

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Aušra
VAINORIENĖ

Nepaprastosios padėties teisiniai pagrindai

DAKTARO DISERTACIJA

Socialiniai mokslai,
teisė 01S

VILNIUS 2018

Disertacija rengta 2011 – 2017 metais Vilniaus universitete.

Mokslinis vadovas:

doc. dr. Vaidotas A. Vaičaitis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01S).

TURINYS

IVADAS.....	7
I. NEPAPRASTOSIOS PADĖTIES GENEZĖ IR TEORINĖ SAMPRATA	27
1. Nepaprastosios padėties ištakos Senovės Romos respublikoje	27
1.1. Romėnų nepaprastosios padėties kilmė ir modelis.....	28
1.2. Romėnų nepaprastosios padėties modelio išnykimas ir jo įtaka	33
2. Nepaprastosios padėties atskyrimas nuo karo padėties istorinėje perspektyvoje.....	35
3. Nepaprastosios padėties pavyzdžiai XIX-XX a. Prancūzijoje ir Vokietijoje	43
3.1. Nepaprastoji padėtis Prancūzijoje XIX-XX a.	43
3.2. Vokietijos nepaprastoji padėtis XX a. pr.....	49
4. Esminiai nepaprastosios padėties sampratos elementai	60
5. Nepaprastosios padėties teoriniai modeliai	64
5.1. Viešosios valdžios diskrecijos (romėnų) nepaprastosios padėties modelis	66
5.2. Konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties modelis	83
5.3. Procedūrinis nepaprastosios padėties modelis.....	93
II. NEPAPRASTOSIOS PADĖTIES TARPTAUTINIS REGULIAVIMAS	103
1. Tarptautiniai teisėtumo standartai nepaprastosios padėties metu.....	103
1.1. Tarptautinė teisė, reguliuojanti nepaprastosios padėties įvedimą	107
1.2. Tarptautinė teisė, reguliuojanti valstybės nepaprastąsias priemones .	117
2. Tarptautinės teisės nepaprastosios padėties normų taikymo problematika.....	135
2.1. Praktikoje kylančių problemų apžvalga	135
2.2. Esminės nepaprastosios padėties problemos tarptautinėje jurisprudencijoje	138
2.3. Nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo apibrėžimo problemos ...	147
3. Nepaprastosios padėties modelių pritaikymas tarptautinėje teisėje ...	149
III. NEPAPRASTOJI PADĖTIS LYGINAMOJOJE KONSTITUCINĖJE TEISĖJE	160
1. Nepaprastosios padėties konstitucionalizavimas.....	160
2. Nepaprastosios padėties konstitucinis įtvirtinimas ES šalių konstitucijose.....	169

2.1. Įvedimo pagrindas	174
2.2. Institucija, priimanti sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo	175
2.3. Institucija, atsakinga už nepaprastosios padėties valdymą	178
2.4. Konstitucinių vertybių ribojimas nepaprastosios padėties metu	181
2.5. Nepaprastosios padėties trukmė	184
3. Nepaprastosios padėties elementų klasifikavimo problemos lyginamosios konstitucinės teisės perspektyvoje	185
4. Nepaprastosios padėties modeliai užsienio šalių konstitucinėje teisėje	193
4.1. Viešosios valdžios diskrecijos modelio atspindžiai konstitucinėje teisėje ir teismų praktikoje	195
4.2. Procedūrinio modelio apraiškos konstitucinėje teisėje ir teismų praktikoje	204
4.3. Konstitucinių vertybių apsaugos modelio požymiai	209
5. Konstitucinės kontrolės pavyzdžiai nepaprastosios padėties kontekste	211
6. Šiuolaikinio krizių valdymo konstitucinės problemos, neskelbiant nepaprastosios padėties	220
IV. NEPAPRASTOSIOS PADĖTIES TEISINIAI PAGRINDAI LIETUVOS RESPUBLIKOJE	232
1. Nepaprastosios padėties elementai tarpukario Lietuvos Respublikoje	232
1.1. „Ypatingojo teisinio režimo“ istorija Lietuvos Respublikoje	232
1.2. Karo ir nepaprastosios padėties elementai tarpukario Lietuvos Respublikoje	235
1.3. 1925 m. Sustiprintos valstybės apsaugos įstatymas	242
1.4. Nepaprastosios padėties įtaka tarpukario Lietuvos teisei	244
2. Nepaprastosios padėties nuostatos šiuolaikinėje Lietuvos teisėje	247
2.1. Nepaprastosios padėties instituto Konstitucijos nuostatos	247
2.2. Nepaprastosios padėties instituto įstatyminis įtvirtinimas	252
3. Nepaprastosios padėties konstituciniai elementai	255
3.1. Nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas	256
3.2. Nepaprastąją padėtį įvedantis subjektas ir įvedimo procedūra	264
3.3. Žmogaus teisių apsaugos ribojimas nepaprastosios padėties metu	266
3.4. Žmogaus teisių gynimo teisminės ir ikiteisminės garantijos	281
3.5. Teisinės valstybės ir demokratijos ribojimas nepaprastosios padėties metu	285
3.6. Viešasis valdymas ir jo kontrolė nepaprastosios padėties metu	288
3.7. Nepaprastosios padėties laikinumas ir atšaukimas	293

4. Nepaprastosios padėties modeliai šiuolaikinėje Lietuvos konstitucinėje teisėje.....	294
5. Šiuolaikinio krizių teisinio reguliavimo konstitucinės problemos Lietuvoje, neskelbiant nepaprastosios padėties	295
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS.....	306
PRIEDAI	312
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	327
AUTORĖS MOKSLINIAI STRAIPSNIAI DISERTACIJOS TEMA.....	356

SUTRUMPINIMAI

angl. – anglų kalba

d. – dalis

ES – Europos Sąjunga

EŽTK – Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija

EŽTT – Europos žmogaus teisių teismas

ET – Europos Taryba

isp. – ispanų kalba

JAV – Jungtinės Amerikos Valstijos

JTO – Jungtinių tautų organizacija

1922 m. Konstitucija – 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucija

KT – Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

Laikinoji Konstitucija – 1920 m. Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija

liet. – lietuvių kalba

lot. – lotynų kalba

NVO – nevyriausybinė organizacija

p. – puslapis

pranc. – prancūzų kalba

sk. – skyrius

str. – straipsnis

TPPTP – Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas

VFKT – Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas

vok. – vokiečių kalba

„Ižvalgos trūkumas, nenoras veikti, kai veiksmai būtų paprasti ir efektyvūs, aiškaus mąstymo nebuvimas, patarėjų sąmyšis, kol kyla ekstremali situacija, kol savisauga ima mušti spengiantį gongą – tai bruožai, kurie nuolat pasikartoja istorijoje“. W. S. Churchill

IVADAS

Tyrimo aktualumas ir problematika

Nepaprastosios padėties teisinių pagrindų mokslinio tyrimo aktualumą lemia kelios priežastys. Visų pirma, valstybėse nuolat susiduriama su daugybe pavojingų grėsmių ir iššūkių, tokių kaip didelio masto gamtinės ir kitos katastrofos, teroristų išpuoliai, pandemijos, imigrantų iš trečiųjų šalių bangos, kiti įvairios kilmės vidiniai neramumai. Tokių grėsmių ir jų poveikio pavyzdžiais galima būtų paminėti dėl teroro išpuolių kilusią grėsmę Prancūzijoje 2016-2017 m., dėl staigaus trečiųjų šalių piliečių antplūdžio susidariusią pavojingą situaciją Vengrijoje 2016 m., po nepavykusio karinio perversmo 2016 m. liepą kilusius neramumus Turkijoje, uragano „Harvey“ padarinius 2017 m. rugpjūtį Teksaso valstijoje, JAV.

