijusiems teisėjams; (iii) tokį teisėjų valstybinių pensijų dydžio ribojimą, pagal

¹³⁷⁸ Apie Konstitucinio Teismo teisėjų atlyginimus ir valstybines pensijas. Konstitucinio Teismo pranešimas žiniasklaidai, 2015 m. sausio 16 d. Prieiga per internetą: http://www.lrkt.lt/Pranesimai/txt_2015/2015-01-16_LRKTpranesimas2.htm [žiūrėta 2015 m. vasario 1 d.].

¹³⁷⁹ Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimas (nuorodą žr. IV dalyje).

¹³⁸⁰ Konstitucinio Teismo 2011 m. vasario 14 d. nutarimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

kurį nustatomas bendras maksimalus šios pensijos ir valstybinio socialinio draudimo senatvės pensijos dydis ir taip sudaromos prielaidos teisėjo valstybinei pensijai tapti nominalia (net fiktyvia) garantija, nes ji gali būti labai maža ar net visai nemokama, jeigu asmuo gautų didelio dydžio valstybinio socialinio draudimo senatvės pensiją.

Pažymėtina, nors Konstitucinis Teismas atidėjo 2010 m. birželio 29 d. nutarimo oficialų paskelbimą daugiau nei keturiems mėnesiams, įstatymų leidėjas nei per šį terminą, nei iki šiol nesiėmė jokių veiksmų pakoreguoti įstatymus taip, kad jie atitiktų Konstituciją. Todėl teisėjų valstybinių pensijų dydis šiuo metu nustatomas vadovaujantis Vyriausybės 2003 m. sausio 21 d. nutarimu nr. 68 patvirtintais Teisėjų valstybinių pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatais bei Nacionalinės teismų administracijos direktoriaus įsakymais¹³⁸¹. Akivaizdu, kad tokia situacija, kai esminiai teisėjų valstybinių pensijų klausimai nėra sureguliuoti įstatymu, neprideda prie teisėjų materialinio saugumo ir tikrumo dėl ateities: teisėjai negali tiksliai žinoti, į kokio dydžio pensijas jie galės pretenduoti nutrūkus įgaliojimams. Be to, toks įstatymų leidėjo neveikimas gali būti traktuojamas ne tik kaip grėsmė teisėjo nepriklausomumui, bet ir kaip tam tikra grėsmė Konstitucinio Teismo kaip institucijos nepriklausomumui, kylanti dėl Teismo sprendimo nevykdymo ir ignoravimo, t. y. tam tikro aukšto politinio lygio teisinio nihilizmo.

Šiame kontekste paminėtina, kad Konstitucinis Teismas minėtame 2015 m. sausio 14 d. sprendime¹³⁸² pažymėjo, jog Seimas iki šiol neįvykdė konstitucinės pareigos atitinkamai pakoreguoti Konstitucijai prieštaraujančiu pripažintą Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo teisinį reguliavimą, o Konstitucija netoleruoja tokios situacijos, kai atitinkamas teisėkūros subjektas vengia, delsia priimti atitinkamus teisės aktus, kuriais, vadovaujantis Konstitucinio Teismo nutarimuose pateikta Konstitucijos nuostatų oficialia samprata – oficialiąja konstitucine doktrina, būtų atitinkamai pakoreguotas teisinis reguliavimas, kuris Konstitucinio Teismo nutarimu pripažintas prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktams, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijai; tokia situacija ypač netoleruotina tada, kai, įsigaliojus Konstitucinio Teismo nutarimui, kuriuo tam tikras teisės aktas (jo dalis) buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai (ar kitam aukštesnės galios teisės aktui), teisės sistemoje atsiranda *lacuna legis*, teisės spraga, t. y. kai tam tikri visuomeniniai santykiai lieka teisiškai nereguliuojami, nors, paisant iš Konstitucijos kylančių teisės sistemos nuoseklumo, vidinio neprieštarin-gumo imperatyvų ir atsižvelgiant į tų visuomeninių santykių turinį, turi būti teisiškai sureguliuoti.

¹³⁸¹ Nacionalinės teismų administracijos direktoriaus 2013 m. sausio 22 d. įsakymas nr. 9F-1-1(4.46) „Dėl teisėjų valstybinių pensijų“; 2014 m. sausio 16 d. įsakymas nr. 9FB-1-(4.46) „Dėl teisėjų valstybinių pensijų“.

¹³⁸² Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 14 d. sprendimas (nuorodą žr. IV dalyje).

2.1.3. Kitos grėsmės teisėjo nepriklausomumui

Nors apskritai per ekonomikos krizę didesnių grėsmių teisėjo kitoms nei materialinės teisėjo nepriklausomumo garantijoms (pavyzdžiui, teisėjo įgaliojimų trukmės neliečiamumui, teisėjo asmens neliečiamumui) nekilo, iškalbin-gas yra vienas atvejis, susijęs su Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimo, kuriuo antikonstituciniu pripažintas valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimų mažinimas, pėdsakais. Tai, kad apskritai šis Konstitucinio Teismo nutarimas nebuvo šiltai sutiktas politinės valdžios atstovų, nenusipelnytų ypatingo dėmesio, jeigu dėl to nebūtų nukentėjusi buvusio Konstitucinio Teismo pirmininko karjera.

Pasibaigus Konstitucinio Teismo teisėjo kadencijai 2013 m. šio teismo pirmininku buvęs Romualdas Kęstutis Urbaitis buvo siūlomas į Vyriausiąją tarnybinės etikos komisiją (VTEK). Svarstant jo kandidatūrą Seime, be kita ko, jis turėjo ypač teisintis, kodėl Konstitucinis Teismas ėmėsi spręsti klausimą dėl viešojo sektoriaus darbuotojų, tarp jų ir teisėjų, atlyginimo sumažinimo¹³⁸³. Pati Seimo narių kritika dėl Konstitucinio Teismo nutarimo buvusiam šio teismo pirmininkui yra niekuo nepagrįstas mėginimas primesti pirmininkui atsakomybę už viso Teismo priimamus aktus (pirmininkas tėra vienas iš devynių lygią balsu teisę turinčių Konstitucinio Teismo teisėjų, be to, dėl balsavimo priimant Teismo nutarimą slaptumo negali būti žinoma, kaip jis iš tikrųjų balsavo).

Po tokio svarstymo Seimas balsavo prieš R. K. Urbaičio skyrimą VTEK nariu. Tad gali kilti klausimas, ar toks politikų elgesys nėra ne tik nepelnytą „atlygis“ buvusiam Konstitucinio Teismo pirmininkui, bet ir tam tikras spaudimas tiek jam dėl priimtų sprendimų, tiek dabartiniams Konstitucinio Teismo teisėjams dėl buvusių ir galimų sprendimų, kad jie pagalvotų apie galimus padarinius jų būsimai karjerai, jeigu Teismo sprendimai netenkintų politikų norų. Kitaip tariant, iš dalies aprašytasis atvejis parodo teisėjo nepriklausomumo garantijų, ypač saugumo dėl ateities aspektu, trapumą.

2.2. Krizės įtaka teismų instituciniam nepriklausomumui

Kaip minėta, vienas iš pagrindinių ekonomikos krizės, kuriai suvaldyti teko imtis griežto taupymo priemonių, iššūkių buvo išsaugoti pakankamą nepriklausomumui garantuoti teismų materialinio aprūpinimo lygį. Kitaip tariant, dėl ekonomikos krizės mažinant teismų veiklos finansavimą kartu reikėjo išlaikyti jį tokį, kuris leistų teismams susidoroti su neišvengiamai (taip pat dėl

¹³⁸³ *Sprendimas dėl atlyginimų tebepersekioja*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/sprendimas-del-atlyginimu-tebepersekioja.d?id=65812814> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

ekonomikos krizės) padidėjusiu darbo krūviu, kad asmenų teisė kreiptis teisminės gynybos liktų veiksmingai užtikrinta. Kaip tai pavyko, yra pagrindinė šio poskyrio tema.

Suprantama, ekonomikos krizė pateikė ir kitų iššūkių teismų instituciniam nepriklausomumui, kurie analizuojami šiame poskyryje: tai – tam tikrų lėšų reikalaujančių iniciatyvų stabdymas dėl ekonomikos krizės arba, atvirkščiai, naujos teismų veiklos optimizavimo iniciatyvos. Be abejo, tai ir įprastinių grėsmių teismų nepriklausomumui (jo regimybės) paaštrėjimas dėl nepagrįstos kritikos teismų veiklai ir dėl politinių iniciatyvų, kuriomis siekiama mažinti teismų nepriklausomumą.

Dėl Konstitucinio Teismo specifikos ir ypatingo vaidmens vertinant taupymo priemonių konstitucingumą ekonomikos krizės iššūkiai jo veiklai šiame poskyryje analizuojami atskirai.

2.2.1. Krizės iššūkiai bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų veiklai

Teismų darbo krūvio augimas. Neigiami ekonomikos nuosmukio socialiniai padariniai pasireiškė gyventojų darbo vietų praradimu ir pajamų sumažėjimu, tai lėmė ilgalaikį nedarbo lygio, socialinės atskirties, emigracijos ir šešėlinės ekonomikos išaugimą¹³⁸⁴. Padidėjęs asmenų, gaunančių socialines pašalpas, skaičius rodė, kad didėjantis nedarbas valstybėje blogino namų ūkių finansinę padėtį. Statistinių duomenų analizė rodo ir tai, kad per ekonomikos nuosmukį padidėjo ir nusikalstamumas¹³⁸⁵. Dėl ekonomikos nuosmukio sustiprėję neigiami socialiniai reiškiniai sudarė prielaidas atitinkamai didėti visų rūšių bylų skaičiui teismuose. Per krizę smarkiai padidėjęs darbo krūvis tapo iššūkiu visai teismų sistemai. Remiantis Teismų ir teismų savivaldos institucijų veiklos apžvalgoje pateiktais duomenimis, 2006–2009 m. teismų sistemos gaunamų bylų skaičius pirmojoje instancijoje padidėjo 46 proc., apeliacinės instancijos teismuose išnagrinėta 47 proc. daugiau bylų¹³⁸⁶. 2010 m. atliktoje teismų sistemos veiklos procesų analizėje¹³⁸⁷ teigiama, kad pagrindinė smarkiai padidėjusio teismų sistemos apkrovimo priežastis – pablogėjusi finansinė ir ekonominė šalies situacija, dėl kurios padaugėjo įvairių nemokumo atvejų¹³⁸⁸.

¹³⁸⁴ GUTAUSKAS, A. *Op. cit.* (nuorodą žr. [žangoje]).

¹³⁸⁵ *Ibid.*, p. 306.

¹³⁸⁶ Lietuvos Respublikos teismų sistemos veiklos procesų analizė, 2010. Prieiga per internetą: <http://www.teismai.lt/dokumentai/teismu%20maketas.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁸⁷ *Ibid.*

¹³⁸⁸ Daugiausia prie bendro bylų skaičiaus augimo prisidėjo bylos, susijusios su prievolių teise, – jų 2009 m. gauta 119 proc. daugiau nei 2006 m.

Darbo apkrovos didėjimas teismų sistemą paveikė nevienodai. Minėtoje Teismų sistemos veiklos procesų analizėje tvirtinama, kad apylinkių teismų apkrova per dvejus metus (nuo 2007 m. pradžios iki 2009 m. pradžios) padidėjo 52,2 proc.; apygardų teismų sistemų darbo krūvis per šiuos metus padidėjo 64,1 proc. Šiuose teismuose pirmąja instancija gautų civilinių bylų skaičius padidėjo net 218 proc., baudžiamųjų bylų – 18,8 proc. Labiausiai padidėjo Apeliacinio teismo apkrova: 2009 m. civilinių bylų šiame teisme buvo gauta 79,5 proc., o baudžiamųjų bylų – 21,6 proc. daugiau nei 2007 m. Iš Apeliacinio teismo atsakymo BNS¹³⁸⁹ matyti, kad šiame teisme ypač padaugėjo tam tikrų kategorijų bylų, pavyzdžiui, civilinių bylų, kuriose nagrinėjami įmonių bankrotų, restruktūrizavimo, laikinųjų apsaugos priemonių taikymo klausimai¹³⁹⁰. Reikia pažymėti, kad Aukščiausiojo Teismo apkrova 2009 m., atvirkščiai, sumažėjo. Įdomu pažymėti, kad priešingai kito ir apygardų administracinių teismų gautų bylų skaičius: 2009 m., palyginti su 2007 m., jis sumažėjo beveik du kartus. Tačiau Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme gautų bylų skaičius, kitaip nei apygardų administraciniuose teismuose, gerokai padidėjo: 2009 m. šiame teisme gauta 42 proc. daugiau bylų nei 2007 m. Vyriausiojo administracinio teismo pateiktame 2009 m. metiniame veiklos pranešime¹³⁹¹ tvirtinama, kad, palyginti su 2005 m., teismo darbų apimtis išaugo daugiau nei dvigubai (nuo 4 004 iki 8 448 bylų per metus)¹³⁹². Ir nors tokią statistiką iš dalies lėmė teisės aktų, reglamentuojančių administracinių teisės pažeidimų bylų teisingumą, pokyčiai, dėl padidėjusio darbo krūvio Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme pailgėjus bylų nagrinėjimo trukmei, viešojoje erdvėje vėl pasigirdo siūlymų naikinti šį teismą ir perduoti jo kompetenciją Aukščiausiajam Teismui, taip pat siūlymų įvesti administracinės teisenos kasacijos institutą¹³⁹³.

Neigiama krizės įtaka. Neabejotinai svarbus teismų nepriklausomumo aspektas tokiomis didesnio darbo krūvio sąlygomis – atitinkamas jų veiklos finansavimas ir materialinis techninis aprūpinimas. Tačiau, valstybėje susiklosčius sunkiai ekonominei padėčiai, buvo mažinamos iš valstybės biudžeto

¹³⁸⁹ *Metus bylų nagrinėjimo laukiančiuosius teismai tikisi paguosti elektroniniais laiškais.* Prieiga per internetą: www.delfi.lt/news/daily/law/metus-bylu-nagrinejimo-laukianciuosius-teismai-tikisi-paguosti-elektroniniais-laiskais.d?id=47921601 [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁹⁰ Iš Apeliacinio teismo pateiktos informacijos (žr. ankstesnę išnašą) matyti, kad prasidėjus krizei 2008 m. šis teismas gavo 1 725 bylas, o 2007 m. jų gauta 1 464, 2006 m. – 1 169; 2009 m., krizei įsismarkavus, Apeliacinis teismas gavo 2 746 bylas, o 2010 m. – 3 651 bylą.

¹³⁹¹ Prieiga per internetą: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-metiniai-pranesimai.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁹² Tokią statistiką lėmė teisės aktų, reglamentuojančių administracinių teisės pažeidimų bylų teisingumą, pokyčiai. 2007–2008 m. buvo plečiamas apylinkių teismams priskirtinų nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylų sąrašas, o sprendimai šiose bylose buvo tiesiogiai skundžiami Lietuvos vyriausiajam administraciniame teismui.

¹³⁹³ JARUŠEVIČIUS, A. Administraciniai teismai. Laikas reformuoti. Prieiga per internetą: <http://lzinios.lt/lzinios/Lietuvoje/administraciniai-teismai-laikas-reformuoti/155661> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

skiriamos lėšos teismų sistemai apskritai ir kiekvienam teismui konkrečiai. Neigiami kai kurių teismų atsiliepimai apie susidariusią situaciją atsispindėjo jų metiniuose veiklos pranešimuose bei kitoje pateikiamoje informacijoje, kurioje atkreiptas dėmesys, *inter alia*, į tai, kad didėjantis darbo krūvis yra neproporcingas esamiems žmogiškiems ištekliams ir gaunamoms lėšoms (sumažinti asignavimai veiklos išlaidoms ir darbo užmokesčiui)¹³⁹⁴, taip pat į tai, kad, susidarius tokiai situacijai, neįmanoma tinkamai vykdyti teisingumo, užtikrinti asmenų teisės kreiptis į teismą ir teisės į nešališką bylos nagrinėjimą, nes dėl turimo biudžeto teismai negali išnagrinėti bylos per protingą laiką, negali skirti ekspertizių, siūsti šaukimų apie teismo posėdžius, įteikti priimtų sprendimų kopijų, tiekėjams susimokėti už paslaugas ir kt.¹³⁹⁵.

Pagal Konstitucinio Teismo oficialiąją konstitucinę doktriną teismų finansavimą galima mažinti, jei valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis, kai objektyviai trūksta lėšų teismų materialiniams ir finansiniam poreikiams užtikrinti¹³⁹⁶. Tačiau manytina, kad per krizę sumažintas teismų veiklos finansavimas, atsižvelgiant į padidėjusį teismų darbo krūvį, taip pat į sumažėjusias teisėjų materialines (socialines) garantijas, buvo neproporcinga priemonė, ji gali būti vertinama kaip sukėlusį grėsmę teismų instituciniam nepriklausomumui, o tam tikrais atvejais netgi ribojusi teismų galimybes tinkamai vykdyti teisingumą.

Teigiami pokyčiai. Nepaisant susidariusios padėties, atliktos apklausos duomenimis (tikslinės teisininkų grupės), net 62,9 proc. apklaustųjų nemašo, kad per ekonomikos krizę suprastėjo teismų darbas. Galbūt tokią teisininkų nuomonę atspindinti statistika iš dalies aiškinama tuo, kad įstatymų leidėjas vis dėlto ėmėsi tam tikrų veiksmingų priemonių padidėjusio teismų darbo krūvio problemoms spręsti. Pirma, pakeisti procesiniai ir kiti įstatymai, kuriais siekta paskatinti teismo proceso koncentruotumą ir veiksmingumą. Tarp jų pirmiausia paminėtinos 2011 m. padarytos Teismų įstatymo pataisos¹³⁹⁷, kuriomis įtvirtintas teismo procesą supaprastinęs, atpiginęs ir pagreitinęs elektroninės bylos institutas, taip pat 2011 m. padarytos didelės apimties CPK ir Administracinių bylų teisenos įstatymo pataisos¹³⁹⁸, 2013 m. padarytos BPK pataisos¹³⁹⁹, kuriomis, *inter alia*, išplėstos galimybės taikyti

¹³⁹⁴ Žr., pvz., Kretingos rajono apylinkės teismo 2012 metų darbo apžvalgą. Prieiga per internetą: <http://www.google.lt/url?url=http://www.klat.lt/lt/kretingos-rajono-apylinkes-teismas/veikla-krtra/metineapzvalgakrtra/172/download/1128.html&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=PtUbVKe-bMaOCzAPbxYLCQCQ&ved=0CBgQFjAB&sig2=kGcpUW2mfooinuj9maHu6w&usg=AFQjCNGTnf-sy5wt6g9ROqeCgP8BvUNZhBg> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁹⁵ Žr., pvz., Trakų rajono apylinkės teismo 2011–2013 metų strateginės veiklos planą. Prieiga per internetą: http://traku.teismas.lt/veikla/Strategija%20_2011-2013.doc [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹³⁹⁶ Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2011 m. vasario 14 d. nutarimą (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹³⁹⁷ *Žin.*, 2011, nr. 153-7826.

¹³⁹⁸ Atitinkamai *Žin.*, 2011, nr. 85-4126, nr. 85-4131.

¹³⁹⁹ *Žin.*, 2013, nr. 75-3769.

procesinių dokumentų įteikimą naudojant informacines technologijas, rašytinio bylos nagrinėjimo galimybės¹⁴⁰⁰, atsisakoma rašytinio posėdžio protokolavimo ir kt. Apie šiuos pakeitimus teigiamai atsiliepiama ir teisininkų procesualistų mokslo darbuose¹⁴⁰¹.

Antra, teigiamai vertintina ir 2013 m. baigta Vilniaus, Kauno ir Šiaulių apylinkių teismų reorganizacija (vadinamoji „mažoji teismų reforma“), kurios metu, siekiant optimizuoti darbo išteklius, šiuose miestuose pradėjo veikti sujungti apylinkių teismai (šitaip apylinkių teismų skaičius šalyje sumažėjo nuo 54 iki 49). Šią reformą teigiamai vertina ir patys teisėjai, tvirtinama, kad dėl jos išsilygino darbo krūviai¹⁴⁰².

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad Vilniaus, Kauno ir Šiaulių apylinkių teismų sujungimas buvo vykdomas kaip siūlyto visuotinio apylinkių teismų stambinimo alternatyva. Vadinamąją didžiąją teismų reformą, pagal kurią vietoj 49 apylinkių teismų turėtų likti 12, o Kauno, Šiaulių, Klaipėdos ir Panevėžio apygardų administraciniai teismai būtų sujungti į vieną, buvo siūloma įgyvendinti ir vėliau. 2013 m. gegužės 3 d. Teisėjų taryba pritarė Teismų reformos koncepciją įgyvendinančių teisės aktų projektų paketui, tačiau reikia pažymėti, kad teisininkų bendruomenėje ši reforma vertinama prieštarinčiai. Ne visi teisėjai šią reformą įvertino palankiai¹⁴⁰³, skeptiškai ją įvertino ir Vilniaus universiteto Teisės fakulteto mokslininkai. Šio fakulteto Privatinės teisės katedros Civilinio proceso ir romėnų teisės instituto 2013 m. gruodžio 15 d. Teisingumo ministerijai pateikė išvadą „Dėl Teisėjų tarybos pateiktos teismų reformos projekto“¹⁴⁰⁴, kurioje konstatavo, kad reformos rengėjai nepakankamai išanalizavo vykdomos reformos padarinius ir kitus, ne tokius kardinalius, būdus norimiems tikslams pasiekti. Pavyzdžiui, teismų krūvio disproporcijos problemas išvadoje siūloma spręsti kitomis priemonėmis –

„atsisakant įstatymo nuostatos, kad apylinkės teisme turi būti ne mažiau kaip trys teisėjai, atitinkamai reguliuojant teisėjų padėjėjų skaičių; vadovaujantis objektyviais kriterijais (kaip buvo padaryta Vilniaus, Kauno ir Šiaulių atvejais) jungiant greta esančius apylinkių teismus“.

Išvadoje, *inter alia*, tvirtinama, kad apylinkių teismų ir apygardų administracinių teismų mechaniškas stambinimas gali sukurti palankias prielaidas

¹⁴⁰⁰ Atliktos apklausos duomenimis, 38,6 proc. apklaustų teisininkų mano, kad teismų darbą labai pagerino galimybė nagrinėti bylas rašytinio proceso tvarka, ir 41,4 proc. – kad ji teismų darbo kokybę pagerino „šiek tiek“.

¹⁴⁰¹ Žr., pvz., NEKROŠIUS, V. 2011 metų civilinio proceso novelos. Ar pasiekti tikslai? Iš ŠVEDAS, G. (vyr. moksl. red.). *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis: Liber amicorum profesoriui Jonui Prapiesčiui*. Vilnius, 2012.