Antra, Vakarų valstybėse dėl paminėtų grėsmių padažnėjo nepaprastosios padėties įvedimo atvejų bei plečiasi nepaprastosios padėties teisinis reguliavimas. Kaip vieną iš esminių aplinkybių, nuo kurių buvo prisiminta nepaprastosios padėties kaip teisinio instituto svarba, būtų galima įvardyti Vakarų Vokietijos įvykius po 1968 m. kilusių studentų revoliucinių „neramumų“ ir specialiai sušaukto Bundestago posėdžių, po kurių buvo pakeistas Vokietijos Pagrindinis Įstatymas, įtraukiant „gynybos“ ir „įtemptos“ padėties nuostatas¹. Svarbu pažymėti, kad tokios nuostatos Pagrindinio Įstatymo rengėjų buvo sąmoningai neįtrauktos dėl Veimaro Respublikos patirties, kuomet Veimaro Konstitucijos nepaprastosios padėties nuostatos buvo taikytos itin plačiai ribojant konstitucines vertybes – žmogaus teises, demokratijos ir teisinės valstybės principus. Tačiau 1968 m. vokiečių politikai priėjo išvadą, kad teisinėje valstybėje nepaprastosios padėties įvedimas ir nepaprastųjų priemonių taikymas privalo būti reglamentuotas aukščiausios galios konstituciniame teisės akte². Pastebėtina,

¹ STERN, K. *Das Staatsrecht Der Bundesrepublik Deutschland Bd.2*. C.H. Beck, 1980, p.1329.

² Daugiau žr. JAKAB, A., German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency. Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse. *German Law Journal*, 2005, p. 86.

kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos rengėjai įvertino nepaprastosios padėties svarbą ir šio instituto pagrindai buvo įtvirtinti Konstitucijoje. Vis dėlto reikia pripažinti, kad nepaprastosios padėties teisinis reguliavimas yra sudėtingas uždavinys, keliantis ginčų tiek teorijoje, tiek praktikoje. Diskusijos dėl nepaprastosios padėties vėl ypač suaktyvėjo po 2001 m. rugsėjo 11 d. JAV įvykių, kurie ne tik JAV, bet ir daugelyje Europos valstybių tapo signalu įvertinti valstybės pasirengimą suvaldyti tokio pobūdžio grėsmes ir dėl minėtų įvykių daugelyje valstybių buvo priimti nauji įstatymai³. Pastebėtina, kad 2002 m. buvo priimtas ir Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas⁴. Galima pažymėti, kad, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės, Vokietijos bei Prancūzijos įstatymų nuostatos, kuriose buvo įtvirtintos tam tikros nepaprastosios priemonės, teismų buvo įvertintos, kaip neteisėtos⁵.

Trečia, geopolitinė situacija ir tarptautinė įtampa mūsų regione dėl rytų Ukrainoje Rusijos įvykdytos karinės agresijos, taip pat jaučiama grėsmė dėl tokių projektų, kaip Astravo atominė elektrinė Baltarusijoje, dėl kurios galėtų kilti didelio masto žala aplinkai ir žmonių sveikatai, verčia kelti klausimus, ar Lietuvoje yra nustatytas tinkamas teisinis reguliavimas, kuris leistų efektyviai suvaldyti kylančias grėsmes. Galima tik pasidžiaugti, kad Lietuvoje nuo nepriklausomybės atgavimo 1991 m. nepaprastoji padėtis nebuvo įvesta nė karto, tačiau, jeigu tam atsirastų pagrindas – svarbu, kad teisinis reguliavimas būtų nustatytas tinkamai.

Ketvirta, nepaprastosios padėties įvedimas ir nepaprastųjų priemonių taikymas istoriškai yra sukėlęs esminių konstitucinių vertybių, tokių kaip teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių pažeidimų. Bendriausia prasme nepaprastoji padėtis yra specialus kraštutinis būdas taikos metu valstybėje apsaugoti jos konstitucinę santvarką ir visuomenės rimtį, tačiau nepaprastosios padėties įvedimas leidžia pasitelkti priemones, kurios nebūtų teisėtos įprastai veikiančioje konstitucinėje santvarkoje. Taikant nepaprastąsias priemones, gali būti ribojamos, pavyzdžiui, susirinkimų teisė, judėjimo laisvė, privataus gyvenimo, nuosavybės teisės, ūkinės veiklos laisvė ir kt. Be to, nepaprastosios padėties metu tais atvejais, kai parlamentas

³ SCHEPPELE, K. L. International State of Emergency: Challenges to Constitutionalism after September 11. *Yale Legal Theory Workshop*, 2006, p. 49.

⁴ Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas (*Žin.*, 2002, Nr. 64-2575).

⁵ Daugiau žr. *A and the others v. United Kingdom*, Appl. no. 3455/05, ECHR (Grand Chamber), 2009; Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, BVerfG, 1 BvR 357/05 (2006 m. vasario 15 d.); Prancūzijos Konstitucinė Taryba, *Decision no.* 2016-536 QPC (2016 m. vasario 19 d.).

negali susirinkti, sprendimų priėmimas pereina vykdomajai valdžiai, valstybėje gali būti sudėtinga užtikrinti teisėtų lūkesčių ir teisinio tikrumo principus.

Atsižvelgiant į tai, kad nepaprastoji padėtis gali būti esminis momentas valstybės gyvavimui ir į tai, kaip dažnai ji pasitelkiama kitose Vakarų valstybėse, pastebėtina, kad Lietuvoje šiuo klausimu nėra plačiai diskutuojama. Galima teigti, kad Lietuvoje šiame kontekste egzistuoja tam tikra mokslinių tyrinėjimų spraga.

Pradedant nepaprastosios padėties teisinių pagrindų tyrimą, reikėtų pripažinti, kad vienas iš pirmųjų iššūkių yra sąvokų atskyrimas. Terminai, susiję ar apibūdinantys nepaprastąją padėtį, yra gana neaiškūs, dėl jų apibrėžimo nesutariama ir teisės moksle⁶. Tą lemia bent dvi priežastys. Visų pirma, skirtingų valstybių įstatymų leidėjai naudoja skirtingus terminus (nepaprastoji padėtis, išimtinė padėtis ir kt.), kurie ne visuomet yra aiškiai atskirti nuo karo padėties. Anglakalbėse šalyse populiarūs terminai „nepaprastoji (krizinė) teisė“ ir „nepaprastieji įgaliojimai“ (angl. *emergency law, emergency powers*), kontinentinėje Europoje vartojami „įtempta padėtis“, „išimtiniai įgaliojimai“, „grėsmės padėtis“ (vok. *Notstand*, pranc. *des pouvoirs exceptionnels*, isp. *el estado de alarma*) ir kiti⁷. Antra, nepaprastoji padėtis įvedama dėl staigios, netikėtos ir didelės grėsmės, kurios tikslus kriterijus sudėtinga nustatyti teisės normose ir kas kartą gali prireikti skirtingų priemonių, kurių neįmanoma konkrečiai nuspėti iš anksto, todėl siekiama palikti daugiau diskrecijos valstybės valdžiai, o dėl šios priežasties nepaprastosios padėties apibrėžimas yra sudėtingas⁸.

Lietuvos teisiniame reguliavime nepaprastosios padėties kontekste aktualios sąvokos yra apibrėžiamos remiantis Konstitucija, Konstitucinio Teismo jurisprudencija ir Nepaprastosios padėties įstatymu. Bendriausia sąvoka šiame kontekste yra krizė, t. y. netikėtai susidariusios aplinkybės ar staigus įvykis, dėl kurių susidaro sunki ar įtempta padėtis ir dėl to valstybės valdžia privalo nedelsiant priimti reikalingus sprendimus bei imtis

⁶ ZWITTER, A. The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy. *ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie*, vol. 98, no. 1, 2012, p. 95–97.

⁷ AGAMBEN, G. *State of exception*, University of Chicago Press, p. 1–4.

⁸ Pasak K. Loevy, nepaprastosios padėties apibrėžimas yra „chaotiškas“. LOEVY, K. *Emergencies in Public Law– The Legal Politics of Containment*, Cambridge University Press, 2016, p. 66.

atitinkamų veiksmų⁹. Teisės moksle krizė suprantama, kaip nenumatyta, fundamentali grėsmė įprastinei teisinei tvarkai, kuri yra laikina ir neatidėliotina ta prasme, kad yra ribotos trukmės ir reikalauja greito atsako¹⁰. Krizės gali būti skirtingos prigimtys, tačiau Lietuvos nepaprastosios padėties kontekste paminėtinos trijų rūšių krizės: (i) ekonominė krizė, (ii) nepaprastoji padėtis (konstitucinės santvarkos ir visuomenės rimties krizė), (iii) ekstremali situacija (gamtinio, technologinio ar socialinio pobūdžio krizė). Kai kilusi krizė kelia grėsmę valstybės biudžeto surinkimui ir finansinių įsipareigojimų vykdymui, remiantis Konstitucinio Teismo jurisprudencija, gali būti taikomos antikrizinės priemonės, kurios įprastomis aplinkybėmis nebūtų leidžiamos (pavyzdžiui, mažinant atlyginimus ir pensijas)¹¹. Dėl gamtinės, technologinės ar socialinės krizės, pavyzdžiui, potvynio, užkrečiamų ligų plitimo, pavojingos avarijos, riausių, teroro išpuolio ir kt., gali kilti pavojus, kuris, remiantis Civilinės saugos įstatymu bei kitais teisės aktais, gali būti kvalifikuojamas kaip ekstremali situacija ir taikomos teisės aktuose numatytos civilinės saugos priemonės, kurios įprastais atvejais nėra leidžiamos (pavyzdžiui, paimamos iš valstybės rezervo civilinės saugos priemonių atsargos)¹². Tais atvejais, kai taikos metu krizė kelia grėsmę konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai, remiantis Konstitucija ir Nepaprastosios padėties įstatymu, gali būti įvesta nepaprastoji padėtis ir ribojamos Konstitucijoje numatytos žmogaus teisės bei taikomos

⁹ Daugiau žr.: VAITKEVIČIŪTĖ V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001; OXFORD REFERENCE, [interaktyvus, žiūrėta 2016-12-12] Prieiga per internetą:

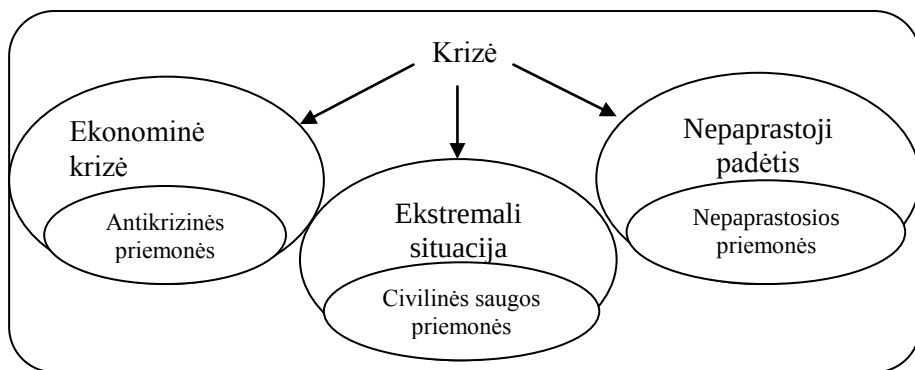
<<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100014441>>.

¹⁰ Daugiau žr. AGAMBEN, G. State of Exception. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 4. ZUCKERMAN, I. One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. *Constellations*, 2006, p. 542.

¹¹ KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. (*Žin.* 2010, Nr. 46-2219). Pažymėta, jog: „konstitucinė valstybės biudžeto samprata, *inter alia* konstitucinis biudžetinių metų institutas, suponuoja tai, kad valstybėje susidarius ypatingai situacijai (kilus ekonomikos krizei ir kt.), dėl kurios valstybės ekonominė ir finansinė padėtis 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 apmokama iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų) atlyginimams už darbą mokėti, arba lėšų, būtinų pensijoms mokėti, sukaupimas ir dėl to teisinis reguliavimas turi būti koreguojamas mažinant minėtų asmenų atlyginimus ir pensijas <...>“.

¹² Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas (*Žin.*, 2009, Nr. 159-7207, nauja suvestinė redakcija nuo 2015-07-01)

kitos nepaprastosios priemonės¹³. Siekiant aiškumo, toliau pateikiama schema, kurioje pavaizduojami aukščiau aptarti terminai.



Kita vertus, krizė gali nesukelti Konstitucijoje numatytos grėsmės, tuomet nebūtų pagrindo skelbti nepaprastąją padėtį. Pavyzdžiui, 2008 m. ekonomikos krizės pasekmės Lietuvai buvo aukščiausiu lygiu konstatuotas to meto Vyriausybės veiklos programoje¹⁴. E. Kūris rašė, kad šios krizės įveikimo priemonės kėlė grėsmę teisės viešpatavimui ir žmogaus teisėms¹⁵ – pamatiniams mūsų konstitucinės santvarkos elementams. Tačiau šiuo atveju krizė nepasiekė tokio lygio, kad būtų galima ją kvalifikuoti kaip grėsmę konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Kitas pavyzdys galėtų būti meteorologiniai reiškiniai, kurie, visų laimei, iki šiol Lietuvoje nekėlė tokios grėsmės, kuri būtų pagrindas nepaprastosios padėties įvedimui¹⁶, tačiau, dėl žemės ūkio subjektų patirtų nuostolių, 2017 m. spalio 4 d. Vyriausybė

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucija (*Žin.*, 1992, Nr. 33-1014).

¹⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ (*Žin.*, 2008, nr. 146-5870). Išsami teisinė studija šia tema parengta VU teisės mokslininkų kolektyvinėje monografijoje *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), Vilniaus universitetas, 2015.

¹⁵ KŪRIS, E. Vietoj įžangos, p. 13. Iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), 2015.

¹⁶ Meteorologiniai reiškiniai, sukeliantys didelę grėsmę žmonių gyvybei, sveikatai ar turtui, neretai tampa nepaprastosios padėties įvedimo priežastimi, pavyzdžiui, dėl stipraus lietaus kilusių potvynių Airijoje 2017 m. spalio mėn. įvesta nepaprastoji padėtis.

susidariusias aplinkybes kvalifikavo kaip valstybės lygio ekstremalią situaciją¹⁷.

Taigi, nepaprastoji padėtis, remiantis Konstitucija, gali būti įvedama, kai iškyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Detalesnė sąvoka yra nustatyta Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatyme, tai – „ypatingas teisinis režimas valstybėje ar jos dalyje, leidžiantis taikyti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija) ir šiame Įstatyme nustatytus laikinus naudojimosi fizinių asmenų teisėmis ir laisvėmis apribojimus ir laikinus juridinių asmenų veiklos apribojimus“. Šiame įstatyme apibrėžtos ir nepaprastosios priemonės – „šio Įstatymo nustatyti laikino pobūdžio apribojimai, veiksmai, taikomi nepaprastosios padėties metu, siekiant pašalinti grėsmę konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai“. Taip pat nustatyta ekstremalios situacijos sąvoka: „tai padėtis, kuri atsiranda dėl gamtinio, techninio, ekologinio ar socialinio pobūdžio priežasčių ir sukelia staigų bei didelį pavojų žmonių gyvybei ar sveikatai, turtui, gamtai arba lemia žmonių žūtį, sužalojimą ar didelius turtinius nuostolius“¹⁸.

Nepaprastosios padėties įstatyme, kiek kitaip nei Konstitucijoje, nustatyta, kad nepaprastoji padėtis gali būti įvedama, kai dėl valstybėje susidariusios ekstremalios situacijos kyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai ir šios grėsmės neįmanoma pašalinti nepanaudojus nepaprastųjų priemonių. Svarbu suprasti nepaprastosios padėties ir ekstremalios situacijos santykį. Ekstremali situacija gali būti įvedama tuomet, kai kyla staigus ir didelis pavojus, tačiau jis nepasiekia tokio masto, kad keltų grėsmę konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai ir būtų būtinos nepaprastosios priemonės. Priešingu atveju – būtų pagrindas nepaprastosios padėties įvedimui.