¹⁴⁰² *Teismai džiaugiasi, bylos nagrinėjamos sparčiau*. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/law/teismai-dziaugiasi-bylos-nagrinejamos-sparciau.d?id=64393942> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴⁰³ *Teismų reforma kelia abejonių*. Prieiga per internetą: <http://www.pajurionaujienos.com/?act=exp&sid=10624> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴⁰⁴ Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Privatinės teisės katedros Civilinio proceso ir romėnų teisės instituto išvada „Dėl Teisėjų tarybos pateiktos teismų reformos projekto“, 2013 m. gruodžio 15 d.

politinei valdžiai daryti įtaką teismų nepriklausomumui. Išvados teikėjai atkreipia dėmesį į tai, kad, sustambinus teismus, Lietuvoje liktų tik 12 apylinkių teismų ir du apygardų administracinių teismų pirmininkai, kurie, be šiuo metu turimų funkcijų, įgytų galimybę skirti atitinkamų teismo rūmų vyresnius teisėjus. Todėl tokios pirmininkų funkcijos skatintų politinę valdžią siekti, kad šie teismų pareigūnai būtų „lojalūs ir paklusnūs“. Anot išvados teikėjų, surasti 14 tokių teisėjų būtų daug paprasčiau nei 51, o ir įtaką jiems daryti bei „susitarti“ su jais galėtų būti lengviau. Išvadoje taip pat kritikuojamas teisės aktų projektuose pateiktas siūlymas, kad teisėjas gali būti perkeltas į kitus teismo rūmus be jo sutikimo; atkreipiamas dėmesys į tai, kad taip atsirastų galimybė teismo pirmininkams perkėlimo be teisėjo sutikimo institutą naudoti kaip savitą „poveikio priemonę“ neparankiems (pavyzdžiui, pernelyg nepriklausomiems) teisėjams.

Nors šią reformą planuota įgyvendinti 2015 m., neabejotina, kad ji bus atidėta, o gal ir visai nepradėta¹⁴⁰⁵. Reikėtų pažymėti, kad Vilniaus, Kauno ir Šiaulių apylinkių teismų reorganizacija minėtoje mokslininkų išvadoje įvertinta kaip pasiteisinusi ir pagrįsta objektyviomis priežastimis. Taigi ekonomikos krizė paskatino ir tam tikras teigiamas reformas teismų sistemoje, kurių galbūt nebūtų buvę imtasi kitokiomis aplinkybėmis.

2.2.2. Krizės iššūkiai Konstitucinio Teismo veiklai

Individualaus konstitucinio skundo iniciatyvos žlugimas. Per krizę Konstitucinis Teismas susidūrė ir su „tipiškais“, ir kitiems teismams tekusiais, iššūkiais, ir su specifiniais iššūkiais, susijusiais su Konstitucinio Teismo veikla vertinant ekonomikos krizės įveikimo priemonių konstitucingumą. Pirmiausia, kaip ir kitiems teismams, Konstituciniam Teismui iš valstybės biudžeto skiriamos lėšos per krizę buvo gerokai sumažintos.

Toks valstybės biudžeto asignavimų Konstituciniam Teismui mažinimas turėjo vieną specifinį padarinį – faktiškai žlugo iki krizės gana realistiškai atrodžiusi individualaus konstitucinio skundo įvedimo iniciatyva. Dėl valstybėje susiklosčiusios sunkios ekonominės ir finansinės situacijos nuspręsta neskirti papildomų valstybės biudžeto lėšų, būtinų individualiam konstituciniam skundui įtvirtinti, t. y. „įvertinant valstybėje susiklosčiusią sunkią ekonominę-finansinę situaciją, ne tik pakeisti, bet ir atidėti šio instituto įgyvendinimui reikalingus terminus“¹⁴⁰⁶.

Šiame kontekste pažymėtina, kad individualaus konstitucinio skundo įvedimas yra europinė tendencija, jis, kaip specifinis konstitucijos saugomų asmens teisių ir laisvių apsaugos procesinis instrumentas, yra vis labiau

¹⁴⁰⁵ *Teismų reforma kelia abejonių* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁴⁰⁶ Seimo 2009 m. gruodžio 17 d. nutarimas nr. XI-577 „Dėl individualaus konstitucinio skundo instituto įtvirtinimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. *Žin.*, 2009, nr. 152-6823.

paplitusi ir pasiteisinusi priemonė. Siauresnis ar platesnis individualaus konstitucinio skundo modelis įtvirtintas, pavyzdžiui, Albanijoje, Andoroje, Austrijoje, Kroatijoje, Čekijoje, Kipre, Makedonijoje, Vokietijoje (joje individualus konstitucinis skundas nustatytas tiek federaliniu, tiek žemių lygiu), Vengrijoje, Latvijoje, Lichtenšteine, Maltoje, Juodkalnijoje, Lenkijoje, Rusijoje, Serbijoje, Slovakijoje, Ispanijoje, Šveicarijoje, Ukrainoje, Kosove. Už individualaus konstitucinio skundo įvedimą pasisako daugybė Lietuvos ir užsienio konstitucinės teisės mirties atstovų. E. Jarašiūnas tvirtina, kad būtent individualus skundas konstitucinę asmens teisių apsaugos sistemą padarytų iki galo teisiškai nuoseklią¹⁴⁰⁷. Pasak A. Abramavičiaus, siekis įtvirtinti asmens konstitucinio skundo institutą neatsiejamas nuo šiuo metu stiprėjančios tendencijos konstitucionalizuoti teisę¹⁴⁰⁸. Nepraėjus nė metams po individualaus konstitucinio skundo įvedimo Latvijoje 2001 m. tuometis Latvijos Konstitucinio Teismo pirmininkas Aivars Endziņš tvirtino, kad net per tokį trumpą laiką pasidarė aišku, jog šis institutas yra itin svarbus ugdant teisinę valstybę¹⁴⁰⁹. Buvusi Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo pirmininkė Jutta Limbach teigia, kad „teisinės valstybės principas Vokietijoje nebūtų užtikrinamas, jeigu nebūtų konstitucinio skundo galimybės. Konstitucinis skundas daro didelį poveikį ateities sprendimams, kuriuos priiminės politikai, valstybės valdžios institucijų atstovai, taip pat ir teisėjai“¹⁴¹⁰.

Už galimybę asmeniui tiesiogiai kreiptis į konstitucinės justicijos instituciją aktyviai pasisakyta ir *Europos komisijos „Demokratija per teisę“* (Venecijos komisijos) 2011 m. studijoje „Dėl individualaus kreipimosi į konstitucinės justicijos institucijas“¹⁴¹¹. Šioje studijoje tvirtinama, kad netiesioginis kreipimasis į konstitucinės justicijos institucijas (kai asmuo gali kreiptis į konstitucinės justicijos institucijas tik per tarpinę instituciją, pavyzdžiui, Lietuvoje per teismus) nėra pakankama priemonė užtikrinant konstitucines žmogaus teises, nes tokio mechanizmo efektyvumas per daug priklauso nuo šių tarpinių institucijų gebėjimo ir geranoriškumo identifikuoti potencialiai antikonstitucinius teisės aktus bei kreiptis į konstitucinės justicijos institucijas. Venecijos komisijos nuomone, toks netiesioginis kreipimasis turėtų būti

¹⁴⁰⁷ Cituojama pagal SAKALAUSKAS, J. Individualus konstitucinis skundas. Diskusijos tęsiamos... *Teisės žinios*, 2005, nr. 5, p. 14–15.

¹⁴⁰⁸ ABRAMAVIČIUS, A. Konstitucinio skundo samprata ir reikšmė konstitucinėje teisminėje kontrolėje. *Jurisprudencija*, 2007, nr. 11(101), p. 15; taip pat žr. KŪRIS, E. Sujets à droit de saisir la Cour constitutionnelle. In V. Puščas (resp. de ed.), N. Pírřac (red.) *Justice constitutionnelle: actualite et perspectives*. Chiřināu: 2005.

¹⁴⁰⁹ ENDZIŅŠ, A. Konstitucinio skundo institutas Latvijoje. Iš *Konstitucijos aiřkinimas ir tiesioginis taikymas*. Vilnius, 2002, p. 81.

¹⁴¹⁰ LIMBACH, J. *On the role of the Federal Constitutional Court of Germany*. Prieiga per internetą: http://www.festokyo.com/limbacht_e.htm [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴¹¹ Study on individual access to constitutional justice – Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), doc. no. CDL-AD(2011)039 rev. Prieiga per internetą: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)039rev-e) [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

derinamas su galimybe asmeniui tiesiogiai kreiptis į konstitucinės justicijos instituciją. Apie netiesioginio (per individualią bylą nagrinėjantį teismą) asmens teisių gynimo Konstituciniame Teisme nepakankamumą išsamiai rašoma ir L. Beliūnienės monografijoje „Žmogaus teisių stiprinimas konstitucinio skundo institutu“¹⁴¹². Svarbu pažymėti, kad individualaus konstitucinio skundo reikšmė neapsiriboja vien individualaus intereso apsauga, kartu šis institutas saugo viešąjį interesą ir visą konstitucinę tvarką. Suteikiant individualaus konstitucinio skundo teisę, visuomenė integruojama į nacionalinės teisės sistemos konstitucionalizavimo procesą. Be to, kalbant apie konstitucinio skundo poveikį pačiai konstitucinės justicijos institucijai, reikėtų pažymėti, kad mokslinėje literatūroje dažnai tvirtinama, jog pripažinus fizinius asmenis subjektais, galinčiais kreiptis į konstitucinį teismą, konstitucinė priežiūra tampa veiksmingesnė¹⁴¹³.

Reikia pabrėžti, kad individualus konstitucinis skundas būtų ne tik papildoma veiksminga nacionalinė žmogaus teisių gynimo priemonė, bet ir papildomas veiksmingas bylų EŽTT filtras, galintis sumažinti EŽTT darbo krūvį. EŽTT statistiniai duomenys rodo, kad iš tų valstybių, kuriose yra individualaus konstitucinio skundo mechanizmas, EŽTT pasiekia santykinai mažesnis skundų skaičius¹⁴¹⁴. Pažymėtina ir tai, kad EŽTT jurisprudencijoje laikomasi pozicijos, jog individualus konstitucinis skundas yra veiksminga vidaus teisinės gynybos priemonė, kuri turi būti išnaudota prieš kreipiantis į EŽTT¹⁴¹⁵.

Taigi dėl ekonomikos krizės žlugus individualaus konstitucinio skundo iniciatyvai tiesiogiai nukentėjo žmogaus teisių apsaugos interesai, t. y. susidarė paradoksali situacija, kai universali žmogaus teisių gynimo idėja liko neįgyvendinta dėl (kaip oficialiai teigiama) pasaulinio ekonomikos nuosmukio.

Individualaus konstitucinio skundo iniciatyvą galima laikyti bent jau kol kas žlugusia dar ir dėl to, kad neįgyvendinus jos numatytu laiku susiklostė šiai iniciatyvai nepalankios sąlygos visuomenėje ir net teisininkų bendruomenėje. Todėl nėra palankios terpės atnaujinti anksčiau vykusias diskusijas dėl individualaus konstitucinio skundo įvedimo ir jo modelio. Paradoksalu, bet visuomenė ne itin pageidauja papildomos veiksmingos žmogaus teisių gynimo priemonės: kaip rodo visuomenės apklausos duomenys, 33,2 proc. apklaustųjų pritarė individualaus kreipimosi į Konstitucinį Teismą įvedimui, 25,5 proc. apklaustųjų nepritarė, net 41,3 proc. apklaustųjų neturi nuomonės šiuo klausimu¹⁴¹⁶. Įdomu pažymėti ir tai, kad dauguma respondentų

¹⁴¹² BELIŪNIENĖ, L. *Žmogaus teisių apsaugos stiprinimas konstitucinio skundo institutu*. Vilnius, 2014, p. 75–92.

¹⁴¹³ *Ibid.*, p. 41.

¹⁴¹⁴ Study on individual access to constitutional justice (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁴¹⁵ Žr., pvz., *Larionovs v. Latvia* ir *Tess v. Latvia* (dec.), nr. 45520/04 ir nr. 19363/05, lapkričio 25 d. (aptariamuoju aspektu Lietuvai labai pamokomas EŽTT sprendimas dėl priimtimumo).

¹⁴¹⁶ Beje, pažymėtinas tam tikras „Kauno fenomenas“: Kauno gyventojai daugeliu teisinių klausimų turi kitokią nuomonę nei likusios Lietuvos gyventojai (pavyzdžiui, labiausiai nepasitiki teismais ir labiausiai pritaria teismo tarėjų institutui). Aptariamu klausimu įdomu tai, kad net 53,8 proc. apklaustų kauniečių pritarė individualaus konstitucinio skundo įvedimui.

mano, jog asmeniui kreipiantis į Konstitucinį Teismą neturėtų būti jokių išankstinių sąlygų (43,1 proc.). Dar didesnis paradoksas yra tas, kad labiausiai nepritaria, jog būtų įvestas individualus konstitucinis skundas, teisininkų bendruomenė: tikslinės teisininkų grupės tik 28,6 proc. apklaustų respondentų pritarė, kad būtų įvestas šis institutas, ir net 57,1 proc. apklaustųjų nepritarė. Galbūt ši reiškinį galima paaiškinti tuo, kad 81,4 proc. apklaustų teisininkų mano, kad, įvedus individualų kreipimąsi į Konstitucinį Teismą, jame dar pailgėtų bylų nagrinėjimo trukmė (taip pat mano ir 53,1 proc. apklaustų Lietuvos gyventojų).

Proceso optimizavimas. Darbo krūvio didėjimo problema per krizę nepakenkė ir Konstitucinio Teismo – padaugėjo Konstituciniame Teisme gautų prašymų. Iš Konstitucinio Teismo interneto svetainėje pateikiamos statistinės informacijos¹⁴¹⁷ matyti, kad 2008 m. gauti 48, 2009 m. – 67, o per krizę kilusių teisinių ginčų apogėjyje 2010 m. – net 157 prašymai ištirti teisės aktų atitiktį Konstitucijai. Didžiausia tų prašymų dalis buvo dėl prasidėjus ekonomikos krizei išleistų teisės aktų nuostatų, kuriomis siekta sumažinti valstybės biudžeto išlaidas, *inter alia*, skirtas socialinėms išmokoms, taip pat sumažintas valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų finansavimas iš valstybės biudžeto, šio sektoriaus darbuotojų atlyginimai. Taigi Konstituciniam Teismui teko nemenkas iššūkis – ne tik įvertinti, ar tokios krizės įveikimo priemonės buvo pagrįstos ir atitinkančios Konstituciją, ypač jų proporcingumo aspektu, bet ir susidoroti su nepaprastai padidėjusiu darbo krūviu.

Reaguodamas į didesnio darbo krūvio problemą Konstituciniame Teisme, įstatymų leidėjas taikė panašias proceso koncentruotumą ir veiksmingumą skatinančias priemones kaip ir bendrosios kompetencijos ir administraciniams teismams. 2011 m. pabaigoje Seimas išleido Konstitucinio Teismo įstatymo 27, 41, 44 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 53¹ straipsniu įstatymą¹⁴¹⁸, kuriuo siekta paspartinti konstitucinės justicijos bylų nagrinėjimą, užtikrinti operatyvesnį konstitucinį teisminį procesą¹⁴¹⁹. Šiais pakeitimais buvo sudaryta galimybė konstitucinės justicijos bylas, kuriose tiriama teisės akto atitiktis Konstitucijai ar įstatymams, nagrinėti rašytinio proceso tvarka bei panaikintas teisinis reguliavimas, pagal kurį Konstitucinis Teismas neturi teisės tuo pačiu metu nagrinėti kelių bylų (t. y. pradėjus nagrinėti konkrečią bylą, imtis dar ir kitos). Šie pakeitimai buvo veiksmingi¹⁴²⁰: 2013 m. (t. y. tais metais, kai Teismas minėjo savo veiklos dvidešimtmetį) Konstitucinis Teismas priėmė 25 nutarimus¹⁴²¹ – tai didžiausias

¹⁴¹⁷ Prieiga per internetą: <http://www.lrkt.lt/Statistika.html> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴¹⁸ *Žin.*, 2011, nr. 154-7262.

¹⁴¹⁹ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=404623&p_query=&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴²⁰ Greitesniam bylų nagrinėjimui daugiau įtakos turėjo galimybė nagrinėti kelias bylas tuo pat metu, o ne rašytinio proceso įvedimas.

¹⁴²¹ Plg.: 2012 m. Konstitucinis Teismas priėmė 16, 2011 m. – 14 nutarimų.

nutarimų skaičius per metus per visą Konstitucinio Teismo veiklą¹⁴²². 2015 m. pradžioje neišnagrinėtų prašymų skaičius Konstituciniame Teisme tapo mažesnis nei 60, o juos sujungus (jei Konstitucinis Teismas tai nuspręstų) būtų maždaug 30 neišnagrinėtų bylų; taigi tikėtina, jog bylų išnagrinėjimo trukmė greitai gerokai sutrumpės.

Politinio spaudimo pastangos. Konstitucinio Teismo nutarimuose, priimtuose bylose, kuriose buvo tiriama įstatymų leidėjo ir vykdomosios valdžios taikytų taupymo priemonių (teisės aktų nuostatų, kuriomis siekta įveikti ekonomikos krizę) atitiktis Konstitucijai, *inter alia*, spręsti tokie klausimai: pensijų perskaičiavimo ir mokėjimo valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei situacijai¹⁴²³; pensijų fonduose kaupiamų pensijų įmokos dydžio sumažinimo¹⁴²⁴; 2009 m. valstybės biudžeto ir su juo susijusių įstatymų priėmimo tvarkos¹⁴²⁵; paskirtų motinystės (tėvystės) pašalpų sumažinimo¹⁴²⁶; valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimų mažinimo¹⁴²⁷. Suprantama, kad, pripažinus kai kurias taupymo priemones antikonstitucinėmis, ne visi nutarimai buvo palankiai sutikti kai kurių politikų. Pavyzdžiui, po Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimo žiniasklaidoje pasirodė politikų pasisakymų ne tik apie tai, kad Konstitucinis Teismas esą perima įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios galias vykdyti ekonominę politiką (tai, beje, yra akivaizdi netiesa, ir tai patvirtintų bet kas, kas yra nors kiek susipažinęs su konstitucine teise ir oficialiąja konstitucine doktrina¹⁴²⁸), bet ir rimtesnių grasinimų apriboti Konstitucinio Teismo kompetenciją¹⁴²⁹ ar net visai panaikinti šią instituciją.

Pavyzdžiui, viešojoje erdvėje ne kartą buvo siūloma „sekti Vengrijos pavyzdžiu“¹⁴³⁰ – apriboti Konstitucinio Teismo galią priimti sprendimus dėl

¹⁴²² 2013 m. taip pat priimti 2 sprendimai dėl Konstitucinio Teismo nutarimų išaiškinimo ir 3 sprendimai atsisakyti nagrinėti prašymą ištirti teisės akto atitiktį Konstitucijai ar įstatymui arba pradėtą teiseną byloje nutraukti.

¹⁴²³ Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁴²⁴ Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 29 d. nutarimas (nuorodą žr. IV dalyje).

¹⁴²⁵ Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas (nuorodą žr. III dalyje).

¹⁴²⁶ Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas 2013 m. gegužės 16 d.

¹⁴²⁷ Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas (nuorodą žr. I dalyje).

¹⁴²⁸ Konstitucinis Teismas savo iniciatyva apskritai negali nagrinėti bylų, tam būtinas galinčio kreiptis į Teismą subjekto prašymas ar paklausimas. Be to, Konstitucinis Teismas laikosi savęs ribojimo doktrinos ir nesprenžia dėl ekonominių sprendimų pagrįstumo ir tikslingumo. Šiais klausimais jis pasikliauja įstatymų leidėjo, Vyriausybės, kitų viešosios valdžios institucijų teikiama informacija. Todėl Konstitucinis Teismas nė karto nėra sprendęs tokių klausimų, pavyzdžiui, ar iš tikrųjų valstybėje yra susidariusi itin sunki ekonominė, finansinė padėtis, ar iš tikrųjų tiriamos taupymo priemonės yra būtinos (t. y. ar jos tikslingos ir ar nėra kitų alternatyvų). Taupymo priemonės Konstitucinis Teismas paprastai tiria teisiniu jų proporcingumo aspektu. Plačiau žr. I dalies 3.2 poskyrį.

¹⁴²⁹ *Seime sklando idėja apriboti Konstitucinio Teismo galias*. Prieiga per internetą: http://www.lrt.lt/naujienos/ekonomika/4/29475/seime_sklando_ideja_apriboti_konstitucinio_teismo_galias [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴³⁰ *Premjeras norėtų apriboti Konstitucinio Teismo galias*. Prieiga per internetą: <http://www.veidas.lt/premjetas-noretu-apriboti-kt-galias> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

biudžeto formavimo ir mokesčių politikos. Ne kartą buvo siūloma, kad sunkmečiu Konstituciniam Teismui būtų draudžiama „kištis į Vyriausybės fiskalines priemones“. Viena Seimo narė net buvo pradėjusi rinkti Seimo narių parašus dėl Konstitucijos pataisos, kuria būtų naikinamas Konstitucinis Teismas, o jo funkcijos perduotos Aukščiausiajam Teismui¹⁴³¹. Svarbu paminėti, kad Europos teisės mokslininkų darbuose atkreipiamas dėmesys į tai, jog tokie kompetencijos apribojimai, kaip tie, kurie buvo nustatyti Vengrijos Konstituciniam Teismui, daugiau niekur pasaulyje nėra aptinkami ir yra vertinami neigiamai (kaip „konstitucinė kontrrevoliucija“¹⁴³²). Kaip jau rašyta, reforma drastiškai apribojo Vengrijos Konstitucinio Teismo įgaliojimus tirti vadinamųjų ekonominių įstatymų konstitucingumą (išskyrus jų priėmimo ir paskelbimo procedūros patikrą): įstatymų dėl biudžeto, mokesčių, įmokų, muitų ir kt. atitiktį Pagrindiniam Įstatymui jis gali tirti tik tada, jei tai susiję su teise į gyvybę ar orumą, asmens duomenų apsauga, minties, sąžinės ir religijos laisve, teisėmis, susijusiomis su Vengrijos pilietybe, ir tik jei valstybės skola viršija BVP; tie įstatymai Konstitucinio Teismo sprendimu gali netekti galios tik tada, jei pažeidžiama kuri nors iš minėtų teisių. Verta dar kartą paminėti, kad anksčiau Vengrijos Konstitucinis Teismas buvo laikomas vienu iš įtakingiausių konstitucinių teismų Europoje, o veiklos pradžioje ir vienu iš labiausiai aktyvių konstitucinių teismų pasaulyje¹⁴³³.

Per krizę ir pokriziniu laikotarpiu buvo pateikta nemažai Konstitucinio Teismo įstatymo pakeitimo įstatymų projektų, kurie gali būti vertinami kaip prasilenkiantys su Konstitucija siekiai riboti Konstitucinio Teismo galias ar apsunkinti Teismo veiklą. Iš tokių projektų paminėtini: Konstitucinio Teismo įstatymo 84 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas nr. XIIP-1788¹⁴³⁴, kuriuo buvo siūloma nustatyti, kad Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai dėl Konstitucinio Teismo nutarimo išaiškinimo įsigalioja tik juos įgyvendinus Seimo statuto 181² straipsnyje nustatyta tvarka¹⁴³⁵; Konstitucinio Teismo įstatymo 19 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas nr. XIIP-1815¹⁴³⁶, kuriuo siūloma Konstitucinio Teismo įstatymu įtvirtinti nuostatą, kad Konstitucinio Teismo balsavimo rezultatai dėl Konstitucinio Teismo baigiamųjų aktų būtų

¹⁴³¹ Vienaame savo interviu ta Seimo narė kaip vieną iš priežasčių, kodėl ėmėsi tokios iniciatyvos, nurodo minėtą Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimą. Žr. NAVICKAS, A. *Aurelija Stancikienė: Konstitucinė krizė*. Prieiga per internetą: <http://www.tiesos.lt/index.php/tinklarastis/straipsnis/aurelija-stancikiene.-konstitucine-krize>.