Nepaprastosios padėties kontekste, kaip susijusi sąvoka, tam tikrais atvejais minima karo padėtis, kuri savo prasme yra atskiras teisės institutas. Istorškai šie institutai nebuvo atskirti iki pat XX a., dėl to kyla tam tikrų sąvokų atskyrimo problemų. Visgi nepaprastoji padėtis ir karo padėtis yra skirtingi teisiniai režimai. Esminiai nepaprastosios padėties skirtumai nuo karo padėties yra šie: nepaprastoji padėtis įvedama tik taikos metu, šios

¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 781 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo“ (TAR 2017-10-04, Nr. 15635).

¹⁸ Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas (*Žin.*, 2002-06-26, Nr. 64-2575).

padėties metu negali veikti teismai su ypatingais įgaliojimais bei negali būti naudojamos pagal paskirtį ginkluotosios pajėgos¹⁹.

Tyrimo objektas, tikslas ir uždaviniai

Šio disertacinio tyrimo **objektas** – nepaprastosios padėties teisiniai pagrindai. Nepaprastosios padėties teisiniai pagrindai analizuojami Vakarų teisės tradicijos kontekste, kaip nuolat besivystantys ir naujai atsiskleidžiantys, tačiau turintys iš esmės nekintančią elementų struktūrą, kuri eina per visą mūsų civilizacijos istoriją, pradedant nuo antikos, ir tebesitęsia šiais laikais²⁰. Kaip rašė R. Brague'as, pirmieji europiečiai buvo romėnai, nes jie perėmė graikų filosofiją ir pritaikė ją kurdami savo teisinę sistemą, kuri vėliau pati tapo Vakarų civilizacijos kultūros paveldo dalimi²¹. Atsižvelgiant į tokį kontekstą, šiame darbe nepaprastosios padėties teisinių pagrindų analizė pradedama nuo Senovės Romos respublikos, kaip atskaitos taško, siekiant atskleisti nepaprastosios padėties teisinių pagrindų tęstinumą bei pabrėžti teisės istorijos ir teorijos svarbą šios temos tyrimui.

Nepaprastosios padėties teisiniai pagrindai šiame darbe suprantami ne tik, kaip konkrečios teisės normos, kurios sudaro nepaprastosios padėties institutą, tačiau kartu apima ir nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo kilmę, raidą bei pokyčius tarpdisciplininame kontekste. Pirmiausia nepaprastosios padėties teisiniai pagrindai atskleidžiami istorinėje ir teorinėje perspektyvoje, būtent, tiriant nepaprastosios padėties ištakas Senovės Romoje bei vėliau analizuojant, kaip formavosi nepaprastosios padėties samprata teisės teorijoje ir filosofijoje bei kaip ši samprata keitėsi

¹⁹ Skirtumai išskirti remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 111 straipsnio 3 dalies, 142, 143, 144 straipsnių sistetine analize. Karo padėties sąvoka yra nustatyta karo padėties įstatyme. Žr. Lietuvos Respublikos karo padėties įstatymas (*Žin.*, 2000, Nr. 25-1482).

²⁰ Vakarų teisės tradicija šiame darbe suprantama remiantis BERMAN, H. J. Teisė ir revoliucija: Vakarų teisės tradicijos formavimas, Pradai, 1999. Vakarų teisės tradicijos vienu iš esminių bruožų laikomas teisės viešpatavimo principas, kuris, pasak V. Vaičičiaus, apima ir konstitucionalizmą (VAIČAITIS, V., A. et al. Lietuvos konstitucionalizmo istorija (Istorinė Lietuvos konstitucija), Vilnius, 2016). Todėl svarbu pažymėti, kad šiame darbe nebus nagrinėjamos kitos (įskaitant ir nedemokratinės) teisės tradicijos. Nors nedemokratinuose režimuose pasitelkiamos nepaprastosios priemonės, jos nėra *per se* išimtinės, jos yra įprastinio valdymo dalis, todėl nėra prasmės analizuoti nepaprastosios padėties taikymo problemų tokių valstybių kontekste.

²¹ Žr. BRAGUE, R. *Ekscentriškoji Europos tapatybė*. Vilnius, Aidai, 2001. Iš VAIČAITIS, V., A. et al. Lietuvos konstitucionalizmo istorija (Istorinė Lietuvos konstitucija), p. 10.

istorinėje perspektyvoje. Antra, pasitelkiama tarptautinės teisės analizė, kuri gali būti laikoma teisiniu pagrindu, nes turi formuojančios įtakos nepaprastosios padėties nacionaliniam teisiniui reguliavimui. Trečia, nepaprastosios padėties esminių teisinių pagrindų laikytinas konstitucinis reguliavimas, todėl darbe atliekamas užsienio valstybių konstitucinės teisės lyginamasis tyrimas nepaprastosios padėties reguliavimo kontekste. Galiausiai, išanalizavus nepaprastosios padėties pagrindus anksčiau paminėtais trimis pjūviais, atlikto tyrimo rezultatai yra remiamasi detaliai analizuojant Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties teisinius pagrindus – konstitucinį bei įstatyminį administracinį reguliavimą, tiek įvertinant istoriniu požiūriu svarbą tarpukario laikotarpį, tiek ir ištiriant šiuolaikinį nepaprastosios padėties reguliavimą.

Pažymėtina, kad šio darbo objektas neapima susijusio, bet savo esme atskiros, karo padėties instituto. Karo padėtis tirama tik tiek, kiek yra būtina parodyti jos skirtumus nuo nepaprastosios padėties. Nors karių įsiveržimas į valstybę be oficialaus įspėjimo, gali būti laikoma nepaprastosios padėties įvedimo pagrindu ir tai turi daug sąsajų su valstybės nepaprastųjų priemonių pasitelkimu, tačiau nepaprastosios padėties vienas iš esminių bruožų ir kartu skirtumų nuo karo padėties yra tai, kad nepaprastoji padėtis yra įvedama taikos metu, nepaprastosios padėties metu ginkluotosios pajėgos negali būti naudojamos pagal paskirtį²².

Šiame darbe pateikiamos tam tikros įžvalgos, tačiau plačiau neanalizuojami konkretūs nepaprastosios padėties atvejai ir jų faktinio valdymo aspektai, nes šio darbo objektas yra nepaprastosios padėties teisinių pagrindų tyrimas, o kartu atliekant ir faktinių situacijų tyrimą būtų akivaizdžiai viršyti tokiems darbams keliami apimties reikalavimai. Apsibrėžiant darbo ribas taip pat svarbu pažymėti, kad jame nėra nagrinėjami ir detalesni nepaprastosios padėties administracinio valdymo klausimai (pvz., materialinis aprūpinimas, evakuacijos planai ir kt.)²³.

Šio **darbo tikslas** yra išanalizuoti nepaprastosios padėties teisinius pagrindus istoriniu, teoriniu ir tarpdisciplininio lyginamuoju požiūriais,

²² Pavyzdžiui, šiuolaikinėje praktikoje taikomos kovos su terorizmu priemonės, tokios, kaip tiksliniai žudymai ir kt., artimesnės tarptautinei ginkluotų konfliktų ir humanitarinei teisei. Daugiau žr.: VASILIAUSKIENĖ, D. „Kova su terorizmu tarptautinės humanitarinės teisės kontekste“, daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, Teisė, 2014.

²³ Šia tema daugiau žr. PITRĖNAITĖ, B. „Ekstremaliųjų situacijų valdymo veiksmingumo didinimas Lietuvoje“. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas. Vilnius: MRU, 2009.

nustačius nepaprastosios padėties ištakas ir atlikus tarptautinės viešosios teisės bei lyginamąją užsienio konstitucinės teisės analizę, pritaikyti tyrimo rezultatus Lietuvos nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo tyrimui bei tobulintųjų aspektų nustatymui. Praktinis tikslas – tyrimo pabaigoje pateikti siūlymus Lietuvos įstatymų leidėjui dėl teisinio reguliavimo tobulinimo.

Šio darbo tikslas nėra konkrečių situacijų praktinė analizė, darbe nėra bandoma pateikti kriterijų, kurie leistų kvalifikuoti kiekvieną grėsmę, kaip nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą, tačiau siekiama palyginti, susisteminti ir išskirti nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo tendencijas, jas vertinant istoriniame kontekste. Nors analizuojant nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą skirtingose šalyse ir tarptautinėje teisėje ar teismų praktikoje, neretai pastebima su nepaprastąja padėtimi susijusių terminų reglamentavimo, interpretavimo ir taikymo skirtumų, šioje disertacijoje ieškoma bendrųjų vardiklių ir gerosios praktikos, siekiant pasiūlyti Lietuvos įstatymų leidėjui nuoseklaus nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo modelį.

Darbo uždaviniai:

1. Ištirti nepaprastosios padėties teisinius pagrindus istoriniu ir teoriniu požiūriais bei nustatyti nepaprastosios padėties ištakas, išskirti pirminius nepaprastosios padėties elementus (jos įvedimo teisinius pagrindus siaurąja prasme), išanalizuoti pasirinktus teisinio reguliavimo pavyzdžius istorinėje perspektyvoje.

2. Išanalizuoti nepaprastosios padėties teorinę sampratą, jos vieningo apibrėžimo problematiką, suformuluoti nepaprastosios padėties teorinių modelių tipologiją.

3. Nustatyti nepaprastosios padėties teisinius pagrindus tarptautinėje viešojoje teisėje, identifikuoti pagrindines reguliavimo problemas, įvertinti tarptautinės teisės reguliavimą išskirtų teorinių nepaprastosios padėties modelių kontekste bei nustatyti tarptautinės teisės įtaką nacionaliniam nepaprastosios padėties teisiniam reguliavimui.

4. Palyginti šiuolaikinio nepaprastosios padėties konstitucinio reguliavimo pavyzdžius užsienio valstybėse, išskirti pagrindinius nepaprastosios padėties konstitucinius elementus ES valstybių konstitucijose bei nustatyti šiuolaikinių nepaprastosios padėties modelių tipologiją, pagrindines tendencijas ir problemas.

5. Detaliai išanalizuoti Lietuvos nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą, jį įvertinti atlikto teisės istorijos ir teorijos, tarptautinės teisės bei lyginamojo užsienio valstybių nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo tyrimo kontekste, atsižvelgiant į išskirtus nepaprastosios

padėties esminius elementus, suformuotą nepaprastosios padėties modelių tipologiją bei nustatyti tobulintinus jo aspektus.

6. Suformuluoti konkrečius pasiūlymus nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo tobulinimui Lietuvoje.

Disertacijos struktūra

Darbo struktūrą nulėmė tyrimo objekto apibrėžimas, išsikeltas tikslas ir nustatyti uždaviniai. Disertacijos pagrindinės dalys yra: įvadas, tiriamoji dalis, išvados ir rekomendacijos bei literatūros sąrašas. Įvade nustatoma tyrimo aktualumas ir problematika, pagrindžiamas tyrimo naujumas, pristatoma egzistuojančių tyrimų disertacijos tema apžvalga, pristatomi darbo ginamieji teiginiai, nurodomi tyrimui naudoti metodai. Siekiant įgyvendinti disertacijos tikslą ir uždavinius, tiriamoji dalis suskirstyta į keturias dalis.

Pirmojoje darbo dalyje, siekiant atskleisti nepaprastosios padėties teisinius pagrindus, istoriniu, teoriniu ir lyginamuoju požiūriais analizuojamos nepaprastosios padėties ištakos ir istoriniai pavyzdžiai. Iš nepaprastosios padėties istorinės praktikos Senovės Romos respublikoje, taip pat XX a. pirmosios pusės pasirinktų Vokietijos (dar vadinamos Veimaro Respublikos) ir Prancūzijos teisinio reguliavimo pavyzdžių, išskiriami esminiai nepaprastosios padėties elementai, kurie laikytini nepaprastosios padėties įvedimo teisiniais pagrindais siaurąja prasme. Atskleidžiamas istorinis bei teorinis nepaprastosios ir karo padėties atsiskyrimo kontekstas bei šių institutų skirtumai. Išanalizavus teisės mokslo nepaprastosios padėties teorijas, identifikuojama nepaprastosios padėties apibrėžimo problematika ir teorinių sampratų skirtumai. Remiantis išskirtais nepaprastosios padėties elementais ir pasitelkiant tipologiją, klasifikuojamos nepaprastosios padėties teorijos: (i) viešosios valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties modelis, (ii) konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties modelis ir (iii) procedūrinis nepaprastosios padėties modelis.

Antrojoje disertacijos dalyje, analizuojant tarptautinių žmogaus teisių apsaugos normas, leidžiančias nukrypti nuo tarptautinių įsipareigojimų nepaprastosios padėties metu, taip pat EŽTT ir kitų tarptautinių organų praktiką, atskleidžiami tarptautinės viešosios teisės formuojami nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo standartai. Išskiriami pagrindai, kada valstybėms leidžiama nukrypti nuo įsipareigojimų pagal tarptautines žmogaus teisių sutartis dėl nepaprastosios padėties, ištiriami EŽTT ir kitų tarptautinių organų praktikoje nustatyti nepaprastosios padėties ir nepaprastųjų priemonių taikymo kriterijai. Analizuojami pagrindiniai

iššūkiai nepaprastosios padėties metu tarptautinės teisės saugomoms žmogaus teisėms ir laisvėms bei siūlomi problemų sprendimo variantai. Vertinama tarptautinės viešosios teisės įtaka nepaprastosios padėties nacionaliniam teisiniam reguliavimui, pasitelkiami nepaprastosios padėties teoriniai modeliai.

Trečiojoje darbo dalyje tiriamas šiuolaikinis nepaprastosios padėties konstitucinis reguliavimas. Analizuojamos nepaprastosios padėties konstitucinės normos ES valstybių konstitucijose, išskiriami esminiai nepaprastosios padėties elementai, jie lyginami ir išvedamos bei apibendrinamos konstitucinio reguliavimo tendencijos. Analizuojama pasirinktų valstybių teismų praktika nepaprastosios padėties kontekste, tiriami ne tik ES, bet ir JAV konstitucinio reguliavimo bei JAV Aukščiausiojo teismo praktikos pavyzdžiai. Remiantis valstybių konstitucinio nepaprastosios padėties reguliavimo tyrimo rezultatais, apžvelgiamos tendencijos, problemos, identifikuojami pokyčiai, išskiriami nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo modeliai, analizuojami jų pavyzdžiai praktikoje. Tiriama Vakarų teisės tradicijos valstybėse atsiradusi tendencija – nepaprastųjų priemonių taikymas neskelbiant nepaprastosios padėties, bet priimant įprastus įstatymus.

Ketvirtoji dalis yra skirta nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo Lietuvoje analizei. Lietuvos teisinis reguliavimas nėra analizuojamas kitose dalyse, siekiant pateikti išsamią ir nuoseklią nacionalinio nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo analizę. Išskirtinai pripažįstant šios dalies reikšmę ir svarbą, nacionaliniam reguliavimui yra skirta paskutinė dalis, kurioje analizė atliekama remiantis jau atlikto teisės istorijos ir teorijos, tarptautinės teisės bei lyginamojo užsienio valstybių konstitucinės teisės tyrimo rezultatais. Pradedama nuo istorinio Lietuvos tarpukario laikotarpiu galiojusio teisinio nepaprastosios padėties reguliavimo analizės. Toliau atliekamas nuoseklus šiuolaikinių Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties konstitucinių elementų tyrimas. Taip pat įvertinamas nepaprastųjų priemonių įstatyminis reguliavimas, institucijų įgaliojimai nepaprastosios padėties metu, jų veiklos tęstinumo garantijos, nepaprastosios padėties atšaukimo procedūra. Pabaigoje nustatomos nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo spragos ir įvardijamos esminės problemos bei pateikiamos rekomendacijos dėl jų sprendimo būdų.

Atliktas disertacinis tyrimas baigiamas išvadomis, kuriose pateikiami atlikto mokslinio tyrimo rezultatai, pagrindžiami disertacijos ginamieji teiginiai bei pateikiami siūlymai Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjui dėl nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo tobulinimo.