¹⁴³² HALMAI, G. From the “Rule of Law Revolution” to the Constitutional Counter-Revolution in Hungary. *European yearbook on human rights*, vol. 12. Vienna, 2012, p. 375–377.

¹⁴³³ Žr. I dalies 3.2 poskyrį; taip pat žr. KŪRIS, E. Ekonominė krizė ir teisinė sistema: įtampų triada (nuorodą žr. I dalyje).

¹⁴³⁴ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=470667&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴³⁵ Kitaip tariant, tik Seimui dėl jų priėmus atitinkamus sprendimus.

¹⁴³⁶ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=470973&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

skelbiami viešai; Konstitucinio Teismo įstatymo 19 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas nr. XIIP-1134¹⁴³⁷, kuriame siūloma šiuo metu Konstitucinio Teismo įstatymo įtvirtintą 2/3 teisėjų kворumą, reikalingą bylų nagrinėjimui ir nutarimų, išvadų ar sprendimų priėmimui, padidinti iki 8 teisėjų¹⁴³⁸; Konstitucinio Teismo įstatymo 17 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas nr. XIIP-664(2)¹⁴³⁹, kuriuo siūloma nuo 75 metrų iki 25 metrų sumažinti atstumą, iki kurio draudžiami mitingai piketai ir kitokie veiksmai iki Konstitucinio Teismo pastato. Ir nors šios iniciatyvos neįgyvendintos, todėl dar negali būti vertinamos kaip tiesioginė grėsmė Konstitucinio Teismo instituciniam nepriklausomumui, tokie siūlymai gali būti traktuojami ir kaip tam tikras politinis spaudimas Teismui priimant sprendimus konstitucinės justicijos bylose, ir kaip kėsintis į teisėjo vidinį nepriklausomumą, ypač atsižvelgiant į tai, kad Konstitucinis Teismas yra ne politinė, o teisinė institucija, viešojoje erdvėje beveik neturinti galimybių apsiginti nuo jam išsakomos paaštrėjusios politinės kritikos.

Šiame kontekste pažymėtina, kad minėtos politinės iniciatyvos dėl Konstitucinio Teismo naikavimo, jo galių ribojimo ir veiklos apsunkinimo rodo, jog kai kurie politikai norėtų arba visiškai jiems paklūstančio Konstitucinio Teismo, arba visiškos veiksmų laisvės nuo konstitucinės kontrolės tam tikrose ekonomikos ir finansų srityse. Ironiška pažymėti, bet tai yra mums pažįstama iš gaudžios sovietų okupacijos patirties: būtent tada nebuvo jokios konstitucinės kontrolės, o teismus kontroliavo viena viską žinanti komunistų partija.

Lietuvos visuomenės apklausos duomenys rodo, kaip kai kurie politikai manipuliuoja viešąja nuomone kritikuodami Konstitucinį Teismą. Iš tikrųjų nėra taip, kad sąžiningai aiškinami Konstitucinio Teismo argumentai nesulauktų visuomenės palaikymo. Pavyzdžiui, apie labiausiai kritikuojamo Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimo vertinimą galima pasakyti, kad respondentai nevienodai vertino teisėjų ir aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojų atlyginimų mažinimo per krizę mastą, atsižvelgiant į tai, kaip buvo formuluojamas klausimas. Kai respondentų buvo klausiama be papildomų paaiškinimų, dauguma jų (52,4 proc.) nurodė, kad per krizę tiems, kurie gauna didesnę atlyginimą, jie atitinkamai ir turi būti mažinami didesniu procentu (manančių, kad atlyginimai turi būti mažinami visiems vienodu procentu, buvo 37,4 proc.). Tačiau taip pat dauguma (60,4 proc.) manė, kad per ekonomikos krizę būtina vienodu procentu mažinti teisėjų ir

¹⁴³⁷ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=458441&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴³⁸ Akivaizdu, kad priėmus tokį projektą nepagrįstai užtruktų konstitucinės justicijos bylų nagrinėjimas, o tam tikrais atvejais apskritai būtų paralyžuotas Teismo darbas (pavyzdžiui, kai vienu metu du ar trys teisėjai negalėtų dalyvauti bylų nagrinėjant dėl ligos, komandiruočių, atostogų, teisėjų nušalinimo ar nusišalinimo nuo bylos nagrinėjimo ir kt.).

¹⁴³⁹ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=466664&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

valstybės tarnautojų atlyginimus, ir taip pat daugumos (56,5 proc.) manymu, pasibaigus ekonomikos krizei atlyginimai turi būti atkurti visiems be išlygų ir visa apimtimi, o tais atvejais, kai buvo papildomai apibrėžiama grupė asmenų, turinčių aukštą kvalifikaciją ir / arba didelį darbo stažą, taip pat dauguma (55,7 proc. – dėl turinčiųjų geresnį išsilavinimą ir 66,3 proc. – dėl dirbančiųjų sudėtingesnę ar atsakingesnę darbą) pritarė, kad per krizę sumažinti atlyginimai turėtų būti atkuriami ir šių kategorijų asmenims. Tačiau politikai paprastai kalba tik apie būtinybę labiau nurėžti „turtingųjų“ atlyginimus, o kitų, iš esmės palaikančių Konstitucinio Teismo nutarimo argumentaciją, aspektų paprastai nemini.

Beje, kiti apklausos duomenys rodo, kad viešojoje erdvėje girdima kai kurių politikų kritika Konstituciniam Teismui ir politinės iniciatyvos riboti Teismo galias apskritai neturi visuomenės palaikymo. Pavyzdžiui, 28,2 proc. apklaustųjų nesutinka su tuo, kad Konstitucinis Teismas, tirdamas teisės aktų, kuriais siekiama įveikti ekonomikos krizę, teisėtumą, perima įstatymų leidžiamosios ir / arba vykdomosios valdžios galias vykdyti ekonominę politiką, ir tik 10,4 proc. su tuo sutinka; 38,9 proc. apklaustųjų nepritaria, kad teismai negalėtų kontroliuoti politinės valdžios sprendimų, kuriais siekiama įveikti ekonomikos krizę (pritariančiųjų yra tik 21 proc.), o 42,5 proc. apklaustųjų nepritarė, kad tokių sprendimų nebūtų galima ginčyti teisme (pritarė tik 16,5 proc.), dar daugiau apklaustųjų (56,1 proc.) nepritarė, jeigu jie patys negalėtų ginčyti teisme jų teises pažeidžiančių politinės valdžios sprendimų, kuriais būtų siekiama įveikti ekonomikos krizę (tam pritarė tik 12,6 proc. apklaustųjų). Teisinių tikslinėje grupėje su teiginiu, kad Konstitucinis Teismas perima politinės valdžios galias, nesutinka net 41,4 proc. respondentų ir net 70 proc. apklaustųjų šioje grupėje nepritarė, kad įstatymų leidžiamosios ir / arba vykdomosios valdžios sprendimų, kuriais siekiama įveikti krizę, negalima būtų ginčyti teisme. Pažymėtina ir tai, kad net 79,6 proc. respondentų mano, jog per krizę negali būti nukrypstama nuo Konstitucijos reikalavimų, o tikslinės teisinių grupės – 81 proc. respondentų. Dauguma apklaustųjų taip pat atsakė teigiamai į klausimą „Ar krizės metu Lietuvoje padaugėjo Konstitucijos pažeidimų?“ (34,5 proc. atsakė, kad šiek tiek padaugėjo, 24,7 proc. – labai padaugėjo).

2.2.3. Krizės iššūkiai teismų nepriklausomumo regimybei visuomenėje

Pasak A. Barako, demokratinėje valstybėje teisėjas vykdo dvi pagrindines funkcijas: suartina teisę ir visuomenę; saugo Konstituciją ir demokratiją. Šioms dviem teisėjo funkcijoms įgyvendinti privalo būti keletas prielaidų, viena iš jų – visuomenės pasitikėjimas teismais¹⁴⁴⁰. Aptarti ekonomikos krizės

¹⁴⁴⁰ Barak, A. Teisėjo vaidmuo demokratinėje valstybėje. *Konstitucinė jurisprudencija*. Vilnius, 2006, nr. 1.

iššūčiai teisėjo ir teismų instituciniam nepriklausomumui neabejotinai turėjo įtakos visuomenės požiūriui į visą teisminę valdžią, visuomenės pasitikėjimui teismais. Pagal vykdant tyrimą atliktos visuomenės apklausos duomenis, į klausimą „Ar pasitikite teismais?“ tik 3 proc. apklaustųjų atsakė, kad visiškai pasitiki, 24,9 proc. – kad labiau pasitiki, nei nepasitiki, 28,5 proc. – kad nei pasitiki, nei nepasitiki, 23,4 proc. – labiau nepasitiki, nei pasitiki, 20,3 proc. – visiškai nepasitiki (šiuo požiūriu pažymėtinas (trumpai paminėtas) „Kauno fenomenas“: ten visiškai nepasitikinčiųjų teismais yra 33 proc. apklaustųjų, o labiau nepasitikinčiųjų – 23,6 proc.). Neigiamą požiūrį į teismus rodo ir respondentų atsakymai į klausimą „Kurių institucijų darbuotojams per ekonomikos krizę sumažinti atlyginimai neturėtų būti atkuriami?“ Dažniausiai pasitaikantis atsakymas – teisėjams ir prokurorams (dažnis 18 iš 104), antroje vietoje – teisėjams ir Seimo nariams (10 iš 104). Į klausimą „Ar teisėjai ir teismai yra nepriklausomi vykdydami teisingumą?“ daugiausiai (26,5 proc.) respondentų atsakė, kad dažniausiai yra priklausomi. Įdomu pažymėti ir tai, kad 26,1 proc. apklaustųjų atsakė, jog teisėjų ir teismų nepriklausomumas yra šiek tiek pažeidžiamas taikant krizės laikotarpio įstatymus.

Tačiau reikėtų paminėti, kad apklausos duomenys parodė ir tai, kad didelė visuomenės dalis nelabai supranta, ką reiškia teismų nepriklausomumas. Į klausimą „Ar teisėjai ir teismai turėtų būti pavaldūs Respublikos Prezidentui, Seimui ir / arba Vyriausybei?“, net 21,5 proc. respondentų atsakė, kad teisėjai ir teismai turėtų būti pavaldūs Prezidentui, 14,2 proc. – visoms trimis nurodytoms institucijoms. Net 56 proc. apklaustųjų taip pat nurodė, kad teisėjai ir teismai turėtų kam nors atsiskaityti už savo veiklą, o į klausimą „Ar subjektas, kuriam atsiskaito teisėjas ar teismas, turėtų turėti teisę imtis sankcijų prieš teisėją ar teismą, kurio ataskaita jo netenkina?“ 66,3 proc. atsakė teigiamai. Be to, į klausimą „Kokių sankcijų prieš teisėją (teismą), kurio ataskaita netenkina, turėtų teisę imtis subjektas, kurio ataskaita jo netenkina?“ 70 proc. nurodė atleidimą. Tiesa, tikslinės teisininkų grupės respondentų atsakymai į klausimą „Ar teisėjai ir teismai yra nepriklausomi vykdydami teisingumą?“ gerokai pozityvesni: net 52,9 proc. apklaustųjų šioje grupėje atsakė, kad dažniausiai teismai yra nepriklausomi, 21,4 proc. – kad nepriklausomi, be to, 54,3 proc. apklaustųjų teisininkų nurodė, kad teisėjai neturėtų būti atskaitingi jokiai politinei valdžiai (tačiau, kad ir kaip būtų keista, 17,1 proc. mano, kad teisėjai turėtų atsiskaityti šalies Prezidentui). Atrodytų, kad tokie visuomenės atsakymai rodo akivaizdų demokratijos neigimą ir ryškų visuomenės polinkį į autoritarizmą. Tačiau taip nėra: net 65,5 proc. respondentų rinktųsi demokratiją, o ne autoritarinę valdymą.

Prie pagrindinių veiksnių, lemiančių visuomenės pasitikėjimo teismais lygį, priskirtina ne tik bylų nagrinėjimo trukmė, bet ir teismų veiklos viešumas. Paminėtina, kad net 40,9 proc. atliktos visuomenės apklausos respondentų mano, jog teisminė valdžia yra uždara sistema, ir 62,8 proc. tai vertina kaip didelę blogybę. Iš būdų, rekomenduotinų teismų sistemos uždaramui mažinti, šios apklausos respondentai dažniausiai minėjo teismų veiklos

viešinimą (41 proc.). Pažymėtina, kad teismo veiklos viešumo užtikrinimas yra ne tik teismo kaip institucijos, bet ir teisėjų savivaldos institucijų uždavinys. 2013 m. šioje srityje vyko daug pokyčių: pavyzdžiui, visuomenės atstovai buvo įtraukti į teisėjų elgesio vertinimo procesą Teisėjų etikos ir drausmės komisijoje, į Teisėjų garbės teismo sudėtį, Teisėjų atrankos komisiją. Pačių teisėjų nuomone, tai davė teigiamų rezultatų – nusiskundimų dėl teisėjų veiklos mažėja (2013 m. Teisėjų etikos ir drausmės komisija gavo 100 skundų mažiau nei 2012 m.¹⁴⁴¹). Tačiau visuomenės apklausos duomenys šiuo klausimu nėra tokie optimistiniai: tik 26,4 proc. apklaustųjų mano, kad visuomenės atstovų įtraukimas į teisėjų savivaldos institucijas yra tikslingas, net 33,8 proc. tam nepritaria (teisininkų tikslinės grupės šis nepritarimas dar didesnis – 57,1 proc. respondentų). Dauguma apklaustųjų (54,6 proc.) patys nenorėtų būti į teisėjų savivaldos institucijas įtrauktais „visuomenės atstovais“ (beje, tai akivaizdus pilietinės visuomenės stokos pavyzdys). Visa tai, beje, rodo, kad visuomenės įtraukimas į teisėjų savivaldos institucijas nėra toks aktualus pačiai visuomenei ir ši priemonė vargu ar gali iš esmės sustiprinti visuomenės pasitikėjimą teismais.

Šiame kontekste galima kelti klausimus, ar visuomenei pakanka objektyvios informacijos apie teismų veiklą, ar ji suvokia teismų paskirtį, ar visuomenės pasitikėjimą teismais apskritai galima vertinti tuo pačiu matu kaip pasitikėjimą kitomis valstybės institucijomis. Juk teismai savo veiklos specifika labai skiriasi nuo kitų valstybės institucijų, jie nevykdo jokios politikos ir negali būti orientuoti į visų bylose dalyvaujančių šalių lūkesčių tenkinimą. Reikia pažymėti, kad net 77 proc. minėtoje apklausoje, kuri parodė menką pasitikėjimą teismais ir tariamą teismų sistemos uždarumą, dalyvavusių asmenų neteko tiesiogiai susidurti su teismais. Tai rodo, kad visuomenės nuomonę daugiausia formuoja ne jos pačios patirtis, o viešojoje erdvėje sklandanti kai kurių politikų ir dalies žiniasklaidos kritika teismams.

Bet kuriuo atveju tokia situacija, kai yra mažas visuomenės pasitikėjimo teismais, teismų paskirties ir nepriklausomumo suvokimas, gali kelti grėsmę teismo kaip institucijos nepriklausomumo regimybėi, kuri, kaip minėta, yra svarbus kriterijus EŽTT nustatant, ar teismas gali būti laikomas nepriklausomu.

Teismų nepriklausomumo nesustiprintų ir gana dažnai skambanti, bet sunkiai (jei apskritai) įgyvendinama idėja įvesti vadinamųjų teismo tarėjų institutą. Pavyzdžiui, kai kurios politinės partijos savo veiklos programose kaip priemonę didinti visuomenės pasitikėjimą teismais įvardijo visuomenės atstovų – tarėjų instituto – įvedimą bei galimybę rimtai įvertinti prisiekusiųjų teismo įsteigimą¹⁴⁴². Dar ekonomikos krizės išvakarėse 2007 m. trisdešimt aštuoni Seimo nariai pateikė Konstitucijos 109, 110 ir 112 straipsnių pakeiti-

¹⁴⁴¹ *Teismai džiaugiasi, bylos nagrinėjamos sparčiau* (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁴⁴² Žr., pvz., Tėvynės Sąjungos – Lietuvos krikščionių demokratų 2009–2012 metų veiklos programą. Prieiga per internetą: http://www.lidata.eu/data/polsys/LiDA_POLSPART_000005/PDF.002 [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

mo įstatymo projektą¹⁴⁴³, kuriuo buvo siūloma įsteigti teismo tarėjo institutą, tačiau pateikus įvairių specialistų išvadas jis liko nesvarstytas.

Beje, negalima būtų tvirtinti, kad visuomenė itin remia ar jai yra aktuali teismo tarėjų idėja. Štai pagal visuomenės apklausos duomenis, 34,6 proc. apklaustųjų pritartų teismo tarėjų instituto įvedimui, o 28,9 proc. tam nepritartų, o teisininkų tikslinėje grupėje nepritariančių yra net 54,3 proc. respondentų. Daugelis apklaustųjų (52,3 proc.) patys nenorėtų būti teismo tarėjais (tarp apklaustų teisininkų nenorinčiųjų būti teismo tarėjais yra net 77,1 proc.).

Teismo tarėjų instituto įvedimo klausimas plačiai diskutuojamas, atlikta ir mokslo tyrimų, pavyzdžiui, Lietuvos teisės institutas padarė išvadą, kad tarėjų institutas Lietuvai yra nereikalingas¹⁴⁴⁴, jo įvedimas teismuose sunaikintų teismų izoliaciją nuo kasdienio politinio spaudimo, besikeičiančio visuomenės jėgų santykio ir valdžių kaitos. Reikėtų pažymėti, kad šio instituto įvedimo nauda abejotina ir atsižvelgiant į ekonominę tokios teisminės reformos poveikį. Teisės instituto 2004 m. tyrimo duomenimis, tarėjų instituto įvedimas Lietuvos apylinkių teismuose būtų pareikalavęs nuo 49,2 iki 70,8 mln. Lt per metus (dabar ši suma neabejotinai būtų didesnė). Šiame kontekste reikėtų pažymėti, kad 62,2 proc. apklaustųjų mano, jog teismo tarėjų darbas turėtų būti atlyginamas.

Kalbant apie visuomenės pasitikėjimo teismais gerinimą, kyla rimtų abejonių, ar tikrai tarėjų instituto įvedimas pagerintų padėtį. Juk tokiu atveju sprendimai sudėtingose bylose būtų priimami remiantis ne specialiomis teisinėmis žiniomis, bet jausmais ar miglotu suvokimu, kas yra „gerai“ ar „blogai“. Tikėtina ir tai, kad neprofesionalūs tarėjai būtų linkę labiau pasiduoti teisiųjų ir žiniasklaidos spaudimui.

Apskritai neprofesionalių teismo tarėjų institutas dvelkia okupacinio sovietinio totalitarinio režimo palikimu. Teismo tarėjų institutas nėra Lietuvos teisinės tradicijos dalis: jis buvo įvestas sovietmečiu vadinamuosiuose liaudies teismuose, kurie nebuvo nepriklausomi. Prisimintina, kad tuo metu, kai atkūrusioje nepriklausomybę Lietuvoje (1990–1992 m.) dar buvo iš sovietmečio paveldėtas liaudies tarėjų institutas, didelė problema, su kuria susidurdavo teismai, buvo tarėjų drausmės ir profesionalumo stoka: buvo sunku užtikrinti tarėjų dalyvavimą teismo posėdžiuose, profesionaliems teisėjams tekdavo derėtis su tarėjais, kad jie galėtų išbūti reikiamą laiką teisme, aiškinti tarėjams elementarias teisės sąvokas, kad būtų galima juos sulaikyti nuo nepagrįstų bausmių skyrimo¹⁴⁴⁵. Atkūrus nepriklausomybę buvo siekiama atskratyti tokios teisinės sistemos paveldo dalies, kuri asocijavosi su okupaciniu

¹⁴⁴³ Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=387030&p_tr2=2 [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴⁴⁴ TEISĖS INSTITUTAS. Studija dėl tarėjų instituto Lietuvos Respublikoje įsteigimo tikslingumo ir galimybių, 2004. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0125360.doc> [žiūrėta 2015 m. sausio 16 d.].

¹⁴⁴⁵ GRIŠKEVIČ, L. *Autentiškos teismų sistemos sukūrimas Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2013, p. 99–100.

režimu, be to, liaudies tarėjų institutas laikytas demokratijos vaidinimu, bandymu imituoti teismų atvirumą visuomenei¹⁴⁴⁶. Vadinamieji liaudies tarėjai teismuose atstovavo ne visos visuomenės, o diktatūriniais partiniams interesams¹⁴⁴⁷.

Panašus į visuomenės tarėjų ar prisiekusiųjų institutas galėtų tinkamai funkcionuoti tik tokioje valstybėje, kurioje yra brandi pilietinė visuomenė. Deja, to kol kas nepasakysi apie Lietuvos visuomenę, kurios nuotaikos permelktos teisiniu nihilizmu¹⁴⁴⁸. Kaip minėta, visuomenės apklausos rezultatai rodo, kad didelė visuomenės dalis nesupranta teismų nepriklausomumo reikšmės, nenori dalyvauti teisėjų savivaldos institucijose, būti teismo tarėjais ar prisiekusiais; be to, 53,5 proc. apklaustųjų, turėdami galimybę pasirinkti tarp demokratijos ir ekonominės gerovės, pasirinktų ekonominę gerovę, dauguma apklaustųjų visiškai arba iš dalies nusivylę demokratija kaip valdymo forma (48,5 proc. nusivylę iš dalies, 23,5 proc. – nusivylę visiškai). Į konkretnę klausimą „Ar esate nusivylęs demokratija Lietuvoje?“ respondentų atsakymai dar negatyvesni – 53,6 proc. nusivylę iš dalies, 33,8 proc. – visiškai nusivylę.

3. Krizės ir jos įveikimo priemonių poveikis kvaziteisminių institucijų veiklai

Kaip minėta, šioje knygos dalyje nagrinėjamas ekonomikos krizės poveikis ir kvaziteisminių institucijų – ikiteisminio ir alternatyvaus teisinių ginčų sprendimo institucijų – veiklai, darant prielaidą, kad per ekonomikos krizę šios institucijos susidūrė su tokiais pačiais iššūkiais kaip ir teismai, susijusiais su jų veiklos finansavimo mažinimu.

3.1. Krizės poveikis ikiteisminio ginčų sprendimo institucijoms

Ikiteisminis ginčų nagrinėjimas gali būti privalomas ir neprivalomas pagal tai, ar privalu išnaudoti šią priemonę iki kreipiantis į teismą. Privalomo ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų veikla yra tiesiogiai susijusi su situacija teismuose, dėl ekonomikos krizės įvykę statistiniai ir panašūs pokyčiai yra tiesiogiai proporcingi ir nulemti atitinkamų pokyčių teismų sistemoje, kurie

¹⁴⁴⁶ *Ibid.*, p. 102.

¹⁴⁴⁷ TEISĖS INSTITUTAS. Studija dėl tarėjų instituto Lietuvos Respublikoje įsteigimo tikslingumo ir galimybių (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁴⁴⁸ Plg. KŪRIS, E. Apie (ne)pagarbą teisei (nuorodą žr. Įžangoje).

jau aptarti šioje knygos dalyje. Todėl jie čia nėra nagrinėjami. Juolab kad, išskyrus Mokestinių ginčų komisiją, kurios tikslas yra objektyviai išnagrinėti mokesčių mokėtojo skundą ir priimti teisėtą bei pagrįstą sprendimą¹⁴⁴⁹, kitų institucijų, sprendžiančių ikiteisminius ginčus privaloma tvarka, ikiteisminio ginčų nagrinėjimo funkcija nėra pagrindinė.

Tad trumpai apibūdintina tik Mokestinių ginčų komisijos veikla per krizę. Ji negalėjo išvengti krizės įtakos jau vien todėl, kad 2008 m. pabaigoje buvo įvykdyta „naktinė mokesčių reforma“, kurios metu buvo pakeista daugiau kaip 60 su mokesčiais susijusių įstatymų¹⁴⁵⁰. Ir ta įtaka, kaip galima spręsti iš Mokestinių ginčų komisijos 2008–2012 m. veiklos ataskaitų¹⁴⁵¹, buvo dvejopa: darbo krūvio didėjimas ir žmogiškųjų (žinoma, atitinkamai ir finansinių) išteklių mažėjimas. Be abejo, tai turėjo turėti neigiamą poveikį Mokestinių ginčų komisijos veiksmingumui. Dar iki krizės, 2007 m., Mokestinių ginčų komisijoje buvo gauti 285 skundai ir prašymai; krizei prasidedant, 2008 m., – 339 (arba 19 proc. daugiau nei 2007 m.); 2009 m. – jau 442 (55 proc. daugiau nei 2007 m. arba 30 proc. daugiau nei 2008 m.); 2010 m. – 356 (vis dar 25 proc. daugiau nei 2007 m.)¹⁴⁵². Ir tik ekonomikos krizei baigiantis, 2012 m., gaunamų skundų ir prašymų skaičius grįžo į ikikrizinį lygį – 248. Visiškai priešinga – mažėjimo – tendencija per krizę pastebima Mokestinių ginčų komisijos personalo srityje. 2008 m. nuo 28 iki 22 buvo sumažintas didžiausias leistinas valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių šioje institucijoje skaičius (be to, trims darbuotojoms buvo suteiktos nėštumo, gimdymo ir vaiko priežiūros atostogos). 2009 m. šis skaičius sumažintas iki aštuoniolikos, tačiau ir šių pareigybių nebuvo galimybės užpildyti dėl valstybės biudžeto asignavimų trūkumo: faktiškai dirbo vienuolika darbuotojų (penkioms darbuotojoms buvo suteiktos nėštumo, gimdymo ir vaiko priežiūros atostogos). 2010 m. padėtis nesikeitė. Apie vėlesnius laikotarpius duomenų nepateikta.

Vis dėlto nepaisant šių aplinkybių, taip pat ir to, kad mokestiniai ginčai tapo sudėtingesni, o jų sumos – vis didesnės, Mokestinių ginčų komisija sugebėjo išsiversti su turimais ištekliais ne tik kiekybiniu požiūriu, t. y. kiekvienais nurodytais metais išnagrinėdama daugiau skundų ir prašymų, nei jų buvo gauta (2007 m. – 318, 2008 m. – 394, 2009 m. – 506, 2010 m. – 429, 2012 m. – 295), bet ir kokybiniu – išlaikydama stabilų panaikintų ir pakeistų mokesčių administratoriaus sprendimų procentą (2007 m. – 23 proc., 2008 m. – 23 proc., 2009 m. – 14 proc., 2010 m. – 21 proc., 2012 m. – 27 proc.).

¹⁴⁴⁹ Mokesčių administravimo įstatymo 148 straipsnio 2 dalis. *Žin.*, 2004, nr. 63-2243 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

¹⁴⁵⁰ Plačiau žr. BALČIŪNIENĖ, S. *Mokesčių sistemos reforma krizės kontekste*. Magistro baigiamasis darbas. Vilnius, 2011. Prieiga per internetą: http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2011~D_20110705_125405-37135/DS.005.0.01.ETD [žiūrėta 2015 m. sausio 24 d.].

¹⁴⁵¹ Prieiga per internetą: <http://www.mgk.lt/veiklos-ataskaitos> [žiūrėta 2015 m. sausio 24 d.].

¹⁴⁵² Žr. 2011 metų Mokestinių ginčų komisijos veiklos ataskaita nepaskelbta (nuorodą žr. ankstesnėje išnašoje).

Taigi galima teigti, kad prielaida, jog darbo krūvio didėjimas bei žmogiškųjų ir finansinių išteklių mažėjimas turėjo turėti neigiamą poveikį Mokestinių ginčų komisijos veiksmingumui, pasitvirtino tik iš dalies: ekonomikos krizės nulemti pokyčiai lėmė ir didėjantį Mokestinių ginčų komisijos veiksmingumą.

Neprivalomo ikiteisminio ginčų nagrinėjimo srityje svarbiausia yra administracinių ginčų komisijų veikla. ET Ministrų Komiteto 1981 m. gegužės 14 d. rekomendacijoje nr. 7 dėl priemonių teisminės gynybos prieinamumui palengvinti¹⁴⁵³ nurodoma, kad teisės į teismą įgyvendinimo kliūtis iš esmės lemia trys pagrindinės priežastys: bylinėjimosi teisme sudėtingumas ir formalizmas, ilgas teisminis procesas bei didelės bylinėjimosi teisme išlaidos. ET Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 5 d. rekomendacijoje nr. 9 dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių¹⁴⁵⁴ taip pat atkreipiamas dėmesys į tai, kad nuolat didėjantis administracinių bylų skaičius teismuose sudaro kliūtis išnagrinėti bylą per protingą, EŽTK 6 straipsnio 1 dalies reikalavimus atitinkantį terminą. Todėl ypač svarbus veiksmingas ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas.

Lietuvoje veikianti neprivalomo administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme sistema yra dvinarė. Ją sudaro: (i) Vyriausioji administracinių ginčų komisija; (ii) savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos¹⁴⁵⁵. Nė viename įstatymo lygmens teisės akte nėra įtvirtinta, kad šios institucijos veikia nepriklausomai¹⁴⁵⁶, tačiau, atsižvelgiant į tai, kaip jos yra sudaromos, ir į tai, kad jų procedūrinė veikla griežtai reglamentuota (be kita ko, ir procesiniame įstatyme – Administracinių bylų teisenos įstatyme), taip pat į tai, jog jų priimami sprendimai turi *res judicata* galią (ypač tai aktualu kalbant apie Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją), nėra pagrindo manyti priešingai, t. y. galima teigti, kad administracinių ginčų komisijos taip pat turi tam tikrą nepriklausomumo laipsnį, kuris, be abejo, neprilygsta teismų nepriklausomumui. Taip aiškinti leidžia ir Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatuose¹⁴⁵⁷ pateikiamas šių komisijų paskirties apibrėžimas – objektyviai, greitai, su mažomis išlaidomis išspręsti kilusį administracinį ginčą, taip prisidėti prie žmogaus teisių gynimo, šalių sutaikinimo ir teisingumo vykdymo (4 punktas).

¹⁴⁵³ Prieiga per internetą: <http://euromed-justice.eu/document/coe-1981-recommendation-n%C2%BA-r-81-7-committee-ministers-member-states-measures-facilitating> [žiūrėta 2015 m. sausio 24 d.].

¹⁴⁵⁴ *Recommendation Rec (2001)9 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties*. Prieiga per internetą: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE> [žiūrėta 2015 m. sausio 24 d.].

¹⁴⁵⁵ Administracinių ginčų komisijų įstatymo 2 straipsnis.

¹⁴⁵⁶ Nepriklausomumas, kaip viešojo administravimo principas, taip pat nėra įvardijamas. Plg. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnį.

¹⁴⁵⁷ *Žin.*, 1999, nr. 41-1288 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

Krizė turėjo turėti įtakos Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai¹⁴⁵⁸ ir jos nepriklausomumui jau vien dėl to, kad ji yra valstybės biudžetinė įstaiga ir finansuojama iš valstybės biudžeto. Taigi, kaip ir kitiems analogiškiems subjektams, Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai buvo skiriami paprasčiausiai mažesni valstybės biudžeto asignavimai. Kitas svarbus veiksnys, turėjęs įtakos per krizę Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos veiklai, – 2010 m. liepos 1 d. baigta apskričių valdymo reforma¹⁴⁵⁹. Panaikinus apskričių viršininkų ir jų administracijų institucijas, atitinkamai buvo panaikintos ir administracinius ginčus dėl teritorinių viešojo administravimo subjektų išankstine ne teismo tvarka nagrinėjusios apskričių administracinių ginčų komisijos. Dalis jų darbo krūvio teko Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai, taip faktiškai išsiplėtė jos kompetencija. Komisijos darbo krūvio padidėjimą rodo ir statistiniai duomenys: 2007 m., 2008 m. ir 2009 m. Vyriausiojoje administracinių ginčų komisijoje buvo gautas panašus skundų ir prašymų skaičius (atitinkamai 547, 531 ir 604), o 2010 m. skundų ir prašymų skaičius padidėjo iki 715 ir iki 2012 m. išliko daugmaž stabilus¹⁴⁶⁰.

Pažymėtinas dar vienas ekonomikos krizės galimo poveikio Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai aspektas. Vadinamosios Saulėlydžio komisijos pasiūlymo pagrindu buvo parengtas įstatymo projektas dėl Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir Mokestinių ginčų komisijos reorganizavimo jungimo būdu į vieną instituciją, atskaitingą Teisingumo ministerijai¹⁴⁶¹. Vis dėlto toks įstatymas nebuvo išleistas. Reikia pažymėti, kad šis sumanymas nebuvo susijęs su kartais eskaluojamu sumanymu reorganizuoti administracinius teismus, nors turėjo būti vertinamas tokiaame kontekste. Tai tik vienas iš pavyzdžių, kad Lietuvoje reformų sumanymai inicijuojami fragmentiškai, neįvertinus jų konteksto ir galimų padarinių. O jas vertinant turėtų būti atsižvelgiama į tai, kad Vyriausioji administracinių ginčų komisija gana efektyviai vykdo tam tikro filtro funkciją ir mažina Vilniaus apygardos administracinio teismo darbo krūvį, nes, kaip galima spręsti iš Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos veiklos ataskaitose pateikiamų duomenų, tik apie 10 proc. šios komisijos priimamų sprendimų būna skundžiami teismui. Taigi galima sakyti, kad ikiteisminiu lygiu instancinis mentalitetas pastebimas menkai.

¹⁴⁵⁸ Apie savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisijų veiklą beveik nėra viešai prieinamų duomenų.

¹⁴⁵⁹ Plačiau žr. *Viešasis administravimas Lietuvoje: Vidaus reikalų ministerijos 2010 metų apžvalga*. Vilnius, 2010.

¹⁴⁶⁰ Duomenys iš Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos interneto svetainės. Prieiga per internetą: <http://www.vagk.lt/lt/body.php?c=1198246909&p=1203925467> [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

¹⁴⁶¹ Teisingumo ministerijos 2009 m. gegužės 29 d. raštas nr. (1.6.)7R-4114 „Dėl įstatymų projektų derinimo“ (autorės archyvas – E. M.).

3.2. Krizės poveikis alternatyviam teisinių ginčų sprendimui

Dažniausiai naudojamos alternatyvaus ginčų sprendimo formos yra mediacija ir arbitražas. Institucinių pavidalą iš jų turi tik arbitražas (ir tai tik sąlygiškai, pavyzdžiui, *ad hoc* arbitražas). Nacionalinėje teisėje nepriklausomumas įvardijamas kaip vienas iš arbitražo proceso principų, o nepriklausomumas ir nešališkumas – kaip viena iš arbitražo garantijų ir pareigų¹⁴⁶².

Viešai nėra pateikiama apibendrintų duomenų, kaip dažnai ir kokie konkrečiai komerciniai ginčai sprendžiami arbitražu. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad, pasirinkus ginčą spręsti arbitražu, galima tikėtis konfidencialumo, galimybės pačiam rinktis arbitrus, procedūros lankstumo, ginčo išsprendimo apsiribojant viena instancija, galima daryti prielaidą, kad toks alternatyvus ginčų sprendimo būdas turėtų būti gana populiarus, nors ir nepigus¹⁴⁶³. Atitinkamai galima manyti, kad per krizę dėl padidėjusio teismų darbo krūvio ir itin pailgėjusių civilinių bylų nagrinėjimo terminų¹⁴⁶⁴ ginčų sprendimas arbitraže turėjo paplisti dar labiau. Tokią santykinę išvadą leidžia daryti ir Vilniaus komercinio arbitražo teismo pateikiami statistiniai duomenys apie jame 2008–2012 m. gautas bylas: 2008 m. – 20, 2009 m. – 39, 2010 m. – 30, 2011 m. – 18, 2012 m. – 29¹⁴⁶⁵.

Pastaruoju metu Lietuvoje labai skatinamas civilinių ginčų taikinamasis tarpininkavimas, arba mediacija, kuri gali būti neteisminė (privati) ir teisminė¹⁴⁶⁶. Kiek yra populiarūs pirmoji mediacijos rūšis, sunku pasakyti, nes, pa-

¹⁴⁶² Žr. Komercinio arbitražo įstatymo 8 straipsnio 1 dalį ir 14 straipsnio 7 dalį. *Žin.*, 2012, nr. 76-3932. Iš esmės analogiškos nuostatos įtvirtintos ir Vilniaus komercinio arbitražo teismo arbitražo procedūros reglamente (16 straipsnio 1 dalis, 17 straipsnio 4 dalis). Žr. Nuolatinės arbitražo institucijos „Vilniaus komercinio arbitražo teismas“ valdybos 2012 m. gruodžio 17 d. nutarimu patvirtintą Vilniaus komercinio arbitražo teismo arbitražo procedūros reglamentą (2015 m. sausio 1 d. redakcija). Prieiga per internetą: http://www.arbitrazas.lt/failai/VKAT%20Dokumentai%20LT/2013%20VKAT%20AP%20Reglamentas_2015%2001%2001%20oredakcija_be%20pried%C5%B3.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

¹⁴⁶³ Žr., pvz., Lietuvos arbitražo teismo arba Vilniaus komercinio arbitražo teismo įkainius. Prieiga per internetą: <http://www.arbitrazas.lt/failai/VKAT%20Dokumentai%20LT/2014%2007%20VKAT%20Arbitra%C5%BEo%20RINKLIAVOS%20Priedas%20Nr%202.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.]. Galima palyginti su žyminio mokesčio dydžiais, nustatytais CPK 80 straipsnyje. Aktuali redakcija: TAR, nr. 2014-15011, 2014 m. spalio 28 d.

¹⁴⁶⁴ Nacionalinės teismų administracijos duomenimis, pirmosios instancijos teismų ilgiau nei 12 mėnesių nagrinėjamų civilinių bylų skaičius nuo 2008 m. iki 2011 m. nepaliaujamai augo: 2008 m. tokių bylų buvo 3 406, 2009 m. – 4 085, 2010 m. – 6 137, 2011 m. – 6 327. Ir tik 2012 m., t. y. baigiantis krizei, jis pradėjo mažėti: tokių bylų buvo 5 290. Prieiga per internetą: <http://www.teismai.lt/lt/visuomenei/statistika/106> [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

¹⁴⁶⁵ Prieiga per internetą: http://www.arbitrazas.lt/failai/VKAT%20Dokumentai%20LT/VKAT%20ostatistika_2012_pub%201_4.pdf [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

¹⁴⁶⁶ Civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymas. *Žin.*, 2008, nr. 87-3462 (su vėlesne pataisa).

našiai kaip ir arbitražo atveju, nėra skelbiama jokių apibendrintų statistinių duomenų. Kokią konkrečią įtaką ekonomikos krizė padarė teisminei mediacijai, taip pat gana sudėtinga įvertinti pirmiausia dėl to, kad 2008 m. viduryje kaip tik buvo pradėtas „diegti“ naujas – rinkos – teisminės mediacijos modelis¹⁴⁶⁷, o 2008 m. sausio 1 d. – 2009 m. gruodžio 31 d. vyko antrasis Bandomojo teisminės mediacijos projekto etapas¹⁴⁶⁸. Jo metu tik Vilniaus miesto antrajame ir trečiajame apylinkės teismuose projektas vyko realiai, ir tik kelios bylos (atitinkamai dvi ir keturios) šiuose teismuose buvo perduotos teisminei mediacijai. Tik viena iš jų baigėsi taikos sutartimi¹⁴⁶⁹.

Kiek patikimesnes išvadas galima daryti dėl pokrizinio laikotarpio iš Nacionalinės teismų administracijos atlikto taikinamojo tarpininkavimo procedūrų, teisminės mediacijos taikymo teismuose 2012–2013 m. apibendrinimo¹⁴⁷⁰. Atlikus 54 teismų apklausą, buvo nustatyta, kad 2012–2013 m. sutaikinimo teismo posėdžio metu (netaikant mediacijos procedūros) buvo sudaryta 10 200 taikos sutarčių. Šiuo laikotarpiu mediacijos procedūra buvo taikyta 54 kartus, iš jų tik šešis kartus sėkmingai (baigėsi taikos sutarties sudarymu)¹⁴⁷¹. Taigi teisminė mediacija, nepaisant to, kad yra santykinai nebrangi ir neformali procedūra, vis dar nėra populiarė. Panašu, kad tam neturi įtakos ir tai, kad teismo mediatorius privalo būti neutralus ir nešališkas¹⁴⁷².

Apibendrinimas ir išvados

Sunku pervertinti teisinių ginčų sprendimo priemonių veiksmingumo ir ypač teismų nepriklausomumo svarbą žmogaus teisėms ir teisinės valstybės pagrindams. Be veiksmingų subjektinės teisės gynimo priemonių ši teisė gali būti beprasmė, o nepriklausomi teismai apskritai yra teisinės valstybės ramsčiai. Jeigu teismas būtų priklausomas nuo politinės valdžios, asmuo tokia teisme negalėtų apginti pastarosios veiksmis pažeistų teisių, kurios tokiu atveju būtų deklaratyvios; fiktyvi būtų ir pati teisinė valstybė.

¹⁴⁶⁷ KAMINSKIENĖ, N. Teisminė mediacija Lietuvoje. *Quo vadis? Socialinis darbas*, 2010, nr. 1, p. 57.

¹⁴⁶⁸ Žr. Teisėjų tarybos 2007 m. sausio 26 d. nutarimą nr. 13 P-15 „Dėl bandomojo teisminės mediacijos projekto tęsimo“. Prieiga per internetą: http://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCIQFjABahUKEwjw81GG2u7HAhVMuBQKHdM7AiU&url=http%3A%2F%2Fold.teismai.lt%2Fdokumentai%2Ftarybos_nutarimai%2F20070126-15.doc&usg=AFQjCNERkKvWrw5qBSXehYnfWY3QUlshg [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

¹⁴⁶⁹ KAMINSKIENĖ, N. *Op. cit.*, p. 58 (nuorodą žr. aukščiau šioje dalyje).

¹⁴⁷⁰ Prieiga per internetą: <http://old.teismai.lt/dokumentai/2012-2013%20m.%20taikinamojo%20tarpininkavimo%20proced%C5%AAr%C5%B2,%20teism%C4%96s%20mediacijos%20taikymo%20teismuose%202012%E2%80%932013%20m.%20apibendrinimas.pdf> [žiūrėta 2015 m. sausio 25 d.].

¹⁴⁷¹ Apklauskos atlikimo metu penkiose bylose mediacijos procedūra dar nebuvo baigta.

¹⁴⁷² Plačiau žr. Teisėjų tarybos patvirtintų Teisminės mediacijos taisyklių 7.4 punktą. TAR, nr. 2014-13707, 2014 m. spalio 6 d.

Demokratinėje teisinėje valstybėje nepriklausomumas yra neatskiriama teismo sąvokos dalis: nuo įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios priklausomas teismas apskritai negali būti vadinamas teismu. Teismų nepriklausomumas nuo politinės valdžios ir, kita vertus, jų paskirtis kontroliuoti politinės valdžios veiksmus ir ginti žmogaus teises užprogramuoja tam tikrą nuolatinę įtampą tarp teisminės valdžios ir kitų valstybės valdžių (teisės ir politikos santykio įtampa). Ypač ši įtampa išryškėja visuomenės sukrėtimų, įskaitant ekonomikos krizes, atvejais, kai teismai turi vertinti įstatymų leidėjo ir vykdomosios valdžios taikomas antikrizines priemones, susijusias su žmogaus teisių (pirmiausia socialinių ir ekonominių) varžymu ir ribojimu. Tokiais atvejais gali paaštrėti ir teisės bei visuomenės santykio įtampa, kai teismų sprendimai tenkina ne visų socialinių grupių lūkesčius ir ši įtampa yra pakurstoma kai kurių politikų kritikos teismams dėl sprendimų, kuriais tam tikros antikrizinės priemonės pripažįstamos neteisėtomis.

Teismų nepriklausomumo principas yra visuotinai pripažįstamas, įtvirtintas įvairiuose tarptautinės teisės aktuose, teisėjų tarptautinių organizacijų dokumentuose. Jis įtvirtintas ir Konstitucijoje bei teisės aktuose, atskleidžiamas Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Šio principo turinys Lietuvos ir tarptautinėje teisėje atskleidžiamas analogiškai, tačiau Konstitucinio Teismo formuluojamoje oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje jis atskleidžiamas išsamiau išryškinant aktualesnius Lietuvai aspektus, kylančius atsižvelgiant į tam tikro laikotarpio, taip pat ir ekonomikos krizės iššūkius.

Per krizę aktualiausias yra išorinis teismų nepriklausomumas ir jo materialinės garantijos. Šios garantijos nėra savitikslių ir nelaikomos privilegijomis, nes yra viena iš teisėjų nepriklausomumo užtikrinimo priemonių: tik suteikiant realias, o ne nominalias socialines (materialines) garantijas galima užtikrinti, kad teismai ir teisėjai nepatirs politinės valdžios sprendimų įtakos, jos institucijų ar pareigūnų arba kitų asmenų kišimosi, bus apsaugoti nuo tokių galimų politinių sprendimų, kuriais būtų daromas spaudimas dėl teisingumo vykdymo, galiausiai bus sumažinta korupcijos rizika. Todėl teismų (ir teisėjų) socialinių ir materialinių garantijų pakankamo lygio (kad jos būtų laikomos realiomis) išsaugojimas yra esminė prielaida užtikrinti ekonomikos krizės sąlygomis teismų nepriklausomumą nuo taupymo priemones taikančios politinės valdžios institucijų.