Pabaigoje pateikiamas disertacijoje naudotų literatūros šaltinių ir autorės mokslinių publikacijų disertacijos tema sąrašas.

Tokia darbo struktūra ne tik nuosekliai atskleidžia analizuojamo instituto kilmę, tęstinumą, reglamentavimo tendencijas ir problemas skirtingais laikotarpiais bei skirtingose teisinėse sistemose, bet ir leidžia išanalizuoti nepaprastosios padėties teisinius pagrindus Lietuvos teisėje, įvertinant juos istoriniu, teoriniu požiūriais, palyginant tarptautinės teisės ir ES valstybių konstitucijų kontekste, taip pat argumentuotai įvardinti probleminius aspektus ir pasiūlyti galimus jų sprendimo būdus.

Tyrimų apžvalga

Nagrinėjant temos ištyrimo lygį, pirmiausia būtina aiškiai apsibrėžti sferas, kuriose keliamas šis klausimas. Bendriausia prasme galima išskirti pasaulinį ir Lietuvos mokslo diskursus. Pirmiausia koncentruotai paminėtini svarbiausi užsienio mokslo šaltiniai. Pasauliniu mastu nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo analizė yra pripažinta ir plačiai nagrinėta tema. Pažymėtina, kad bene didžiausias kiekis literatūros atėjęs iš bendrosios teisės tradicijos (ypač JAV ir Jungtinės Karalystės teisės mokslo), tačiau, būtina paminėti, kad nepaprastoji padėtis buvo žinoma dar Senovės Romos teisėje²⁴.

Vadovaujantis chronologine tvarka būtų galima pradėti nuo Senovės Romos nepaprastosios padėties modelį atskleidžiančių šaltinių, kurių dauguma yra antriniai. Istorinių Senovės Romos šaltinių analizę įvairiais aspektais yra atlikę tokie teisės mokslininkai, kaip G. Agamben'as²⁵, J. Frerejohn'as ir P. Paschino'as²⁶, C. Rossiter'as²⁷, W. E. Scheuerman'as²⁸, ir kiti, o apie Senovės Romos diktatoriumi paskirto Cincinnatus valdymo laikotarpį rašė J. Engels'as ir kiti²⁹. Kai kurie Senovės Romos modelio

²⁴ GROSS O. Normless and Exceptionless Exception: Carl Schmitt's Theory of Emergency Powers and the Norm-Exception Dichotomy. *Cardozo Law Review* 21, 2000.

²⁵ AGAMBEN, G. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

²⁶ FERREJOHN, J.; PASQUINO, P. The law of the exception: A Typology of emergency Powers *International Journal of Constitutional Law*, No. 210., 2004,

²⁷ ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Greenwood Press, 1979.

²⁸ SCHEUERMAN, W. E. Survey article: Emergency powers and the rule of law after 9/11. *Journal of Political Philosophy* 14 (1), 2006, p. 61–84.

²⁹ ENGELS, J. The two faces of Cincinnatus: A rhetorical theory of the state of exception. *Advances in the History of Rhetoric*, 17, 2014, p. 53–64.

elementai išliko ir iki šių laikų atkeliavo per tokių autorių kaip Livius³⁰, Montesquieu³¹ ir Rousseau³² darbus. Nepaprastosios padėties sampratos formavimuisi įtakos turėjo H. Grotius'o³³, J. Locke'o³⁴ ir A. Dicey'o³⁵ teorijos.

Vienas iš pirmųjų modernių nepaprastosios padėties tyrėjų buvo C. Schmitt'as, tačiau net ir praėjus beveik šimtmečiui, jo teorija turi didelę reikšmę šiuolaikiniams nepaprastosios padėties tyrimams. Knygoje „Politinė teologija“ (1922 m.) jis vartoja išimtinės padėties terminą, o išimtinę padėtį apibūdina kaip kraštutinę koncepciją, kuri yra atsidūrusi labai prieštaringame santykiyje su teisės normomis ir taisyklėmis³⁶. Jis teigia, kad vienintelė išeitis valstybei išimtinėje padėtyje yra sustabdyti teisės veikimą ir pasitelkti diktatūrą. Jo teorija sunkiai gali būti suderinama su konstitucinės valstybės principais³⁷. Tačiau Schmitt'o analizė buvo iš naujo tiesiogiai ir gana plačiai pritaikyta šiuolaikiniuose debatuose, pavyzdžiui, bene daugiausiai nepaprastosios padėties teorijos kontekste cituojamo autoriaus G. Agamben'o teorijoje. Italų mokslininko Agamben'o knygos *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life* bei *State of Exception* yra svarbūs šaltiniai,

³⁰ T. LIVIUS, (Livy) *Ab Urbe Condita*, žiūrėta iš ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship*, Greenwood Press, 1979, p. 27.

³¹ MONTESQUIEU, *Apie įstatymų dvasią*, Vilnius: Mintis, 2004, p. 68.

³² ROUSSEAU, J. J. (1761) Rinktiniai raštai, Vilnius, 1979.

³³ GROTIUS, H. (1625) *The Rights of War and Peace, including the Law of Nature and of Nations*, (translated from the Original Latin of Grotius by A.C. Campbell, A.M.), New York: M. Walter Dunne, 1901. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-01-31] Prieiga per internetą: <<http://oll.libertyfund.org/titles/grotius-the-rights-of-war-and-peace-1901-ed>>.

³⁴ LOCKE, J. (1691) *Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą (Antras traktatas apie valdžią)*, Vilnius, 1992.

³⁵ DICEY, A. V. (1885) *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1998.

³⁶ SCHMITT, C. (1922) *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2005. „Politinė teologija“ nėra vienintelė Schmitt'o išimtinės padėties analizė, bet ji padarė didžiausią įtaką šiuolaikiniam mokslui. Todėl nuorodose į Schmitt'o teoriją visuomet rašoma apie „Politinę teologiją“. Reikėtų paminėti, jog nedidelė dalis teisės mokslininkų vis dėlto analizavo ir kitus Schmitt'o darbus, netgi teigė, kad „Politinė teologija“ nėra geriausia jo teorija. Daugiau žr.: ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*. Princeton University Press, 1948.

³⁷ Schmitt'as buvo vienas žymiausių Vėimaro Respublikos teisininkų, kuris prisidėjo prie nacių totalitarinio režimo pagrindimo, jis buvo nacių partijos narys ir valdžios mėgiamas mokslininkas.

tačiau juose formuojama neteisinė nepaprastosios padėties samprata, kuria, atliekant teisinį tyrimą, galima remtis tik ribotai³⁸.

Reikia paminėti, kad didelė dalis darbų atlikta JAV, dalis siejama su Kanados, Izraelio ar Jungtinės Karalystės pavyzdžiais, o kontinentinės Europos kontekste ši tema analizuota kiek mažiau, bet naudingų šaltinių galima aptikti Vokietijoje ir Prancūzijoje. Darbe yra remiamasi kelių vokiečių ir prancūzų teisės mokslininkų darbais (kurie yra išversti į anglų ar lietuvių kalbą), nors darbų šiame kontekste esama žymiai daugiau. Pastebėtina, kad teisės moksle nėra nusistovėjusios vieningos nepaprastosios padėties sampratos. Prie svarbiausių šiuolaikinių mokslinių darbų šia tema būtų galima paminėti: B. Ackerman'o³⁹, D. Dyzenhaus'o⁴⁰, O. Gross'o ir F. N. Aolain'o⁴¹, B. Honig⁴², D. Feldman'o⁴³, J. Frerejohn'o ir P. Paschin'o, B. Manin'o⁴⁴, T. Poole'o⁴⁵, E. Posner'io ir A. Vermeule'o⁴⁶, J. Waldron'o⁴⁷, A. Zwitter⁴⁸ darbus.

Atkreiptinas dėmesys, kad didelė dalis teorijos ir praktikos koncentruota į valstybės saugumo priemonių kovos su terorizmu kontekste ir

³⁸ Daugiau žr.: AGAMBEN, G. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005; AGAMBEN G. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: SUP, 1998.

³⁹ ACKERMAN, B. *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. Yale University Press, 2006.

⁴⁰ DYZENHAUS D., *The Constitution of Law – Legality in a Time of Emergency*. Cambridge, 2006.

⁴¹ GROSS, O., NÍ AOLÁIN, F., *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2006.

⁴² HONIG, B. *Emergency Politics: Paradox, Law, Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

⁴³ FELDMAN, D. Human Rights, Terrorism and Risk: The Roles of Politicians and Judges, *Public Law*, 2006.

⁴⁴ MANIN, B. The Emergency Paradigm And The New Terrorism. What if the end of terrorism was not in sight? Publié dans Sandrine Baume, Biancamaria Fontana, (dir. de), *Les usages de la séparation des pouvoirs*, Paris, Michel Houdiard, 2008

⁴⁵ POOLE, T. Courts and Conditions of Uncertainty in Times of Crisis, *Public Law*, 2008.

⁴⁶ POSNER, E.; VERMEULE, A., *Accommodating Emergencies*, *Chicago Public Law And Legal Theory Working Paper No. 48*, 2003.

⁴⁷ WALDRON, J. Torture and Positive Law: Jurisprudence for the White House. *Columbia Law Review*, 2005, No. 105.

⁴⁸ ZWITTER, A. The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy.” *ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie* vol. 98, no. 1, 2012, p. 95–111.

žmogaus teisių apsaugos santykio problemą⁴⁹, tačiau šio mokslinio darbo tikslas nėra minėto santykio tyrimas.

Tarptautinėje viešojoje teisėje nepaprastoji padėtis yra tam tikra prasme reguliuojama žmogaus teisių apsaugos instrumentuose. Dalis autorių, pavyzdžiui, E. M. C. J. Fariss'as, Hafner-Burton'as ir L. R. Helfer'as⁵⁰, teigia, kad tarptautiniai žmogaus teisių įsipareigojimai yra neveiksmingi nepaprastosios padėties kontekste dėl viešosios tarptautinės teisės trūkumų, tokių, kaip minėtų įsipareigojimų įgyvendinimo mechanizmo nebuvimas, beveik neįmanomas sankcijų taikymas ir kt. Iš dalies tarptautinės teisės neveiksmingumą patvirtina ir valstybių narių pažeidimai žmogaus teisių srityje. Tačiau kita dalis teisės mokslininkų – J. Fitzpatrick'as⁵¹, S. P. Sheeran'as⁵², A. L. Svensson-Mccarthy'is⁵³, teigia, kad tarptautinė teisė suteikia pakankamai priemonių, kurias reikia išnaudoti, siekiant pagerinti žmogaus teisių apsaugos situaciją nepaprastosios padėties metu.

Vertinant Lietuvos mokslo doktrinoje esančias nepaprastosios padėties analizės apraiškas, galima daryti išvadą, jog išsamių ir sisteminių darbų šia tema nėra. Bene vienintelė ekstremalias situacijas išsamiau analizavo B. Pitrenaitė, tačiau jos mokslo darbuose daugiausia dėmesio skirta ne teisiniam vertinimui, bet situacijos valdymo veiksmingumui, t. y. vadybiniams ir administravimo klausimams, kurie nėra šios disertacijos tyrimo objektas⁵⁴. Daugiau nepaprastosios padėties analizei kaip atskiram teisės institutui dėmesio nebuvo skirta. Tačiau būtina paminėti, kad tam tikri aspektai buvo nagrinėti įvairiuose teisės mokslo darbuose, pavyzdžiui, V. A.

⁴⁹ Literatūros gausa tiriant temą „saugumas v. žmogaus teisės“ neleidžia išvardinti visų, todėl paminėtini žymiausi mokslininkai: D. Dyzenhaus, O. Gross, G. Agamben, W. E. Scheuerman, D. L. Shapiro ir kt.

⁵⁰ HELFER, L. R. *et al.*, Emergency and Escape: Explaining Derogations From Human Rights Treaties, 65 *International Organization*, 2011, p. 673-707.

⁵¹ FITZPATRICK, J. Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency, 1994, p. 197.

⁵² SHEERAN, S. P. *Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics*, 34 Mich. J. Int'l L. 491, 2013, p. 584.

⁵³ SVENSSON-MCCARTHY, A. L. The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Préparatoires and Case-Law of the International Monitoring Organs, 1998.

⁵⁴ PITRĖNAITĖ, B. „Ekstremaliųjų situacijų valdymo veiksmingumo didinimas Lietuvoje“. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas. Vilnius: MRU, 2009.

Vaičičio darbai apie suvereniteto sampratą⁵⁵ ar teismų praktiką išimtinės padėties kontekste⁵⁶. Trumpa nepaprastosios ir karo padėties analizė pateikiama E. Šileikio knygoje „Alternatyvi konstitucinė teisė“⁵⁷. Be to, naudingi šaltiniai tarptautinės teisės atžvilgiu buvo E. Leonaitės⁵⁸, M. Krasnicko ir S. Katuokos⁵⁹, V. Vasiliauskiene⁶⁰, J. Vienažindytės⁶¹ ir J. Žilinsko darbai⁶². Konceptualiaame filosofiniame ir istoriniame lygmenyje su darbo tema susijusių elementų aptikta T. Berkmano⁶³, B. Gailiaus⁶⁴, M. Kuodžio⁶⁵ ir M. Romerio⁶⁶ darbuose.

Pažymėtina, kad šiuolaikinės nepaprastosios padėties teisės vystymasis buvo ir yra labai intensyvus bei įvairiapusis procesas, suformavęs pakankamai daug skirtingų teorijų, tačiau tebekeliantis daugybę diskusijų.

Tyrimo šaltiniai

Nurodant svarbiausius tyrimo šaltinius, jie skirstomi į **teorinius ir praktikos**. Pirmosios grupės šaltiniai yra užsienio ir Lietuvos autoriai, atlikę tyrimus aktualiais klausimais. Didžioji dalis **teorinių šaltinių** buvo aptarti pirmiau, pristatant esamų šios temos tyrimų apžvalgą. Pažymėtina, kad tarp

⁵⁵ VAIČAITIS, V. A. Suvereniteto samprata ir 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai: recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Klaipėda, 2012.

⁵⁶ VAIČAITIS, V. A. State of Exception and Judicial Power. Kaunas: *Baltic Journal of Law & Politics*, 2010, Vol. 3, No. 2.

⁵⁷ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė* (2 leid.). Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.

⁵⁸ LEONAITĖ, E. Proporcingumo principas Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013.

⁵⁹ KATUOKA, S., KRASNICKAS, M., „Nukrypimai nuo įsipareigojimų pagal EŽTK nepaprastosios padėties atveju“. *Jurisprudencija* 3 (105), 2008.

⁶⁰ VASILIAUSKIENĖ, D. „Kova su terorizmu tarptautinės humanitarinės teisės kontekste“. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė. Vilniaus universitetas, 2014.

⁶¹ VIENAŽINDYTĖ, J. Vertinimo nuožiūros laisvės doktrina EŽTT jurisprudencijoje. *Teisė*, 2014, T. 90.

⁶² ŽILINSKAS, J. „Kononov Case and the Baltic States. *Jurisprudencija*, 2011, 18(3).

⁶³ BERKMANAS, T. Schmitt v. (?) Kelsen: the total state of exception posited for the total regulation of life. Kaunas: *Baltic Journal of Law & Politics*, 2010, Vol. 3, No. 2.

⁶⁴ GAILIUS, B. Partizanų diktatūra. Vilnius: *Politologija*, 2011, 2 (62) tomas.

⁶⁵ KUODYS, M. „Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m.“. Daktaro disertacija humanitariniai mokslai, istorija. Kaunas, VDU, 2009.

⁶⁶ RÖMERIS, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Kaunas, 1931.

svarbesniųjų nurodyti tyrėjai nėra vieninteliai, kuriais remtasi tyrime, tačiau jų argumentai tapo esminiu šio tyrimo atskaitos tašku ir pagrindu.