Galima išskirti dvi principines oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatas, susijusias su teismų nepriklausomumo užtikrinimu taikant taupymo priemones ekonomikos krizės sąlygomis. Pirma, teisėjai nėra išskirtinė socialinė grupė, kuri turėtų imunitetą nuo taupymo priemonių taikymo; kaip ir kitiems iš valstybės ar savivaldybių biudžetų atlyginimus gaunantiems asmenims bei kitiems valstybinių pensijų gavėjams, teisėjams ekonomikos krizės sąlygomis turi būti mažinami atlyginimai ir pensijos; kaip ir kitoms valstybės veiklos sritims, teismams turi būti proporcingai mažinamas iš valstybės biudžeto skiriamas finansavimas. Antra, teisėjų socialinių garantijų lygio mažinimas ir teismų materialinio aprūpinimo bloginimas nesant ekonomikos

krizės, taip pat neproporcingas ir diskriminacinis tokių socialinių (materialinių) garantijų mažinimas ar bloginimas ekonomikos krizės sąlygomis laikytinas kėsanimusi į teismų (ir teisėjų) nepriklausomumą.

Ekonomikos krizės sąlygomis, kai visuomenė ir taip būna kupina įtampos, sustiprėja įprastiniai, demokratijos tradicijų ir teisinės kultūros stoka paaiškinami iššūkiai teismų nepriklausomumui (pavyzdžiui, grėsmė teisminės valdžios nepriklausomumo regimybėi dėl paaštrėjančios teismų kritikos iš politikų ir kai kurių visuomenės grupių). Tačiau didžiausią grėsmę teismų nepriklausomumui kelia per ekonomikos krizę atsirandantys specifiniai iššūkiai, susiję su antikrizinėmis taupymo priemonėmis, kuriomis mažinamos teisingumo vykdymo srities išlaidos ir teisėjų socialinių garantijų lygis.

Taigi išskirtini du pagrindiniai teismų išorinio nepriklausomumo elementai, kuriems neišvengiamai turi įtakos ekonomikos krizei suvaldyti taikomos priemonės: (i) teisėjo nepriklausomumas (pirmiausia teisėjo socialinės ir materialinės garantijos); (ii) teismų institucinis nepriklausomumas, apimantis ir visos teismų sistemos nepriklausomumą. Su šiuo elementu susijusios garantijos, labiausiai pažeidžiamos per ekonomikos krizę, yra teismų materialinis aprūpinimas ir su juo susijusi teismų apsauga nuo politinės valdžios spaudimo. Per krizę padidėjo grėsmė abiem teismų išorinio nepriklausomumo elementams.

Pats savaime teisėjų atlyginimų mažinimas nėra kėsanimasis į jų nepriklausomumą, nes pagal Konstituciją teisėjai nėra išskirtinė socialinė grupė, turinti imunitetą nuo taupymo priemonių taikymo; kaip ir kitiems iš valstybės ar savivaldybių biudžetų atlyginimus gaunantiems asmenims, teisėjams ekonomikos krizės sąlygomis turi būti mažinami atlyginimai. Tačiau yra pakankamai priežasčių manyti, kad būtent toks teisėjų atlyginimų mažinimas, koks buvo taikytas per krizę, buvo ne tik antikonstitucinis (tai pripažinta Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimu) dėl savo neproporcingumo ir net diskriminacinio pobūdžio. Jis taip pat laikytinas ir kėsanimusi į teisėjo (procesinį) nepriklausomumą, nes tokiu, koks pritaikytas, atlyginimų mažinimu ypač pažeidžiami tapo teisėjų materialinio nepriklausomumo ir saugumo nuo spaudimo iš kitų valdžios šakų aspektai.

Pagrindinės prielaidos, leidžiančios padaryti tokią išvadą, yra šios: (i) teisėjų atlyginimų mažinimu iš esmės sugriauta visa iki tol funkcionavusi hierarchinė teisėjų atlyginimų sistema; (ii) Konstitucinio Teismo teisėjų atlyginimai sumažinti išskirtinai dideliu mastu ir daugiau nei pusantro karto didesniu mastu nei valstybės politikų atlyginimai; (iii) tebetaikant atlyginimų mažinimą teisėjams, valstybės tarnautojams ir pareigūnams bei politikams imtos išskirti tam tikros „privilegiuotų“ pareigūnų grupės, kuriems specialiai buvo nustatytas net didesnis už buvusįjį iki krizės atlyginimas; (iv) teisėjų atlyginimų mažinimo mastas buvo gerokai didesnis, negu būtų reikėję norint sutaupyti tą pačią valstybės biudžeto lėšų sumą mažinant atlyginimus visiems valstybės tarnautojams, pareigūnams, politikams ir teisėjams vienodu mastu; (v) įstatymų leidėjas taikė teisėjų ir kitų asmenų, kuriems atlyginimai mokami

iš valstybės ar savivaldybių biudžeto lėšų, atlyginimų mažinimą, tikėtina, žinodamas, kad būtent toks atlyginimų mažinimas neatitiks iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, taip pat iki šios priemonės pripažinimo antikonstitucine nesiėmė jokių priemonių teisinio reguliavimo trūkumams ištaisyti; (vi) iš Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarime atskleistų detalių matyti, kad taikant atlyginimų, mokamų iš valstybės ar savivaldybių biudžetų, mažinimą šios priemonės sumanytojai nesilaikė net jų pačių propaguotos socialinio solidarumo ir proporcingumo koncepcijos, pagal kurią didesnę atlyginimą gaunančiam asmeniui tariamai atlyginimas turėtų būti mažinamas proporcingai didesniu procentu.

Kadangi teisėjų valstybinės pensijos savo prigimtimi ir pobūdžiu skiriasi nuo valstybinių socialinio draudimo pensijų, pagal Konstituciją jas galima mažinti daugiau nei minėtų rūšių pensijas, o praradimus, atsiradusius dėl jų sumažinimo, galima kompensuoti mažiau nei praradimus, atsiradusius dėl senatvės pensijų mažinimo. Todėl, kitaip nei teisėjų atlyginimų mažinimo atveju, iš esmės nekilo didelių ginčų dėl teisėjų valstybinių pensijų mažinimo masto, tokiu aspektu šios taupymo priemonės konstitucingumą pripažino ir Konstitucinis Teismas. Tačiau per krizę išryškėjo neigiamas poveikis teisėjų pensinio aprūpinimo garantijoms dėl įstatymų leidėjo neveikimo nesprenžiant teisėjų valstybinių pensijų teisinio reguliavimo problemų, t. y. veniant vykdyti Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimą. Tokia situacija, kai esminiai teisėjų valstybinių pensijų klausimai nėra sureguliuoti įstatymu, neprisideda prie teisėjų materialinio saugumo ir tikrumo dėl ateities, taigi teisėjai nėra pakankamai apsaugoti nuo galimo politinio spaudimo dėl jų veiklos.

Bendras iššūkis beveik visiems teismams buvo dėl ekonomikos krizės gerokai padidėjęs darbo krūvis, kuris vertė ieškoti būdų sumažinto finansavimo sąlygomis pakankamai užtikrinti asmenų teisę į teisminę gynybą. Tokiomis sąlygomis kai kuriems teismams tapo sudėtinga tinkamai vykdyti teisingumą per protingą laiką nagrinėjant bylas. Todėl sumažintas teismų finansavimas, atsižvelgiant ir į padidėjusį teismų darbo krūvį, ir į sumažintas teisėjų materialines (socialines) garantijas, turėjo neigiamą poveikį teismų veiklai ir apskritai galėtų būti vertinamas kaip neproporcinga krizės įveikimo priemonė, kėlusį grėsmę teismų instituciniam nepriklausomumui.

Be šių, kone visiems teismams tekusių iššūkių, Konstituciniam Teismui dėl specifinės jo kompetencijos ir ypatingo vaidmens vertinant taupymo priemonės teko kai kurių papildomų iššūkių.

Pirmiausia paminėtina tai, kad dėl ekonomikos krizės iš esmės žlugo iki tol realiai atrodžiusi individualaus konstitucinio skundo idėja. Tiesiog buvo nuspręsta neskirti valstybės biudžeto lėšų jai įgyvendinti, o vėliau susidarė ir nepalankios šiai idėjai sąlygos (jos pakankamai nepalaiko nei visuomenė, nei teisininkų bendruomenė). Taip nukentėjo ir universalūs žmogaus teisių apsaugos interesai, nes nenustatyta papildoma veiksminga nacionalinė žmogaus teisių gynimo priemonė prieš bylai pasiekiant tarptautinį lygmenį (pirmiausia EŽTT).

Antra, Konstituciniam Teismui teko patirti itin paaštrėjusią ir paprastai teisiniu požiūriu nepagrįstą (beje, visuomenės ne itin palaikomą) politikų kritiką, padaugėjo politinių iniciatyvų, kuriomis siekiama riboti Teismo galias, kartu ir žmogaus teisių gynimo galimybes, kitaip apsunkinti Teismo veiklą. Visa tai galėtų būti laikoma politiniu spaudimu Konstituciniam Teismui ir jo teisėjams dėl jau priimtų bei būsimų sprendimų konstitucinės justicijos bylose, kuris gerokai stipresnis nei kitiems teismams, nes Konstitucinis Teismas yra pagrindinė politinės valdžios veiksmų konstitucingumo kontrolės priemonė. Toks politinis spaudimas buvo daromas ir kitomis formomis. Pavyzdžiui, be kitų priežasčių, ir dėl Konstitucinio Teismo nutarimo, kuriuo antikonstitucine pripažinta viena iš taupymo priemonių per krizę, Seimas užkirto kelią buvusio Konstitucinio Teismo pirmininko tolesnei karjerai; tai parodo teisėjo nepriklausomumo garantijų, ypač saugumo dėl ateities aspektu, trapumą. Konstitucinio Teismo kaip institucijos nepriklausomumui tam tikra grėsmė kyla ir dėl teisinio nihilizmo demonstravimo nevykdant 2010 m. birželio 29 d. Teismo nutarimo dėl teisėjų valstybinių pensijų.

Reikia pažymėti, kad per krizę paūmėjo tokie keliantys grėsmę teisminės valdžios nepriklausomumo regimybei reiškiniai: žemas visuomenės pasitikėjimo, teismų paskirties ir nepriklausomumo suvokimo lygis, nepagrįsta ir manipuliacijomis visuomenės nuomone pasižyminti kai kurių politikų kritika teismams, taip pat garsios, bet visuomenės ne itin palaikomos politinės iniciatyvos riboti teisminės valdžios galias. Kai kurios politinės iniciatyvos (pavyzdžiui, riboti Konstitucinio Teismo įgaliojimus tirti politinės valdžios sprendimų konstitucingumą, įtraukti į teismų veiklą vadinamuosius tarėjus, kurie būtų panašūs į buvusius „liaudies tarėjus“) atvirai dvelkia okupacinio totalitarinio režimo palikimu ir ilgesiu tų laikų, kai teismai buvo kontroliuojami sovietinio režimo.

Krizė paskatino ir tam tikras teigiamas reformas teismų sistemoje, kurių galbūt nebūtų buvę imtasi kitokiomis aplinkybėmis. Pirma, įstatymų leidėjas ėmėsi veiksmingų priemonių padidėjusio teismų (įskaitant Konstitucinį Teismą) darbo krūvio problemoms spręsti priimdamas įstatymų pakeitimus, kuriais paskatintas teismo proceso koncentruotumas ir veiksmingumas (pavyzdžiui, šiulaikinių technologijų naudojimas teismo procese, rašytinio proceso galimybių išplėtimas). Antra, įvykdyta kai kuriuose didžiausiuose miestuose veikusių apylinkių teismų reorganizacija, kurios metu optimizuoti šių teismų darbo išteklių (vadinamoji mažoji teismų reforma). Trečia, siekiant sustiprinti visuomenės pasitikėjimą teismais į teismų sistemos veiklą (kai kurias teismų savivaldos institucijas) įtraukta daugiau visuomenės atstovų. Kita vertus, abejonių dėl galimo neigiamo poveikio visos teismų sistemos nepriklausomumui kėlusio visuotinio apylinkių teismų ir apygardų administracinių teismų stambinimo iniciatyva (vadinamoji didžioji teismų reforma) buvo sustabdyta.

Taigi tyrimo hipotezė pasitvirtino iš dalies, t. y. ekonomikos krizė, be jos laikotarpiui būdingų grėsmių teismų nepriklausomumui, atvėrė ir kai kurių

galimybių optimizuoti teismų veiklą didinant asmens teisių teisminės gynbos veiksmingumą.

Kvaziteisminės – ikiteisminio ginčų sprendimo – institucijos per krizę susidūrė su tokiais pačiais iššūkiais kaip ir teismai, susijusiais su jų veiklos finansavimo mažinimu (kartais ir su tuo susijusiu žmogiškųjų išteklių trūkumu), jų darbo krūvio augimu. Be to, kaip ir teismų atveju, buvo keliami ir tam tikrų tinkamai neįvertintų iniciatyvų dėl šių institucijų reformos, tačiau jos vis dėlto nebuvo įgyvendintos. Tačiau prielaidą, kad ekonomikos krizė turėjo turėti neigiamą poveikį ikiteisminio ginčų sprendimo institucijų veiklai, galima laikyti patvirtinta tik iš dalies. Pirma, kitaip nei teismų atveju, be neįgyvendintų reformų iniciatyvų, nepastebėta jokių kitų reikšmingų mėginimų apriboti šių institucijų nepriklausomumą (žinoma, santykinį, nes jų nepriklausomumas neprilygsta teisingumą vykdančių teismų nepriklausomumui). Antra, kaip rodo Mokestinių ginčų komisijos ir Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos pavyzdžiai, ekonomikos krizės nulemti finansavimo ir darbo krūvio pokyčiai turėjo net tam tikrą teigiamą poveikį šių institucijų veiklai: sutelkusios vidinius išteklius jos sugebėjo veiksmingai susidoroti su didesniu darbo krūviu mažesnėmis sąnaudomis.

O alternatyvių ginčų sprendimų srityje ekonomikos krizės įtaka laikytina nereikšminga: nepavyko surinkti patikimų duomenų, kurie patvirtintų, kad šioje srityje įvykę gana nežymūs pokyčiai buvo nulemti būtent krizės, o ne pakitusios verslo praktikos ar panašių įprastinių veiksnių.

PABAIGOS ŽODIS

Egidijus Kūris

Keliais sakiniais apibendrinti atlikto tyrimo rezultatus nėra lengva dėl dviejų priežasčių. Pirma, tyrimas labai platus, jis apėmia labai skirtingas sritis – nuo ūkio valdymo iki politinių ir asmeninių teisių bei teisingumo vykdymo, kurias iš pažiūros sieja tai, kad visos jos daugmaž buvo paveiktos 2008 m. Lietuvą užklupusios ekonomikos krizės – Didžiosios recesijos. Tai – „pločio dimensija“. Apskritai paėmus, krizė privertė politinę valdžią visose šiose srityse imtis griežto taupymo priemonių (mažinti valstybinį finansavimą), siaurinti jau priimtus ir anksčiau vykdytus valstybės įsipareigojimus (ypač socialinius) įvairioms visuomenės grupėms, o kai kuriose srityse didinti valstybės įpareigojimus įvairiems teisės subjektams: nustatyti naujas prievoles (pavyzdžiui, mokestines) ir šitaip krizės naštą bent iš dalies perkelti ant visuomenės narių pečių. Be to, dėl šių priemonių taikymo buvo apsispręsta itin skubiai, netgi staiga, nenustačius net trumpo parengiamojo laikotarpio (tam tiesiog nebuvo laiko) ir daug neaiškinant žmonėms, kuriems tos priemonės buvo skirtos, bet apsiribojant trumpu „reikia, nes nėra kito kelio“. Ekonomistai dar ilgai ginčysis, ar tas „kitas“ kelias iš tiesų buvęs, bet tai – *post factum*. Šiuo – „pločio“ – atžvilgiu skirtumas tarp visų tyrimo aprėptų sričių ne toks jau ir didelis. Krizė paveikė visą teisės reguliuojamą visuomenės gyvenimą, tačiau tam tikras sritis – mažiau nei kitas. Šiuo atžvilgiu paminėtina išimtis – politinės ir asmeninės teisės, kurios dėl krizės buvo suvaržytos mažiau nei kiti žmogaus teisių katalogo segmentai (tačiau dėl sumenkusių finansinių galimybių neįvyko ir būtinų pokyčių, pavyzdžiui, kalinimo sąlygų srityje).

Kita yra „gylis“ dimensija. Kiekvienoje iš nagrinėtų sričių galima matyti ne vien „diržų veržimą(si)“, bet ir reformų bandymus – mėginimus tam tikrą valdymo sritį pertvarkyti taip, kad jos finansavimas ir valdymas būtų efektyvesnis. Tomis pertvarkomis (vienais atvejais sėkmingomis, kitais ne) buvo siekiama kelių susijusių tikslų, kuriuos pasiekus (jei jie iš tikrųjų būtų pasiekti) būtų galima tvirtinti, kad tam tikros srities finansavimo ir valdymo efektyvumas yra didesnis nei iki krizės. (Šių tikslų atskyrimas, be abejo, yra sąlygiškas.) Pirmasis tikslas – atsikratyti tos naštos, kuri (tuometės valdžios požiūriu) valstybei yra per sunki, taigi atsisakyti ir daugiau nebepriimti tokių įsipareigojimų tam tikroms visuomenės grupėms, kurie per daug išsunkia viešųjų finansų sistemą, neduodami norimos grąžos. Antrasis tikslas – ištaisyti iki krizės pozityviojoje teisėje įtvirtintas viešųjų gėrių paskirstymo

deformacijas ir šitaip bent iš dalies atkurti paskirstomąjį teisingumą, naikinant tam tikrus išsipareigojimus, kurie iš esmės yra privilegijos (privilegijas, beje, tiesiogiai draudžia Konstitucija). Trečiasis tikslas – keičiant teisinį reguliavimą sukurti ne vien materialias, bet ir institucines bei procedūrinės prielaidas būsimoms krizėms suvaldyti ir jų padariniams sušvelninti.

Visiems šiems tikslams pasiekti būtinos struktūrinės reformos. Tačiau, kaip matyti iš tyrimo, vienoje srityse tokios reformos buvo daugmaž sėkmingai vykdomos (pavyzdžiui, pertvarkant teisėkūrą, nors šioje srityje būta ne vien pasiekimų), kitose – nevykdomos (čia paminėtina jau chrestomatine tapusi per visą Penkioliktosios Vyriausybės kadenciją beviltiškai įstrigusi pastatų renovacija, vargu ar bent kiek pažengusi į priekį valdant Šešioliktajai Vyriausybei), dar kitose srityse reformas lyg ir buvo ketinama vykdyti, bet buvo sustota pusiaukelėje (tiksliau, jos nė nepriėjus) pritrūkus iniciatyvos ir / arba sutarimo (pavyzdžiui, liberalizuojant darbo santykius) arba neįvertintus sisteminių ryšių (pavyzdžiui, pertvarkant savivaldybių funkcijas), o buvo ir tokių sričių, kur tik blaškytasi, arogantiškai prarandant potencialių partnerių pasitikėjimą (socialinės partnerystės atvejis) ir šitaip galiausiai sukompromituojant pačių tų reformų idėją. Galiausiai, reformoms vykdyti reikalingi finansiniai ištekliai, o jie per krizę buvo išsekę (paminėtinas, *inter alia*, finansiška neįtikrintas naujų funkcijų perdavimas savivaldybėms).

Visus šiuos pokyčius sunku vertinti vienprasmiškai. Kiekvienos tirtos srities apibendrinimai pateikti tos knygos dalies pabaigoje; čia jų nebandoma pakartoti. Lieka pridurti vieną kitą pastabą. Pirmiausia (tai vienaip ar kitaip mini visi knygos autoriai), krizės įveikimo priemonės padidino atotrūkį tarp valdžios ir visuomenės. Derėtų pabrėžti: ne tiek pati krizė padidino tą atotrūkį, kiek jos įveikimo priemonės, ir net ne tai, kad jos buvo skubios ir kartais spontaniškos, nuosekliai neapgalvotos, bet tai, kad jų buvo imamasi nesiekiant socialinio dialogo, apsiribojant monologu (pasak IV dalies autorių), kitaip tariant, arogantišku sprendimų primetimu visuomenei. Toks dialogo nebuvimas (atsisakymas?) ne vien padidino ekonominį šoką (kuris yra neišvengiamas tokio masto krizės padariny), bet ir sukėlė socialinį šoką. Pereinant prie teisės pasakytina, kad šis dialogo nebuvimas sumažino (nes negalėjo nesumažinti) visuomenės pasitikėjimą teise kaip socialiniu institutu, sustiprino jos suvokimą ne kaip visos visuomenės bendrabūvio sąlygos ir individo apsaugos garanto, bet kaip tokio politikos instrumento, kai siekiant „didžiųjų“ tikslų visuomenės labai paaukojamas tos visuomenės narys – jo lūkesčiai, iki tol ginti interesai, o dažnai ir apskritai apkarpomos subjektinės teisės. Be to, pagarbos teisei negalėjo padidinti tai, kad kai kurios iš pernelyg drastiškų priemonių buvo čia pat koreguojamos (tai savaime gali būti labai teigiamas dalykas), tačiau, kaip dažniausiai būna, nepripažįstant (bent oficialiu lygmeniu) ankstesnių sprendimų neracionalumo ar kitokio ydingumo. Autorių nuomone, teisės viešpatavimui Lietuvoje didesnę nei pati krizė ar jos įveikimo priemonės smūgį sudavė būtent tų priemonių įveikimo ir taikymo būdas: norint įveikti (ypač didelio masto) krizę, būtina plėsti jos įveikimo paramos bazę, o ne ją skurdinti, juo labiau – naikinti.

Tai, kad „diržų veržimo(si)“ politika buvo primesta ir įtvirtinta statutinėje teisėje dažniausiai racionaliai nepaiškinant, nereiškia, kad bent tam tikroms griežto taupymo priemonėms buvo realistinių alternatyvų. Daugeliu atvejų, matyt, ne. Tai patvirtina ir vėlesnė teismų, ypač Konstitucinio Teismo, jurisprudencija. Ne vienas teisėkūros sprendimas, kuris „normaliomis sąlygomis“ turbūt būtų įvertintas kaip žiaurus nukrypimas nuo teisės viešpatavimo standartų (imkime kad ir „naktinę mokesčių reformą“, kuri buvo ne kas kita kaip mokesčių naštos didinimas be jokio *vacatio legis*), buvo pateisintas ir teismine tvarka aprobuotas spiriant ekonominei neišvengiamybei. Jei vadovaujamosi nuostata *pereat mundus, fiat iustitia*, verta paklausti, ko verta *iustitia*, jei *mundus perit*. Nei Konstitucinis Teismas, nei kiti teismai nenuėjo šiuo keliu, jie lanksčiai taikė teisės viešpatavimo standartus, nes jei šie standartai būtų taikomi nelanksčiai, nusilenkiant vien teisės raidei ir ignoruojant tos raidės adresato faktinę būklę, visuomenė, kuriai ir yra skirta teisė su jos viešpatavimo standartais, būtų atsidūrusi tokioje padėtyje, kai subjektinės teisės formaliai yra, tačiau realiai negali būti įgyvendintos, taigi iš tikrųjų jų nėra. Juk jei *lex non cogit ad impossibilia*, tai ši maksima turėtų būti – bent tam tikru mastu – taikoma ir valstybei.

Bet ar pakito patys tie standartai? Ar galima teigiamai atsakyti į tyrimo pradžioje keltą klausimą (patvirtinti hipotezę): ar krizė ir jos įveikimo priemonės Lietuvoje paskatino visuotinai pripažintų teisės viešpatavimo, *inter alia*, žmogaus teisių apsaugos, standartų pažeminimą (sušvelninimą) visuomenės ir profesinėje sąmonėje, kartu ir teisėkūros bei teisės taikymo praktikoje? Neabejotina, kad tam tikri lūkesčiai, iki tol saugoti ir ginti kaip subjektinės teisės, dabar yra apsaugoti ir ginami mažiau. Tačiau, kaip rodo tyrimas, krizės transformuojamasis poveikis sustoja kažkur ties šia – lūkesčių ir interesų – riba, tiksliau, ją šiek tiek peržengia, tačiau ten, kur jis įsiterpia į subjektyvių teisių sritį, tas įsiterpimas dažniausiai nėra negrįžtamas. Ekonominė neišvengiamybė, apie kurią buvo tiek daug rašyta, apskritai paėmus, (dar?) nepakeitė visuomenės nuostatų bent jau tuo mastu, kad būtų visiškai susilpnintas požiūris, jog įveikus krizę apkarpytos teisės turi būti atkuriamos, praradimai kompensuojami (nors suvokiama, kad jie negali ir neturi būti kompensuojami visa apimtimi). Ši neišvengiamybė iš esmės nepaskatino ir politinio isteblišmento taip drastiškai apkarpyti tam tikras teises, kad nebūtų palikta kelio atgal – jas bent tam tikra apimtimi atkurti (kai kurios karštakošiškos, o, žvelgiant į ilgalaikę perspektyvą, labai žalingos politinės iniciatyvos, pavyzdžiui, apriboti Konstitucinio Teismo kompetenciją tirti vadinamųjų ekonominių įstatymų konstitucingumą, taip ir liko pasiūlymais ir svarstymais, nors nebūtinai niekada neatgimsiančiais¹⁴⁷³). Tačiau ji paskatino bent keliose

¹⁴⁷³ Norėtusi, kad ši kaip atsargi išlyga išsakyta prielaida neišsipildytų. Bet, pasirodo, šmėklos gali atgimti. Kai jau ši knyga buvo beveik baigta rengti spausdinti, Seime vėl kilo iniciatyva uždrausti Konstituciniam Teismui tirti vadinamųjų ekonominių įstatymų konstitucingumą. Taip buvo sureaguota į Konstitucinio Teismo 2015 m. birželio 11 d. nutarimą (jo įsigaliojimas nukeltas, jis TAR turi būti oficialiai paskelbtas 2016 m. sausio 2 d.), kuriuo antikonstituciniu buvo pripažintas įstatyminis reguliavimas, leidęs savivaldybėms biudžeto lėšas skirstyti, pasakykime tiesiai, visiškai voliuntaristiškai, pagal tai, priimtina ar nepriimtina centrinei valdžiai savivaldybės tarybos politinė sudėtis, jos vadovas: jei

sirtyse racionalizuoti viešųjų reikmių finansavimą, bent keliose srityse rasti daugiau socialinio teisingumo (ten, kur buvo atsisakyta teikti privilegijas arba buvo nustatytas konstituciškai nepagrįstas tam tikrų socialinių grupių išskirtinumas). Tiesa, tų sėkmės sričių buvo ne tiek jau daug per pačią krizę, tačiau buvo padarytas tam tikras įdirbis, kad iš esmės suvaldžius krizę bent kai kuriuos iš tų reformų galėtų būti toliau reflektuojamos ir vykdomos (pavyzdžiui, darbo santykių pertvarkymas – šiuo klausimu aktyviausio svarstymo, o gal ir legislatyvinių sprendimų galima tikėtis 2015 m., jei artėjantys 2016 m. Seimo rinkimai vėl nesumažins politinės valdžios pasiryžimo ką nors keisti, kaip jau yra buvę ne kartą, kai net parengtų reformų įgyvendinimas buvo nukeltas po rinkimų). Taigi apibendrinant pasakytina, kad tyrimo pradžioje gana pesimistiškai formuluota prielaida buvo patvirtinta gerokai mažesne apimtimi nei tikėjosi net kai kurie šios knygos autoriai. Taigi labiau nepatvirtinta nei patvirtinta.

Vis dėlto negalima neigti, kad krizė ir jos įveikimo priemonės padarė tam tikrą poveikį teisinei sistemai, ypač visuomenės ir politinės valdžios teisiniam mentalitetui. Tas poveikis keleriopas. Viena vertus, bent vienoje srityje galima nusivilti: visuomenės sąmonėje ekonominei gerovei aiškiai teikiama pirmenybė demokratinį procedūrų atžvilgiu, taigi ir demokratinio teisinio proceso atžvilgiu (šis visuomenės nuomonės apklausos momentas privertė virptelėti ne vieną iš autorių). Kita vertus, buvo labiau suvoktos teisės galimybės, tiksliau – tų galimybių ribos; nors dauguma visuomenės narių vertina savo ir kitų asmenų teises kaip pažeistas krizės ir *dėl* krizės; atsirado daugiau suvokimo, kad ne bet kokios (taip pat ir socialinės) teisės, kurios yra įtvirtintos statutinėje teisėje, yra visiškai legitimios. Patys teisės viešpatavimo standartai, nepaisant jų taikymo lankstumo kai kuriose itin sudėtingose konstitucinės justicijos bylose, vis dėlto atlaikė krizės spaudimą; tyrėjai nenustatė nė vieno atvejo, kad kuris nors iš šių standartų būtų visiškai susvyravęs, atmestas ar likęs vien deklaratyvus, nominalus – nebent teisinio tikrumo, kiek jis sietinas su per „naktinę mokesčių reformą“ pakeistų mokesčių įstatymų *vacatio legis* sutrumpinimu iki visiškai netoleruotino minimumo. Pažeidimų būta – ir daug; kaip parodė mūsų tyrimas, daug daugiau nei būtų galima toleruoti „normaliomis“ aplinkybėmis, įskaitant teisėkūros skaidrumo ir atsakingumo imperatyvų, asmenų lygiateisiškumo ir kt., paaiškėjo ir tai, kad kai kada tiesiog atvirai vengiama vykdyti tuos pažeidimus nustačiusių

nepriimtina, tai ir lėšų mažiau. Prieš keletą metų ši analfabetiška antiteisinė (vadinasi, antivalstybinė ir antinacionalinė) iniciatyva „parodyti Konstituciniam Teismui jo vietą“ kilo iš dešiniojo politinio sparno, už ją tuometę politinę daugumą ypač kritikavo opozicijoje buvę kairieji. O 2015 m. tokia iniciatyva kilo jau Seime daugumą turinčių kairiųjų stovykloje. Taip dar kartą buvo patvirtinta į lietuvių kalbą sunkiai išverčiama (bet taikliai suformuluota) taisyklė *where you stand depends on where you sit* (pažodžiui būtų maždaug taip: tu stovi ten, kur tu sėdi, kitaip tariant, tavo nuostatos priklauso nuo tavo pareigų). Išties *pereat mundus*, jei teisė nepatogi tuo metu turintiems politinę daugumą ir jei toje daugumoje gali laisvai reikštis iniciatyvūs politiniai žemažiūriai, savo pašaukimu laikantys buvimą teisės viešpatavimo duobkasiais.

teismų, pirmiausia – Konstitucinio Teismo, aktus (žr., pavyzdžiui, VI dalį), tačiau jie ir vertinami *kaip teisės pažeidimai*, kai kada tebetrunkantys. Šiame kontekste pabrėžtina, kad krizė, nepaisant, jog didelė dalis visuomenės buvo išmušta iš vėžių, paskatino aktyvesnę asmens teisių gynimą (žr., pavyzdžiui, V dalį), taip pat ir teismuose. Neabejotina, kad, įvedus individualų konstitucinį skundą – įtvirtinus tiesioginio kreipimosi į Konstitucinį Teismą galimybę (anksčiau ar vėliau tą vis tiek reikės padaryti), šis aktyvumas bus dar labiau matomas. Beje, šio kreipimosi neįvedimas (nepaisant europinės ir pasaulinės tendencijos ir to, kad tam iš esmės jau buvo pasirengta 2007 m.) yra dar viena politinės valdžios (ne vien krizės laikotarpio Seimo daugumos, bet ir buvusių prieš ją ir po jos) užsispyrimo neleisti teisei labiau kontroliuoti politiką ir neįtvirtinti dar vienos teisės viešpatavimo garantijos apraiška.

Ir paskutinė, tikrai baigiamoji, pastaba. 2008–2014 m. krizė – anaip tol ne paskutinė, kai išmėginamas ne vien Lietuvos ūkio pajėgumas bei visuomenės demokratinis pasirinkimas, bet ir valstybės teisiniai pagrindai. Atokvėpis, kuris visada ateina po sunkmečio, neturi mūsų apgauti, lygiai kaip ir sunkmečio problemos ir jų kartais išties kritikuotini įveikimo būdai neturi užtemdyti laimėjimų. Teisininkams – ne vien jiems, o ir visai visuomenei – vienas iš didžiausių laimėjimų yra tas, kad visuotinai pripažinti teisės viešpatavimo standartai, nepaisant aprašytųjų ekonominės būtinybės nulemtų, taigi priverstinių jų taikymo zigzagų, o kai kada ir neracionalių arba negeranoriškų iniciatyvų tų standartų nepaisyti, nebuvo pažeminti tiek, kad nebebūtų pagrindo kalbėti apie Lietuvą kaip valstybę, kurioje yra įsitvirtinęs teisės viešpatavimas – ne vien kaip šūkis, bet ir kaip teisinė tikrovė. Kai pagalvoji, kad prieš mažiau nei tris dešimtmečius net pačių teisės viešpatavimo ar teisinės valstybės sąvokų per paskaitas neminėdavo turbūt nė vienas tuo metu vienintelio Lietuvoje Teisės fakulteto dėstytojas, tai tikrai ne taip ir mažai.

Knygoje nurodyti akademiniai ir paraakademiniai veikalai

- ABRAMAVIČIUS, A. Konstitucinio skundo samprata ir reikšmė konstitucinėje teisminėje kontrolėje. *Jurisprudencija*, 2007, nr. 11(101).
- AEBI, M. F. and DELGRANDE, N. SPACE I 2012: Executive summary 2014. Prieiga per internetą: http://www3.unil.ch/wpmu/space/files/2014/05/ENG_Executive-Summary_SPACE-2012_140505.pdf.
- ANDRIUŠKEVIČIŪTĖ, J. Teisingas apmokėjimas už darbą valstybės tarnyboje (darbas įvairiose grupėse, valstybės tarnautojų teisė dirbti kitą darbą). Iš ŠVEDAS, G. (moksl. red.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius, 2008.
- ANDRUŠKEVIČIUS, A. Ekonominio sunkmečio poveikis atsakingam valdymui Lietuvos savivaldybėse: teisės aspektas. *Teisė*, 2015, t. 94.
- ARIMAVIČIŪTĖ, M. Savivaldos institucijų strateginis planavimas ir valdymo rekomendacijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, nr. 4.
- AROMAA, K. Responsible criminal policy / Crime and criminal policy. *Kriminologijos studijos*, 2014, nr. 1.
- AZGURIDIENĖ, G. Pensijų sistemos tvarumas ir jos dalyvių interesai. *Politologija*, 2010, nr. 4(60).
- BACHRACH, P. and BARATZ, M. S. Two faces of power. *The American political science review*, 1962, vol. 56, no. 4.
- BAČĖNAITĖ, J. Socialinio dialogo Lietuvoje stiprinimas: pasirinktų priemonių efektyvumas ir tikslai ateičiai. Iš *SMD Ruduo 2011: Vilniaus universiteto Teisės fakulteto studentų mokslinės draugijos konferencijos „SMD Ruduo 2011“ medžiaga*. Vilnius, 2012.
- BAKAVECKAS, A. Vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, nr. 12.
- BAKAVECKAS, A. Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos. *Jurisprudencija*, 2004, nr. 57(49).
- BALČIŪNIENĖ, S. *Mokesčių sistemos reforma krizės kontekste*. Magistro baigiamasis darbas. Vilnius, 2011. Prieiga per internetą: http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2011~D_20110705_125405-37135/DS.005.0.01.ETD.
- BALEŽENTIS, A. ir VLJEIKIS, J. Krizės valdymo veiksniai ir priemonės Lietuvos įmonėse. *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*, 2010, no. 4.
- BALTRIMAS, J. Teismo precedentas: kai kurie taikymo ir aiškinimo aspektai. *Teisės problemos*, 2012, nr. 4.
- BALTUTYTĖ, E. Europos socialinė chartija ir socialinės teisės Konstitucijoje. *Jurisprudencija*, 2002, nr. 30(22).
- BALTUTYTĖ, E. Socialinės ekonominės teisės ir konstitucija: kai kurie lyginamieji aspektai. Iš *Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė*. Vilnius, 1998.

- BARAK, A. Teisėjo vaidmuo demokratinėje valstybėje. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2006, nr. 1.
- BARAK, A. *The judge in a democracy*. Princeton, 2006.
- BEATTY, D. M. *The ultimate rule of law*. Oxford, 2004.
- BEINORAVIČIUS, D. Žmogaus teisių apsaugos problemos teismams vykdant teisingumą. Iš ŠLAPKAUSKAS, V. (ats. red.). *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje*. Vilnius, 2013.
- BELIŪNIENĖ, L. et al. *Aktualiausias žmogaus teisių užtikrinimo Lietuvoje 2008–2013 m. problemos: teisinis tyrimas*. Vilnius, 2014.
- BELIŪNIENĖ, L. (moksl. red.) *Darbas, šeima ir socialinė apsauga: žmogaus teisių užtikrinimo 2008–2012 metais problemos*. Vilnius, 2013.
- BELIŪNIENĖ, L. (moksl. red.) *Teisės į nuosavybę, teisės į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, vartotojų teisių užtikrinimo problemos*. Vilnius, 2012.
- BELIŪNIENĖ, L. *Žmogaus teisių apsaugos stiprinimas konstitucinio skundo institutu*. Vilnius, 2014.
- BERESNEVIČIŪTĖ, V. ir LEONČIKAS, V. Diskriminacijos suvokimas Lietuvos visuomenėje. *Filosofija. Sociologija*, 2009, t. 20, nr. 4.
- BERGER, P. L. ir LUCKMANN, T. *Socialinis tikrovės konstravimas: žinojimo sociologijos traktatas*. Vertė A. Radžvilienė. Vilnius, 1999.
- BERMAN, H. J. *Teisė ir revoliucija: Vakarų teisės tradicijos formavimasis*. Vertė A. Šliogeris. Vilnius, 1999.
- BINGHAM, T. *The rule of law*. London, 2010.
- BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai. *Jurisprudencija*, 2012, nr. 19(3).
- BIRMONTIENĖ, T. Europos Tarybos aktų įtaka Lietuvos konstitucinės doktrinos raidai. Iš ŽALIMAS, D. ir ISOKAITĖ, I. (sud.). *Lietuva Europos Taryboje: dvidešimt narytės metų*. Vilnius, 2014.
- BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė teismų nepriklausomumo garantijų sistema. Iš *Teismų nepriklausomumo garantijos*. Vilnius, 2013.
- BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinės teisės gauti pensiją interpretavimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2006, nr. 4.
- BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinės teisės šaltinių doktrinos raidos bruožai. Iš ŠAPOKA, G. (ats. red.). *Teisės raida: retrospektyva ir perspektyva. Liber amicorum Mindaugui Maksimaičiui*. Vilnius, 2013.
- BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinės teismų nepriklausomumo doktrinos bruožai. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2013, nr. 3.
- BIRMONTIENĖ, T. Social rights in the jurisprudence of the Constitutional Court of Lithuania. *Jurisprudencija*, 2008, nr. 9(111).
- BIRMONTIENĖ, T. Šiuolaikinės žmogaus teisių konstitucinės doktrinos tendencijos. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2007, nr. 1.
- BIRMONTIENĖ, T. Ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2010, nr. 2.
- BRUUN, N. et al. (eds). *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*. Oxford, 2014.
- BUTKEVIČIUS, L. et al. Teisėjų asmeninio nepriklausomumo garantijos. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.). *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius, 2011.
- CASALE, G. International labour standards and EU labour law. In COUNTARIS, N. and FREEDLAND, I. M. (eds.). *Resocialising Europe in a time of crisis*. New York, 2013.

- CESNIENE, I. *et al.* Macroeconomic factors and the perception of criminal justice in society: The role of shadow economies. *Kriminologijos studijos*, 2014, t. 1.
- CHERNYSHEV, I. Decent work statistical indicators: strikes and lockouts statistics in the international context. Prieiga per internetą: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_087921.pdf.
- COTTERRELL, R. *The politics of jurisprudence: A critical introduction to legal philosophy*. London & Edinburgh, 1989.
- COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (eds.). *Resocialising Europe in a time of crisis*. New York, 2013.
- COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. Resocialising Europe – looking back and thinking forward. In COUNTOURIS, N. and FREEDLAND (eds.). *Resocialising Europe in a time of crisis*. New York, 2013.
- ČIČINSKAS, J. ir DULKYS, A. Finansų krizė ir nauji sprendimai Europos Sąjungoje: mažos valstybės atvejais. *Lithuanian annual strategic review (2012–2013)*, 2013, vol. 11.
- DAČIULYTĖ, R. Žmogiškųjų išteklių vystymo aspektai Lietuvos savivaldybėse. *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, nr. 4.
- DAMBRAUSKIENĖ, G. Socialinio dialogo teisiniai pagrindai. *Jurisprudencija*, 2005, nr. 74(66).
- DARBO IR SOCIALINIŲ TYRIMŲ INSTITUTAS. *Darbo rinkos lankstumo ir užimtumo garantijų pusiausvyrą formuojant integruotą požiūrį į užimtumo didinimą Lietuvoje*. Vilnius, 2008.
- Darbo kodekso dešimtmetis: šiuolaikiniai iššūkiai nacionalinei darbo teisei. Mokslinės konferencijos (Vilnius, 2013 m. kovo 22 d.) pranešimų tezės (nepublikuotos).
- DAUKŠIENĖ, A. Sąsijų kaupimo sutartis: teoriniai ir praktiniai aspektai. *Teisė*, 2014, t. 90.
- DAVULIS, T. Lietuvos Respublikos darbo kodekso pakeitimai 2009–2010 metais – besikeičianti darbo teisėkūros paradigma. Iš DAVULIS, T. ir PETRYLAITĖ, D. (sud. ir moksl. red.). *Darbo rinka XXI amžiuje: lankstumo ir saugumo paieškos*. Vilnius, 2011.
- DAVULIS, T. The fifth anniversary of the new Lithuanian Labour Code: Time to change? In BLANPAIN, R. (ed.). *The modernization of labour law and industrial relations in a comparative perspective*. Alphen aan den Rijn, 2009.
- DAVULIS, T. and PETRYLAITĖ, D. Tackling the economic crisis: Labour law in Lithuania. In DAVULIS, T. and PETRYLAITĖ, D. (eds.). *Labour regulation in the 21st century: In search of flexibility and security*. Cambridge, 2012.
- DE VOS, M. *After the meltdown: The future of capitalism and globalization in the age of the twin crises*. London, 2010.
- DEAKIN, S. and KOUKIADAKI, A. The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe. In COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (eds.). *Resocialising Europe in a time of crisis*. New York, 2013.
- DEMIR, E. *et al.* The impact of 2008 financial crisis on firm's productivity: Evidence from Lithuania, Latvia and Romania. *Journal of security and sustainability issues*, 2014, vol. 3, no. 4.
- DEREŠKEVIČIŪTĖ, M. *Teisingumo vykdymas kaip teismų funkcija Lietuvos Respublikoje*. Daktaro disertacija (rankraštis).
- DEVIATNIKOVAITĖ, I. *Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2012.
- DOBRYNINA, M., *et al.* Išvada dėl rekomenduotinių laisvės atėmimo įstaigų dydžių. Teisės institutas, 2010 m. liepos 14 d. Prieiga per internetą: http://www.tm.lt/dok/Isvada_kalej_dydis.pdf.

- DOBRYNINAS, A. *et al.* On perceptions of criminal justice in society. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2012, nr. 2.
- DONAUSKAITĖ, D. *Žiniasklaidos vaidmuo skurdo mažinimo politikoje: Lietuvos interneto dienraščių 2008 m. ekonominės krizės metu atvejais*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2015.
- DWORKIN, R. *Principo reikalas*. Vertė K. Klimka. Vilnius, 2006.
- DWORKIN, R. *Rimtas požiūris į teises*. Vertė K. Klimka. Vilnius, 2004.
- DWORKIN, R. *Teisės imperija*. Vertė K. Klimka. Vilnius, 2005.
- ELSTER, J. (ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge, 1998.
- ENDZIŅŠ, A. Konstitucinio skundo institutas Latvijoje. Iš *Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas*. Vilnius, 2002.
- EUROFOUND [WELZ, C. *et al.*]. *Impact of the crisis on industrial relations and working conditions in Europe*. Dublin, 2014.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Dialogue between judges 2013: Implementing the European Convention of Human Rights in the times of economic crisis*. Strasbourg, 2013.
- FARNSWORTH, K. and IRVING, Z. (eds.). *Social policy in challenging times: Economic crisis and welfare systems*. Bristol, 2011.
- FUKUYAMA, F. *The end of history and the last man*. New York & Toronto, 1992.
- FULLER, L. L. *The morality of law*. New Haven, London, 1964.
- GALE, L. R. *et al.* An economic analysis of hate crime. *Eastern economic journal*, 2002, vol. 28, no. 2.
- GALGINAITIS, J. TEISINĖ SISTEMA ir jos pagrindinės sistemos kaip lyginamosios teisėtytos objektas. *Teisė*, 2002, t. 44.
- GINTER, J. Guarantees of judicial independence. *Juridica international*, 1996. Prieiga per internetą: <http://www.juridicainternational.eu/?id=12423>.
- GLEBOVĖ, N. *Karjeros valstybės tarnautojo garantijos*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2012.
- GLINAVOS, I. Regulation and the role of law in economic crisis. *European business law review*, 2010, vol. 21, issue 4.
- GOLDMAN, D. B. *Globalisation and the Western legal tradition: Recurring patterns of law and authority*. Cambridge, 2008.
- GREIG, M. J. The end of geography? Globalisation, communications and culture in the international system. *Journal of conflict resolution*, 2002, vol. 46, no. 2.
- GRIBNAU, H. Equality, legal certainty and tax legislation in the Netherlands: Fundamental legal principles as checks on legislative power: A case study. *Utrecht law review*, 2013, vol. 9.
- GRIŠKEVIČ, L. *Autentiškos teismų sistemos sukūrimas Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2013.
- GROSOLI, M. Ocean doesn't live here anymore: Steven Soderbergh's contagion and the stock market crash. In FELDNER, H. *et al.* (eds.). *States of crisis and the post-capitalist scenarios*. Farnham & Burlington, 2014.
- GRUŽEVSKIS, B. Darbo rinkos pokyčių įtaka darbo teisei. Iš USONIS, J. (moksl. red.). *Lietuvos darbo teisės raida ir perspektyvos: Liber amicorum et collegarum profesorei Genovaitei Dambrauskienei*. Vilnius, 2010.
- GRUŽEVSKIS, B. *et al.* *Flexicurity Lietuvoje: teorinis modelis ar reali siekiamybė?* Iš DAVULIS, T. ir PETRYLAITĖ, D. (sud. ir moksl. red.). *Darbo rinka XXI amžiuje: lankstumo ir saugumo paieškos*. Vilnius, 2011.
- GRUŽEVSKIS, B. ir BARTKUS, A. Senatvės pensijos draudimo Lietuvoje netobulumai ir jų sprendimo galimybės. *Socialinis darbas*, 2010, nr. 1.

- GRUŽEVSKIS, B. and ZABARAUSKAITĖ, R. Social consequences of economic downturn (2008) in Lithuania. *Ekonomika*, 2010, t. 89.
- GRUŽEVSKIS, B. et al. *Lietuvos socialinė raida ekonomikos nuosmukio sąlygomis*. Vilnius, 2012.
- GUDŽINSKAS, L. Europeizacija ir gerovės valstybė Lietuvoje: institucinės sankirtos. *Politologija*, 2014, nr. 4.
- GUOGIS, A. Kai kurie socialinio solidarumo praradimo aspektai Vakaruose ir Lietuvoje. *Socialinis darbas*, 2006, nr. 1.
- GUOGIS, A. et al. Nevyriausybių organizacijų ir savivaldybių santykių reikšmė, plėtojant vietinę demokratiją: atvejo tyrimai dviejose Lietuvos savivaldybėse. *Viešoji politika ir administravimas*, 2007, nr. 22.
- GUOGIS, A. *Socialinės politikos modeliai*. Vilnius, 2000.
- GUOGIS, A. ir GRUŽEVSKIS, B. Ar reikia kitokio Lietuvos visuomenės socialinės raidos modelio? *Socialinių mokslų studijos*, 2010, nr. 3(7);
- GUTAUSKAS, A. Economic crisis and organized crime in Lithuania. *Jurisprudencija*, 2011, nr. 18(1).
- HALMAI, G. From the rule of law revolution to the constitutional counter-revolution in Hungary. *European yearbook on human rights 2012*.
- HARE, I. Social rights as fundamental human rights. In HEPPLER, B. (ed.). *Social and labour rights in a global context: International and comparative perspectives*. Cambridge, 2007.
- HEMMELGARN, T. and NICODEME, G. The 2008 financial crisis and taxation policy. CESifo working paper no. 2932, European Communities, 2010.
- HEPPLER, B. Introduction. In ID. HEPPLER, B. (ed.). *Social and labour rights in a global context: International and comparative perspectives*. Cambridge, 2007.
- HIMMA, K. E. What exactly is the problem with judicial supremacy? The rule of law, moral legitimacy, and the construction of constitutional law. In JOVANOVIĆ, M. and HIMMA, K. E. (eds.). *Courts, interpretation, the rule of law*. The Hague, 2014.
- HUMBLET, P. Neuerungen im belgischen Arbeitsrecht in den Jahren 2006 bis 2009. *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2010, Heft 2.
- HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE [BIEBER, I. et al.]. Promoting the reform of pre-trial detention in CEE–FSU countries – Introducing good practices. Prieiga per internetą: https://www.hrmi.lt/uploaded/TYRIMAI/Pre-trial_detention_in_CEE-FSU_countries.pdf.
- HUNTINGTON, S. *Civilizacijų susidūrimas ir pasaulio pertvarka*. Vertė A. Barkar. Vilnius, 2011.
- HUSSAIN, I. et al. *Titan prisons: a gigantic mistake*. London, 2008. Prieiga per internetą: <http://www.prisonreformtrust.org.uk/Portals/o/Documents/Titan%20prisons%20-%20a%20gigantic%20mistake.pdf>.
- HUTCHINSON, A. and MONAHAN, P. *The rule of law: Ideal or ideology*. Toronto, 1987.
- ISOKAITĖ, I. Ekonominio nuosmukio poveikis neapykantos veikų tendencijoms. *Teisė*, 2015, t. 94.
- JAKELIŪNAS, S. *Lietuvos krizės anatomija*. Kaunas, 2010.
- JANKAUSKAS, K. et al. (sud.). *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos 1993–2009*. Vilnius, 2010.
- JOHNSEN, B. et al. Exceptional prison conditions and the quality of prison life: Prison capacity and prison culture in Norwegian closed prisons. *European journal of criminology*, 2011, vol. 8. no. 6.
- JOKUBAITIS, A. Vertybių tironija ir teisė. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.) ir MASNEVAITĖ, E. (sud.). *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai*. Vilnius, 2012.

- JOKUBAITIS, A. *Politika be vertybių*. Vilnius, 2012.
- JOKUBAITIS, A. *Vertybių tironija ir politika*. Vilnius, 2012.
- JOVAIŠAS, K. Nuosavybės teisinis režimas. *Teisės problemos*, 2006, nr. 3.
- JURALEVIČIENĖ, J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990–1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, nr. 11.
- JUSKA, A. and WOOLFSON, C. Policing political protest in Lithuania. *Crime, law and social change*, 2014, vol. 57, no. 4.
- KALLASTE, A. and WOOLFSON, C. Negotiated responses to the crisis in the Baltic countries. *Transfer: European review of labour and research*, 2013, vol. 19, no. 2.
- KALPOKAS, V. Baudžiamosios politikos tyrimai Lietuvoje. Iš SAKALAUSKAS, G. (moksl. red.). *Baudžiamoji politika Lietuvoje: tendencijos ir lyginamieji aspektai*. Vilnius, 2012.
- KAMINSKIENĖ, N. Teisminė mediacija Lietuvoje. *Quo vadis? Socialinis darbas*, 2010, nr. 1.
- KATTEL, R. and RAUDLA, R. *Austerity that never was? The Baltic States and the crisis*. Levy Economics Institute of Bard College. Policy note 2012/5.
- KAVOLIŪNAITĖ-RAGAUSKIENĖ, E. Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės. *Teisės problemos*, 2010, nr. 4.
- KAVOLIŪNAITĖ-RAGAUSKIENĖ, E. Viešosios šeimos politikos kūrimo ir įgyvendinimo Lietuvoje problemos. *Teisės problemos*, 2012, nr. 1.
- KEUNE, M. *Derogation clauses on wages in sectoral collective agreements in seven European countries*. Amsterdam, 2010.
- KING, J. *Judging social rights*. Cambridge, 2012.
- KIRCHIN, S. (ed.). *Thick concepts*. Oxford, 2013.
- KONDRATIENĖ, V. Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*, 2008, nr. 3(105).
- KRASAUSKAS, R. Kai kurie kolektyvinio sutartinio darbo santykių teisinio reguliavimo skatinimo probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*, 2011, nr. 18(2).
- KRIŠČIUKAITIENĖ, I. et al. Pasaulinės ekonominės krizės įtakos žemės ūkio sektoriui ES šalyse vertinimas 2008–2009 m. *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*, 2011, no. 5.
- KRUEGER, A. B. and MALEČKOVÁ, J. Education, poverty and terrorism: Is there a causal connection? *Journal of economic perspectives*, 2003, vol. 17, no. 4.
- KRYGIER, M. False dichotomies, true perplexities, and the rule of law. In SAJÓ, A. (ed.). *Human rights with modesty: The problem of universalism*. Leiden & Boston, 2004.
- KUCONIS, P. ir NEKROŠIUS, V. *Teisėsaugos institucijos*. Vilnius, 2001.
- KŪRIS, E. Apie (ne)pagarbą teisei. *Notariatas*, 2012, nr. 13.
- KŪRIS, E. Ekonominė krizė ir teisinė sistema: įtampų triada. *Teisė*, 2015, t. 94.
- KŪRIS, E. Judges as guardians of the constitution: Strict or liberal interpretation. In SMITH, E. (ed.). *Old and new constitutions: The constitution as instrument of change*. Stockholm, 2003.
- KŪRIS, E. Konstitucija, teisėkūra ir konstitucinė kontrolė: retrospekciniai ir metodologiniai svarstymai. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.) ir MASNEVAITĖ, E. (sud.). *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai*. Vilnius, 2012.
- KŪRIS, E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas (I). *Jurisprudencija*, 2001, nr. 23(15).
- KŪRIS, E. Lietuvos Respublikos Konstitucijos principai. Iš BIRMONTIENĖ, T. et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius, 2002.
- KŪRIS, E. Sujets à droit de saisir la Cour constitutionnelle. In V. Puščas (resp. de ed.), N. Pîrțac (red.) *Justice constitutionnelle: actualite et perspectives*. Chișinău: 2005.

- KŪRIS, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Iš GLENDON, M. A. *et al. Vakarų teisės tradicijos*. Vertė E. Kūris *et al.* Vilnius, 1993.
- KŪRIS, E. Teismo precedentas kaip teisės šaltinis Lietuvoje: oficiali konstitucinė doktrina, teisinio mąstymo stereotipai ir kontrargumentai. *Jurisprudencija*, 2009, nr. 2(116).
- KŪRIS, E. Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras). *Jurisprudencija*, 2005, nr. 64(56).
- LANE, J.-E. *Konstitucija ir politikos teorija*. Vertė E. Kūris. Kaunas, 2003.
- LANGAN, M. Decent work and indecent trade agendas: The European Union and ACP countries. *Contemporary politics*, 2014, vol. 20, no. 1.
- LANKAUSKAS, M. Teisė į privatumą. Iš BELIŪNIENĖ, L. *et al. Aktualiausias žmogaus teisių užtikrinimo Lietuvoje 2008–2013 m. problemos: teisinis tyrimas*. Vilnius, 2014.
- LASTAUSKIENĖ, G. Ūkinės veiklos laisvė ir krizė: Lietuvos viešosios valdžios veiksmų įvertinimas. *Teisė*, 2015, t. 94.
- LASTAUSKIENĖ, G. Valstybės kontroliuojamų profesijų samprata. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.), *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius, 2011.
- LAUTENBACH, G. *The concept of the rule of law and the European Court of Human Rights*. Oxford, 2013.
- LAUŽIKAS, E. *et al. Civilinio proceso teisė*. I t. Vilnius, 2003.
- LAZUTKA, R. Lietuvos socialinio draudimo pensijų dalinio privatizavimo tikslai ir rezultatai. *Ekonomika*, 2008, t. 82.
- LAZUTKA, R. ir SKUČIENĖ, D. Socialinės garantijos Lietuvos mokslininkams. *Filosofija. Sociologija*, 2009, nr. 2.
- LECCESE, V. and SCANNI, I. Änderungen im Arbeitsrecht Italiens in den Jahren 2009–2011. *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2012, Heft 4.
- LEIBLING, A. Titan prisons: Do capacity, efficiency and legitimacy matter? In HOUGH, M. *et al.* (eds.). *Tackling prison overcrowding: Build more prisons? Sentence fewer offenders?* Bristol, 2008.
- LEMMENS, P. The contribution of the European Court of Human Rights to the rule of law (rankraštis).
- LIDDELL, H. G. and SCOTT, R. *A Greek-English Lexicon. Revised and augmented throughout by Sir Henry Stuart Jones, with the assistance of Roderick McKenzie*. Oxford, 1940. Prieiga per internetą: <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.04.0057%3Aentry%3Dkri%2Fsis>.
- LIMBACH, J. *On the role of the Federal Constitutional Court of Germany*. Prieiga per internetą: http://www.festokyo.com/limbacht_e.htm.
- LORD CARTER OF COLES. *Securing the future: Proposals for the efficient and sustainable use of custody in England and Wales*. London, 2007. Prieiga per internetą: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/05_12_07_prisons.pdf.
- LÖRCHER, K. Legal and judicial international avenues: The (revised) European Social Charter. In BRUUN, N. *et al.* (eds.). *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*. Oxford, 2014.
- LUKAS, M. *et al.* Narystės Europos Sąjungoje įtaka Lietuvos nacionalinei mokesčių sistemai. Iš ŠVEDAS, G. (vyt. moksl. red.). *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai*. Vilnius, 2014.
- LYON-CAEN, A. The legal efficacy and significance of fundamental social rights: Lessons from the European experience. In HEPPLER, B. (ed.). *Social and labour rights in a global context: International and comparative perspectives*. Cambridge, 2007.
- LYONS, C. J. Community (dis)organization and racially motivated crime. *American journal of sociology*, 2007, vol. 113, no. 3.

- MACCORMICK, N. *Rhetoric and the rule of law*. Oxford, 2010.
- MACHOVENKO, J. *Teisės istorija*. Vilnius, 2013.
- MACULEVIČ, J. and PETRYLAITĖ, V. Social security of employed persons in the event of maternity and paternity: Lithuanian experience and new challenges. *Studia z zakresu prawa pracy*. Kraków, 2009.
- MACULEVIČIUS, J. Socialinės apsaugos teisės principų samprata ir jų reikšmė formuojant socialinės apsaugos santykius. *Jurisprudencija*, 2004, t. 56(48).
- MAČERNYTĖ-PANOMARIOVIENĖ, I. *Flexicurity* samprata ir įgyvendinimo galimybės Lietuvos užimtumo politikoje. *Jurisprudencija*, 2011, nr. 18(3).
- MAČERNYTĖ-PANOMARIOVIENĖ, I. Teisės į darbą užtikrinimo padėtis Lietuvoje 2008–2012 m. Iš BELIŪNIENĖ, E. (moksl. red.). *Darbas, šeima ir socialinė apsauga: žmogaus teisių užtikrinimo 2008–2012 metais problemos*. Vilnius, 2013.
- MAKSIMAITIS, M. *Mykolo Rōmerio gyvenimas ir veikla*. Iš RōMERIS, M. *Valstybė*. I t. Vilnius, 1995.
- MALDEIKIENĖ, A. *Melo ekonomika*. Vilnius, 2013.
- MARMOR, A. The rule of law and its limits. *Law and philosophy*, 2004, vol. 23, no. 1.
- MASNEVAITĖ, E. Teismo samprata. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.). *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius, 2011.
- MASNEVAITĖ, A. ir ŠINKŪNAS, H. Teismų nepriklausomumo samprata. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.). *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius, 2011.
- MEDAISKIS, T. Ar teisėta recesijos metu mažinti socialinio draudimo pensijas? Ekonomisto požiūris. Iš DAVULIS, T. ir PETRYLAITĖ, D. (sud. ir moksl. red.). *Darbo rinka XXI amžiuje: lankstumo ir saugumo paieškos*. Vilnius, 2011.
- MEDAISKIS, T. Lietuvos socialinės apsaugos sistemos elementų formavimo vingiai. Iš *Aktualūs socialinės politikos klausimai*, 2011, nr. 9, p. 199–228.
- MEDELIENĖ, A. ir LUKAS, M. *Vacatio legis* mokesčių teisėje. *Teisė*, 2015, t. 94.
- MEDELIENĖ, A. ir SUDAVIČIUS, B. Finansų ir mokesčių teisė kaip mokslinio tyrimo objektas. *Teisė*, 2011, t. 78.
- MEIDŪNAS, V. ir PUZINAUSKAS, P. *Finansai*. Vilnius, 2003.
- MEIDŪNAS, V. ir PUZINAUSKAS, P. *Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida*. Vilnius, 2001.
- MENÉNDEZ, A. J. *Justifying taxes: Some elements for a general theory of democratic tax law*. Dordrecht, 2001.
- MILAŠIŪTĖ, V. Viešojo valdymo reformų poveikis pilietinėms ir politinėms teisėms Lietuvoje ekonominės krizės metu: teisės į tinkamas kalinimo sąlygas atvejo analizė. *Teisė*, 2015, t. 94.
- MITROFF, I. I. *Crisis leadership: Planning for the unthinkable*. New York: 2003; ID. *Why some companies emerge stronger and better from a crisis: Seven essential lessons for surviving disaster*. New York, 2005. Prieiga per internetą: <http://avidium.com/wp-content/uploads/books/Why%20Some%20Companies%20Emerge%20Stronger%20and%20Better%20From%20a%20Crisis.pdf>.
- MIKELĖNIENĖ, D. ir MIKELĖNAS, V. *Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai*. Vilnius, 1999.
- MONTESQUIEU, C. Apie įstatymų dvasią. Vertė V. Malinauskienė. Vilnius, 2007.
- MOSKVINA, J. ir SKUČIENĖ, D. Saugumas lanksčioje darbo rinkoje. *Socialinis darbas*, 2009, nr. 2.
- MULEVICIUS, M. Įsitikinimų išraiškos ir informacijos laisvė. Iš BELIŪNIENĖ, L. et al. *Aktualiausias žmogaus teisių užtikrinimo Lietuvoje 2008–2013 m. problemos: teisinis tyrimas*. Vilnius, 2014.
- MURASKAS, D. Teisinės valstybės principas: sampratos paieškos doktrinoje. *Teisė*, 2011, t. 78.

- Nacionalinės mokslo programos „Socialiniai iššūkiai nacionaliniam saugumui“ 2012 metų ataskaita. Vilnius, 2013. Prieiga per internetą: <http://www.lmt.lt/lt/veikla/planavimas/veikla-at/2012.html>.
- NAVARRO NIETO, F. Spanisches Arbeitsrecht in den Jahren 2010 bis 2012: eine Zeit bedeutsamer Änderungen. *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2012, Heft 4.
- NEKROŠIUS, I. Darbo teisė: dabartis ir perspektyvos. Iš *Darbo ir socialinės apsaugos teisė XXI amžiuje: iššūkiai ir perspektyvos*. Vilnius, 2007.
- NEKROŠIUS, I. Lietuvos darbo teisės kodifikavimo problemos. *Teisė*, 2008, t. 68.
- NEKROŠIUS, I. Lietuvos Respublikos darbo kodekso rengimo ir įgyvendinimo problemos. Iš *Darbo teisė suvienytoje Europoje*. Vilnius, 2004.
- NEKROŠIUS, V. 2011 metų civilinio proceso novelos: Ar pasiekti tikslai? Iš ŠVEDAS, G. (vyr. moksl. red.). *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis: Liber amicorum profesoriui Jonui Prapiesčiui*. Vilnius, 2012.
- NEUMANN, M. *The rule of law: Politicizing ethics*. Aldershot, 2002.
- NIKARTAS, S. Teisė nebūti kankinamam ir nepatirti žiauraus, nežmoniško ar žeminančio elgesio ar nebūti taip baudžiamam: įkalinimo sąlygų kontekstas. Iš BELIŪNIENĖ, L. et al. *Aktualiausias žmogaus teisių užtikrinimo Lietuvoje 2008–2013 m. problemos: teisinis tyrimas*. Vilnius, 2014.
- NIKARTAS et al. Įkalinimo įstaigų privatizavimas: užsienio šalių patirtis ir perspektyvos Lietuvoje. *Teisės problemos*, 2008, nr. 3.
- NOLAN, A. *Economic and social rights after the global financial crisis*. Cambridge, 2014.
- NOVIKOVAS, A. Policijos funkcijų plėtros prielaidos savivaldoje. *Jurisprudencija*, 2002, nr. 24(16).
- NOVIKOVAS, A. Viešosios tvarkos apsauga savivaldybių teritorijoje: teisinis ir organizacinis aspektai. *Jurisprudencija*, 2003, nr. 49(41).
- NOVIKOVAS, A. Vietos savivaldos institucijų vaidmuo įgyvendinant viešąją tvarką. *Jurisprudencija*, 2002, nr. 35(27).
- NOVIKOVAS, A. Vietos savivaldos esmė ir paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, nr. 77(69).
- ORTIZ, I. and CUMMINS, M. Age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries. Initiative for Policy Dialogue and the South Centre. Working paper, March 2013.
- PALILIONYTĖ, L. ir GAUBYTĖ, V. *Lietuvos Respublikos biurokratinio aparato dydžio kaitos analizė*. Žaliosios politikos institutas. Prieiga per internetą: <http://www.zaliojipolitika.lt>.
- PALOMBELLA, G. The abuse of rights and the rule of law. In SAJÓ, A. (ed.). *Abuse: The dark side of fundamental rights*. Utrecht, 2006.
- PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Atsakingo valdymo principas ir jo procesinės garantijos. Iš VALANČIUS, V. (moksl. red.). *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius, 2010.
- PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Ikitiesminio ginčo nagrinėjimo institucijos. Iš KŪRIS, E. (sud. ir moksl. red.). *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius, 2011.
- PECIUKONYTĖ, L. Politinių partijų ideologijos veiksnio poveikis lankstisauogos strategijos įgyvendinimui Lietuvos darbo rinkoje. *Politologija*, 2012, nr. 4.
- PELANIENĖ, N. (moksl. red.). *Lietuvos žemės ir maisto ūkis 2009*. Vilnius, 2010.
- PELANIENĖ, N. (moksl. red.). *Lietuvos žemės ir maisto ūkis 2013*. Vilnius, 2014.
- PETERS, B. G. et al. *Economic crisis, public administration and governance*. Prieiga per internetą: prieiga per internetą: <http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Peters,%20Pierre,%20Randma%20-%20Crisis,%20PA%20&%20Governance.doc>.

- PETRYLAITĖ, D. Kolektyviniai darbo santykiai amžių sandūroje: uždaviniai ir galimybės. *Teisė*, 2007, t. 65.
- PETRYLAITĖ, D. Orus darbas ekonominės krizės sąlygomis: grėsmės ir išmoktos pamokos. *Teisė*, 2015, t. 94.
- PETRYLAITĖ, V. Pareigūnų ir karių valstybinių pensijų reglamentavimo ypatumai. *Verslo ir teisės aktualijos*, 2008, nr. 2.
- PETRYLAITĖ, D. *Profesinių sąjungų veikla ir socialinės partnerystės plėtra Lietuvoje*. Kaunas, 2008.
- PETRYLAITĖ, D. Socialinės partnerystės institutas: Europos Sąjungos teisiniai standartai ir jų nacionalinis įgyvendinimas. Iš ŠVEDAS, G. (vyt. moksl. red.). *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai*. Vilnius, 2014.
- PETRYLAITĖ, D. Streikuoti nedinga, streikuoti negražu? *Spectrum*, 2008, nr. 2.
- PETRYLAITĖ, D. Šiuolaikiniai darbo santykių ypatumai: ar įmanoma suderinti užimtumo saugumą ir darbo rinkos lankstumą? Iš *International business development: Globalization, opportunities, challenges*. Vilnius, 2008.
- PETRYLAITĖ, D. ir PETRYLAITĖ, V. Socialinės apsaugos garantijų mažinimas krizės laikotarpiu: sprendimai ir teisinis vertinimas. *Teisė*, 2015, t. 94.
- PISARCZYK, L. Neuerungen im polnischen Arbeitsrecht in *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2010, Heft 2.
- POCIENĖ, A. Baudžiamosios politikos formavimo(si) procesas Lietuvoje. Iš SAKALAUSKAS, G. (moksl. red.). *Baudžiamoji politika Lietuvoje: tendencijos ir lyginamieji aspektai*. Vilnius, 2012.
- POCIENĖ, A. et al. *Dėl Laisvės atėmimo vietų modernizavimo strategijos*. Teisės institutas, 2010 m. rugpjūčio 11 d. Prieiga per internetą: http://www.tm.lt/dok/Stud_analiz_kiti/Laisves_ateimimo_vietu_modernizavimo_strategija.pdf.
- POVILIŪNAS, A. et al. *Investicijos į vaikus: Padėkime išsivaduoti iš nepalankios socialinės padėties*. Europos Komisija. Nacionalinių strategijų tyrimas: Lietuva. 2014.
- PRANEVIČIENĖ, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius, 2003.
- PURFIELD, C. and RODENBERG, C. *Adjustment under a currency peg: Estonia, Latvia and Lithuania during the global financial crisis 2008–09*. International Monetary Fund. Working paper WP/10/213, September 2010.
- RAMIREZ, S. A. *Lawless capitalism: The subprime crisis and the case for an economic rule of law*. New York & London, 2014.
- RAULIČKYTĖ, A. Atsakingo valdymo principas ir jo įgyvendinimas. *Politologija*, 2006, nr. 1.
- RAZ, J. *The authority of law: Essays on law and morality*. Oxford, 2010.
- RAZ, J. The rule of law and its virtue. *Law quarterly review*, 1977, vol. 93, no. 1.
- REINHARDT, C. M. and ROGOFF, K. *Is the 2007 U.S sub-prime financial crisis so different? An international historical comparison*. National Bureau of Economic Research. Working paper 1376, January 2008. Prieiga per internetą: <http://www.nber.org/papers/w13761.pdf>.
- REINHARDT, C. M. and ROGOFF, K. *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton, 2009.
- RIEBEL, E. et al. (eds.). *Economic, social and cultural rights in international law: Contemporary issues and challenges*. Oxford, 2014.
- ROBERTSON, D. *The judge as political theorist: Contemporary constitutional review*. Princeton, 2010.
- ROSEN, H. S. *Public finance*. New York, 2005.
- RUSSELL, P. H. and O'BRIEN, D. *Judicial independence in the age of democracy: Critical perspectives from around the world*. London, 2001.

- RUŠKYTĖ, R. Nuosavybė ir nuosavybės apsauga Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2009, nr. 2.
- SAJÓ, A. Preface. In ID. (ed.). *Abuse: The dark side of fundamental rights*. Utrecht, 2006.
- SAKALAUSKAS, G. (moksl. red.). *Baudžiamoji politika Lietuvoje: tendencijos ir lyginamieji aspektai*. Vilnius, 2012.
- SAKALAUSKAS, G. Baudžiamosios politikos tradicija Lietuvoje. Iš SAKALAUSKAS, G. (moksl. red.). *Baudžiamoji politika Lietuvoje: tendencijos ir lyginamieji aspektai*. Vilnius, 2012.
- SAKALAUSKAS, G. Socialinės ir ekonominės naujų laisvės atėmimo baudmės atlikimo formų taikymo prielaidos Lietuvoje. *Teisės problemos*, 2006, nr. 4.
- SAKALAUSKAS, G. Įkalinimas Lietuvoje: praktika ir prasmė. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2007, nr. 2.
- SAKALAUSKAS, G. et al. *Registruotas ir latentinis nusikalstamumas Lietuvoje: tendencijos, lyginamieji aspektai ir aplinkos veiksniai*. Vilnius, 2011.
- SAKALAUSKAS, J. Individualus konstitucinis skundas. Diskusijos tęsiamos... *Teisės žinios*, 2005, nr. 5.
- SAMPFORD, C. *Retrospectivity and the rule of law*. Oxford, 2006.
- SANDERS, A. The changing face of 'flexicurity' in times of austerity? In COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (eds.). *Resocialising Europe in a time of crisis*. New York, 2013.
- SARTORI, G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: Struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas*. Vertė E. Kūris. Kaunas, 2001.
- SCALIA, A. The rule of law as a law of rules. *University of Chicago law review*, 1989, vol. 56, no. 3.
- SCHLACHTER, M. The European Social Charter: Could it contribute to a more Social Europe? In COUNTOURIS, N. and FREEDLAND, M. (eds.). *Resocialising Europe in a time of crisis*. New York, 2013.
- SEEGER, M. W. et al. Communication, organization, and crisis. *Communication yearbook*, 1998, vol. 21.
- SHETREET, S. Judicial independence: New conceptual dimensions and contemporary challenges In SHETREET, S. and DESCHENES, J. (eds.). *Judicial independence*. Dordrecht, Boston & Lancaster, 1985.
- SKOGLY, S. The global financial crisis: A human rights meltdown? In MAYNARD, P. D. and GOLD, N. (eds.). *Poverty, justice and the rule of law*. London, 2013.
- SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA IR TRIŠALĖ TARYBA. *Žingsnis po žingsnio socialinio dialogo link*. Vilnius, 2002.
- SOLOVEIČIKAS, D. Viešųjų pirkimų teisės tikslai ir jų įgyvendinimas. *Teisė* 2014, t. 91.
- SOMMERS, J. and WOOLFSON, C. (eds.). *The contradictions of austerity: The socio-economic costs of the neoliberal Baltic model*. London, 2014.
- SPRUOGIS, E. Socialinės asmens teisės ir jų konstitucionalizacija Lietuvoje. *Jurisprudencija*, 2004, nr. 59(51).
- STAUGAITYTĖ, V. (sud.). *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos 2010–2013*. Vilnius, 2014.
- STEVENS, R. *The independence of the judiciary*. Oxford, 1993.
- STUMM, S. VON et al. The hungry mind: Intellectual curiosity is the third pillar of academic performance. *Perspectives on psychological science*, 2011, no. 6.
- SUBRAMIAN, R. and TUBULTZ, R. Realigning justice resources: A review of population and spending shifts in prison and community corrections. Vera Institute of Justice. Center on Sentencing and Corrections, September 2012. Prieiga per internetą: <http://www.vera.org/files/Full%20Report.pdf>.

- SUDAVIČIUS, B. Mokesčių lengvatos Lietuvos mokesčių teisės kontekste. *Teisė*, 2010, t. 76.
- SUDAVIČIUS, B. Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje. *Teisė*, 2013, t. 87.
- SUDAVIČIUS, B. ir VASILIAUSKAS, V. Narystės Europos Sąjungoje įtaka Lietuvos Respublikos biudžeto planavimui. Iš ŠVEDAS, G. (vyr. moksl. red.). *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai*. Vilnius, 2014.
- SUPIOT, A. A legal perspective on the economic crisis of 2008. *International labour review*, 2010, vol. 149, no. 2.
- ŚWIĄTKOWSKI, A. and WUJCZYK, M. Labour law in Poland and the economic crisis – seeking legal solutions in the time of austerity. *Verslo ir teisės aktualijos*, 2013, vol. 8.
- ŠARLAUSKAS, T. ir TELEŠIENĖ, A. Valstybinio socialinio draudimo motinystės (tėvystės) išmokų reglamentavimas: pašalpų gavėjų struktūra ir pasirinkimai. *Viešojoji politika ir administravimas*, 2014, nr. 1.
- ŠIAUDINIS, S. What drove the 6-month VILIBOR during the late-2000's economic crisis? *Pinigų studijos*, 2010, nr. 2.
- ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius, 2005.
- ŠILEIKIS, E. Savivaldos teisė: aktualūs aiškinimo ir įgyvendinimo klausimai. *Teisė*, 2002, t. 42.
- ŠTARIENĖ, L. *Teisė į teisingą teismą pagal Europos žmogaus teisių konvenciją*. Vilnius, 2010.
- ŠUMSKIENĖ, E. et al. *Visuomenės nuostatų kitimo ir diskriminacijos priešasčių tyrimo ir rezultatų analizė*. VĮ Psichikos sveikatos perspektyvos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Prieiga per internetą: http://www.socmin.lt/download/8783/diskriminaciniu_nuostatu_kaitos_ataskaita_2014.pdf.
- TAMANAH, B. *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge, 2004.
- TARTILAS, J. Valstybinės pensijos, jų socialinis vertinimas ir perspektyva. *Socialinis darbas*, 2004, nr. 1.
- TEISĖS INSTITUTAS. Studija dėl tarėjų instituto Lietuvos Respublikoje įsteigimo tikslin-gumo ir galimybių, 2004. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0125360.doc>.
- TEUBNER, G. (ed.). *Global law without a state*. Brookfield, 1997.
- TIAŽKLIJUS, V. *Darbo teisė: teorija ir praktika*. I t. Vilnius, 2005.
- TIAŽKLIJUS, V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai. *Justitia*, 2004, nr. 1(49).
- TIRABOSCHI, M. *Labour law and industrial relations in recessionary times: The Italian labour relations in a global economy*. Modena, 2012.
- TREVIÑO, A. J. *Talcott Parsons on law and the legal system*. Newcastle, 2008.
- TULKENS, F. The European Convention on Human Rights and the economic crisis: The issue of poverty. Distinguished lecture delivered on the occasion of the XXIV Human Rights Law course of the Academy of European Law on 24 June 2013. European University Institute working paper AEL 2013/8. Prieiga per internetą: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/28099>.
- TWINING, W. *Globalisation and legal scholarship*. Nijmegen, 2011.
- UPHAM, F. K. The illusory promise of the rule of law. In SAJÓ, A. (ed.). *Human rights with modesty: The problem of universalism*. Leiden & Boston, 2004.
- URMONAS, A. ir NOVIKOVAS, A. Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, 2011, nr. 18(3).

- URUMOVA, I. When economic means much more: Researching the nexus between the economic recession and the implementation of civil and political rights. *European yearbook on human rights*, 2014.
- UŽUBALIS, G. *Mokesčių teisės paskirtis ir funkcijos (apmokestinimo teorijų kritinė analizė)*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2012.
- VADAPALAS, V. *Tarptautinė teisė: Bendroji dalis*. Vilnius, 1998.
- VAIČAITIS, V. A. Teisė į pensiją ir Konstitucinio Teismo praktika. *Teisė*, 2010, t. 77.
- VAIŠVILA, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius, 2000.
- VAIŠVILA, A. Teisingumas: jo formos ir socialinė reikšmė. *Jurisprudencija*, 2002, nr. 24(16).
- VALANČIUS, V. *Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principo įgyvendinimas*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2000.
- VASARIENĖ, D. The constitutional foundations of the financial system of the State of Lithuania. *Jurisprudencija*, 2012, nr. 19(3).
- VENETTE, S. J. *Risk communication in a high reliability organization: APHIS PPQ's inclusion of risk in decision making*. Ann Arbor, 2003.
- VITKAUSKAS, K. Lietuvos policijos pareigūnų socialinės apsaugos problemos. Iš *Administracinė ir baudžiamoji teisė*, t. 2. Vilnius, 2005.
- VITKAUSKAS, K. Policijos pareigūnų teisės į didesnę socialinę apsaugą pagrindimas. *Jurisprudencija*, 2003, t. 49(41).
- WALTERS, M. A. A general theories of hate crime? Strain, doing difference and self control. *Critical criminology*, 2011, vol. 19, no. 4.
- WARD, B. Europe's own human rights crisis. Prieiga per internetą: <http://www.hrw.org/world-report-2012/europe-s-own-human-rights-crisis>.
- WILLIAMS, B. *Moral luck*. Cambridge, Mass., 1985.
- WOOLFSON, C. 'Hard times' in Lithuania: Crisis and 'discourses of discontent' in post-communist society. *Ethnography*, 2010, vol. 11, no. 4.
- ZAI, P. The economic crisis and fiscal trends in EU Member States. *Transylvanian review of administrative sciences*, 2012, no. 35E.
- ZAKSAITĖ, S. Apsauga nuo smurto artimoje aplinkoje. Iš BELIŪNIENĖ, L. et al. *Aktualiausias žmogaus teisių užtikrinimo Lietuvoje 2008–2013 m. problemos: teisinis tyrimas*. Vilnius, 2014.
- ŽALIMAS, D. Taupymo priemonių konstitucingumo kriterijai Lietuvos Respublikos oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje. *Teisė*, 2015, t. 94.
- ŽALIMAS, D. ir MASNEVAITĖ, E. Ekonominės krizės iššūkiai teisėjo ir teismų nepriklausomumui. *Teisė*, 2015, t. 94.
- ŽILINSKAS, G. Specialiųjų vietos savivaldos principų raida Lietuvos Respublikoje. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2010, nr. 2(18).
- ŽILYS, J. Socialinė valstybė konstitucinėje teisėje. *Jurisprudencija*, 2006, nr. 12(90).
- ŽIOBIENĖ, E. Teisminės valdžios autoriteto apsauga žiniasklaidoje. *Jurisprudencija*, 2004, nr. 57(49).
- ŽUKAUSKAS, V. Lietuvos šešėlinė ekonomika. *Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Periodinis leidinys*, 2014, nr. 3.
- ŽUKAUSKAS, E. Žvilgsnis atgal: 1990–1999 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 2005, nr. 3.

Apie autorius

ANDRUŠKEVIČIUS, Arvydas

*Socialinių mokslų teisės krypties daktaras
Vilniaus universiteto (VU) Teisės fakulteto
(TF) Viešosios teisės katedros profesorius*

*Administracinės teisės instituto vadovas
VU TF Konstitucinės ir administracinės teisės katedros vedėjas (2008–2009 m.)*

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: administracinė teisė; administracinio proceso teisė.

ISOKAITĖ, Indrė

*Socialinių mokslų teisės krypties daktarė
VU TF Viešosios teisės katedros lektorė
Europos Sąjungos studijų asociacijos pirmininkė*

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: tarptautinė viešoji teisė; tarptautinė jūrų teisė; tarptautinių sutarčių teisė; žmogaus teisių apsauga nacionalinėje, Europos Sąjungos ir tarptautinėje teisėje.

KRIAUČIŪNAS, Deividas

*VU TF Viešosios teisės katedros lektorius
VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto dėstytojas*

Lietuvos viešojo administravimo instituto dėstytojas

Europos teisės departamento prie Teisingumo ministerijos generalinis direktorius

Vyriausybės atstovas Europos Sąjungos Teisingumo Teisme

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: Europos Sąjungos konstitucinė teisė; Europos Sąjungos privatinė teisė; Lietuvos, Europos Sąjungos ir užsienio šalių teisėkūros procesas.

KŪRIS, Egidijus (tyrimo vadovas, mokslinis redaktorius)

Socialinių mokslų teisės krypties daktaras (HP)

VU TF Viešosios teisės katedros profesorius

*Europos Žmogaus Teisių Teismo teisėjas
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjas (1999–2008 m.), pirmi-
ninkas (2002–2008 m.)*

VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto direktorius (1992–1999 m.)

VU TF Teisės teorijos ir istorijos katedros vedėjas (2008–2009 m.)

VU TF Viešosios teisės katedros vedėjas (2009–2013 m.)

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: teisės teorija; konstitucinė teisė; valstybinė (institucinė) teisė; konstitucinės justicijos proceso teisė.

LASTAUSKIENĖ, Giedrė

*Socialinių mokslų teisės krypties daktarė
VU TF Viešosios teisės katedros docentė
VU TF Teisės teorijos ir istorijos katedros vedėja (2007–2008 m.)*

Advokatė

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: teisės teorija; teisės filosofija; teisinis argumentavimas; teisėkūros procesas; verslo teisinis reguliavimas.

LUKAS, Mindaugas

*Socialinių mokslų teisės krypties daktaras
VU TF Viešosios teisės katedros lektorius
Advokatas*

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: mokesčių teisė; nacionalinė ir tarptautinė mokesčių politika.

MASNEVAITĖ, Elena

*Socialinių mokslų teisės krypties daktarė
VU TF Viešosios teisės katedros lektorė
Lietuvos apeliacinio teismo pirmininko
patarėja*

Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos pirmininko pavaduotoja

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: konstitucinė teisė; valstybinė (institucinė) teisė; rinkimų teisė; politinių partijų veiklos teisinis reglamentavimas.

MEDELIENĖ, Aistė

*Socialinių mokslų teisės krypties daktarė
VU TF Viešosios teisės katedros docentė
Advokatė*

Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės narė (2004–2011 m.)

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: mokesčių teisė; muitų teisė.

MILAŠIŪTĖ, Vygantė

*Socialinių mokslų teisės krypties daktarė
VU TF Viešosios teisės katedros lektorė
Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos Tarptautinės teisės departamento Tarptautinių sutarčių teisės skyriaus vedėja*

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: žmogaus teisių apsauga nacionalinėje, Europos Sąjungos ir tarptautinėje teisėje; tarptautinė viešoji teisė.

PETRYLAITĖ, Daiva

*Socialinių mokslų teisės krypties daktarė
VU TF Privatinių teisės katedros docentė
Kolektyvinės darbo teisės ir socialinės partnerystės instituto vadovė*

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: darbo teisė; socialinė partnerystė; kolektyvinė darbo teisė; valstybės tarnybos teisė.

PETRYLAITĖ, Vida

*Socialinių mokslų teisės krypties daktarė
VU TF Privatinių teisės katedros lektorė
VU Teisės klinikos direktorė*

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: socialinės apsaugos teisė; užimtumas; darbo teisė.

PŪRAITĖ-ANDRIKIENĖ, Dovilė

VU TF Viešosios teisės katedros doktorantė

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo Teisės departamento vyriausioji specialistė

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: konstitucinė teisė; konstitucinės justicijos proceso teisė.

ŽALIMAS, Dainius

*Socialinių mokslų teisės krypties daktaras
VU TF Viešosios teisės katedros profesorius*

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjas (nuo 2011 m.), pirmininkas (nuo 2014 m.)

Nuolatinio arbitražo teismo narys (2005–2011 m.)

VU TF Viešosios teisės katedros Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės instituto vadovas

VU TF Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedros vedėjas (2005–2009 m.)

Svarbiausios mokslinių tyrimų ir dėstymo sritys: tarptautinė viešoji teisė; tarptautinių organizacijų teisė; valstybių atsakomybė; diplomatinė ir konsulinė teisė; humanitarinė teisė; konstitucinė teisė.

Egidijus Kūris (moksl. red.) [Arvydas Andruškevičius, Indrė Isokaitė, Deividas Kriaučiūnas, Egidijus Kūris, Giedrė Lastauskienė, Mindaugas Lukas, Elena Masnevaitė, Aistė Medelienė, Vygantė Milašiūtė, Daiva Petrylaitė, Vida Petrylaitė, Dovilė Pūraitė-Andrikienė, Dainius Žalimas]. **Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės.** – Šiauliai: AB „TITNAGAS“, 2015. – 536 p.

Ši knyga parengta kompleksinio tyrimo, kurį atliko Vilniaus universiteto Teisės fakulteto mokslininkai, pagrindu. Joje nagrinėjama, ar (o jeigu taip, kaip) dėl 2008 m. Lietuvą užklupusios pasaulinės ekonominės krizės pakito iki tol Lietuvos teisėje įtvirtinti teisės viešpatavimo ir žmogaus teisių standartai. Parodoma, kad nors iki krizės įvairūs visuomenės narių lūkesčiai buvo suvokiami ir ginami kaip subjektinės teisės, krizė paskatino siaurinti jų gynimą ir tą siaurinimą pateisinti, lanksčiai interpretuojant atitinkamus teisinius standartus, o kartais jų netaikant. Kartu pagrindžiama, jog, nepaisant šių pokyčių, demokratinio režimo teisiniai standartai Lietuvoje jau yra tiek įsitvirtinę, kad jų santykinis pažeminimas užklupus krizei teisės viešpatavimo nepavertė iš teisinės tikrovės vien ideologema ar realaus turinio neturinčiu šūkiu, o teisinės valstybės samprata esminio sukrėtimo bent kol kas neišgyvena.

Knygoje aprėpiamas 2008–2014 m. laikotarpis. Plačiai analizuojamas krizės poveikis teisei į atsakingą valdymą ir ūkinės veiklos laisvei, viešųjų finansų (biudžeto proceso, mokesčių ir įmokų, bankų ir finansų rinkų priežiūros) reglamentavimui, socialinėms teisėms, politinėms ir asmeninėms teisėms, teismų nepriklausomumui (teisei į teisingą teismą) bei teisinių ginčų sprendimui.

ISBN 978-609-8176-05-6

Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės

Monografija

Mokslinis redaktorius Egidijus Kūris

Redaktorė Danutė Petrauskienė
Viršelio dalininkė Sigita Valančiūtė
Maketuotoja Laura Vilkanauskienė

Nr. 3538.

AB „TITNAGAS“. Vasario 16-osios g. 52,
LT-76291 Šiauliai, Lithuania
www.titnagas.lt

Arvydas ANDRUŠKEVIČIUS, Indrė ISOKAITĖ,
Deividas KRIAUCIŪNAS, Egidijus KŪRIS,
Giedrė LASTAUSKIENĖ, Mindaugas LUKAS,
Elena MASNEVAITĖ, Aistė MEDELIENĖ,
Vygantė MILAŠIŪTĖ, Daiva PETRYLAITĖ,
Vida PETRYLAITĖ, Dovilė PŪRAITĖ-ANDRIKIENĖ,
Dainius ŽALIMAS

Monografija parengta kompleksinio tyrimo, kurį atliko Vilniaus universiteto Teisės fakulteto mokslininkai, pagrindu. Joje nagrinėjama, ar (o jeigu taip, kaip) dėl 2008 m. Lietuvą užklupusios pasaulinės ekonomikos krizės pakito iki tol Lietuvos teisėje įtvirtinti teisės viešpatavimo ir žmogaus teisių standartai. Parodoma, kad, nors iki krizės įvairūs visuomenės narių lūkesčiai buvo suvokiami ir ginami kaip subjektinės teisės, krizė paskatino siaurinti jų gynimą ir tą siaurinimą pateisinti, lanksčiai interpretuojant atitinkamus teisinius standartus, o kartais jų netaikant. Kartu pagrindžiama, kad, nepaisant šių pokyčių, demokratinio režimo teisiniai standartai Lietuvoje jau yra įsitvirtinę taip, jog jų santykinis pažeminimas užklupus krizei teisės viešpatavimo iš teisinės tikrovės nepavertė vien ideologema ar realaus turinio neturinčiu lozungu, o teisinės valstybės samprata esminio sukrėtimo bent kol kas neišgyvena.

Knygoje aprėpiamas 2008–2014 m. laikotarpis. Plačiai analizuojamas krizės poveikis teisei į atsakingą valdymą ir ūkinės veiklos laisvei, viešųjų finansų (biudžeto proceso, mokesčių ir įmokų, bankų ir finansų rinkų priežiūros) reglamentavimui, socialinėms, politinėms ir asmeninėms teisėms, teismų nepriklausomumui (teisei į teisingą teismą) bei teisiųjų ginčų sprendimui.

ISBN 978-609-8176-04-9



9 786098 176063