Praktikos šaltinius galima būtų suskirstyti į **teisės aktus** ir **teismų praktiką**. Teisės aktų šaltinių grupė susideda iš istorinei analizei svarbių, bet nebegaliojančių teisės aktų, bei šiuo metu aktualių teisės aktų redakcijų, kurie yra **pagrindiniai darbo šaltiniai** šioje grupėje – tai ES valstybių narių konstitucijos, tarp jų išskiriant Lietuvos Respublikos Konstituciją. Taip pat kiti Lietuvos Respublikos teisės norminiai aktai bei tarptautinės konvencijos, iš kurių toliau paminėti tik svarbiausi:

1. Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas;
2. Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas;
3. Lietuvos Respublikos karinės jėgos panaudojimo statutas;
4. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija;
5. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas.

Šioje šaltinių grupėje paminėtini ir kiti užsienio šalių teisės aktai, įvairaus pobūdžio tiek praktinę, tiek mokslinę reikšmę turintys dokumentai, *travaux preparatoires*, teisės taikymo gairės ir tarptautinės ataskaitos. Svarbūs šaltiniai yra JAV ir Jungtinės Karalystės teisės aktai, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės *Prevention of Terrorism Act, Terrorism Act, JAV Patriot Act*.

Pristatant šaltinių antrąją grupę, t. y. **teismų praktiką**, būtina išskirti Lietuvos ir užsienio teismų praktiką. Darbe bus orientuojamasi į aukščiausios instancijos bei konstitucinių teismų sprendimus. Tokiu būdu yra siekiama aiškiai apibrėžti darbo ribas, be to, galutinės teismų instancijos formuoja teismų praktiką, kuria vėliau vadovaujasi ir žemesnės instancijos teismai. Pateikiamas sąrašas taip pat yra nebaigtinis. Teismų praktika analizuojama siekiant atskleisti didėjančią teisminės valdžios vaidmenį nepaprastosios padėties kontekste ir teismų formuojamus nepaprastųjų priemonių taikymo kriterijus. Vis dėlto paminėtina, kad teismų praktika šiame kontekste nėra gausi. Pasirinkti esminę reikšmę nagrinėjamai temai turintys Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, Jungtinės Karalystės Lordų Rūmų, JAV Aukščiausiojo Teismo, Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo, Prancūzijos Konstitucinės Tarybos, EŽTT ir kitų teismų sprendimai.

Tyrimo naujumas ir jo reikšmė

Nors temos artimai susijusios su nepaprastąja padėtimi (terorizmas, migrantų krizė, hibridinis karas, gamtos katastrofos) yra ypač aktualios,

tačiau išsamių nepaprastosios padėties teisinių pagrindų analizės, prieinamos lietuvių ar anglų kalbomis, beveik nėra. Be to, teisės mokslas neturi vieningo atsakymo dėl nepaprastosios padėties sampratos apibrėžimo bei tinkamiausio teisinio reguliavimo modelio⁶⁷.

Šiame darbe analizuojama nepaprastosios padėties kilmė, samprata, vertinamos skirtingos teorijos, formuojama modelių tipologija ir ištiriami nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo istoriniai pavyzdžiai, kurie leidžia išskirti esminius nepaprastosios padėties elementus ir suformuoti tam tikrą perspektyvą tiriant šiuolaikinę nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą. Nepaprastosios padėties reguliavimas analizuojamas tarptautinės teisės kontekste. Analizuojamos ir apibendrinamos ES ir kitų valstybių konstitucijų bei įstatymų nepaprastosios padėties nuostatos, teismų praktika leidžia palyginti nepaprastosios padėties modelius, nustatyti teisinio reguliavimo tendencijas ir problemas. Remiantis atlikta išsamia nepaprastosios padėties teisinių pagrindų analize, įvertinamas Lietuvos nepaprastosios padėties teisinis reguliavimas, identifikuojami trūkumai ir siūlomi tobulinimo būdai. Pateikiamas naujas požiūris į nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą, išgryninant procedūrinius kriterijus. Tai leidžia išvengti nepaprastosios padėties nuostatų neapibrėžtumo ir jų išplėtimo bei, pasitelkiant teisminės patikros testą, įvertinti nepaprastosios padėties įvedimo bei nepaprastųjų priemonių taikymo teisėtumo klausimus.

Ši disertacija gali būti laikoma pirmuoju bandymu Lietuvos teisės doktrinoje visapusiškai ištirti nepaprastosios padėties teisinius pagrindus bei Lietuvos nepaprastosios padėties teisinį reglamentavimą. Tai pagrindžia ir disertacijos reikšmę Lietuvos teisės mokslui, nes ji gali pasitarnauti kaip pagrindas tolesniems nepaprastosios padėties instituto tobulinimo tyrimams. Nepaprastosios padėties teisės tyrimai Lietuvoje yra būtini, siekiant ne tik perimti kitų valstybių patirtį ir įdirbį šioje sferoje, bet ir tinkamai pritaikyti Lietuvoje veikiantiems bei teisę taikantiems subjektams, kurie privalo būti pasiruošę reaguoti į įvairias galimas grėsmes.

Ginamieji teiginiai

1. Nepaprastosios padėties tyrimas tęstiniame istoriniame, teoriniame ir lyginamajame kontekste parodo, kad nepaprastosios padėties

⁶⁷ Daugiau žr.: SCHELPELE, K. L. 'We Are All Post-9 / 11 Now', *Fordham Law Review*, 475 (2006), 607–29; FERREJOHN, J.; PASQUINO, P. 'The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers', *International Journal of Constitutional Law*, 2 (2004), 210–39.

įvedimo teisiniai pagrindai, kurių kilmė siejama su Senovės Romos respublika, šiuolaikinėje konstitucinėje teisėje išlieka, tačiau yra papildomi konstitucinių vertybių apsaugos elementais. Nepaprastosios padėties konstitucionalizavimo istorijoje atsispindi pusiausvyros paieška tarp siekio veiksmingai apsaugoti konstitucinę santvarką ir visuomenę bei esminių konstitucinės santvarkos vertybių ribojimo, siekiant šio tikslo. Vis dėlto tiek teisės teorijoje, tiek praktikoje nėra vieningai sutariama dėl balansavimo tarp veiksmingų valstybės gynimo priemonių bei konstitucinių vertybių apsaugos, siekiant pakreipti „svarstyklės“ labiau į vieną ar kitą pusę. Toks nepaprastosios padėties teisinis-mokslinis conceptualizavimas atsispindi Vakarų teisės tradicijos valstybių nepaprastosios padėties konstituciniame įtvirtinime.

2. Vienas iš esminių nepaprastosios padėties elementų yra jos laikinumas. Įprastinės konstitucinės santvarkos išsaugojimą ir neuždelstą grįžimą į ją, nepaprastajai padėčiai pasibaigus, galėtų užtikrinti aiškos procedūrinės taisyklės nepaprastosios padėties teisiniame reguliavime dėl pagrindinių valdžios institucijų įgaliojimų ribų bei jų veiklos tęstinumo garantijų, o parlamento atliekama vykdomosios valdžios kontrolė nepaprastosios padėties metu galėtų būti saugiklis nuo vykdomosios valdžios piktnaudžiavimo pernelyg plačiai taikant nepaprastąsias priemones.

3. Teismų (ypač konstitucinių teismų) vaidmens stiprinimas, operatyviai vertinant gautus ieškinius, skundus ir prašymus ištirti nepaprastosios padėties įvedimo ir / ar nepaprastųjų priemonių taikymo teisėtumą, taip pat aiškus nepaprastosios padėties teisinio vertinimo procedūrinių kriterijų nustatymas tiek nacionalinių, tiek ir tarptautinių teismų praktikoje – leistų subalansuoti teisėtą suverenios valstybės valdžios poziciją ginti savo konstitucinę santvarką ir kartu užkirsti kelią neproporcingam nepaprastųjų priemonių panaudojimui ir piktnaudžiavimui.

4. Lietuvos nepaprastosios padėties modelis atspindi istorinės konstitucinės tradicijos tąsą, atitinka tarptautinės teisės normas ir ES valstybių bendras nepaprastosios padėties konstitucinio įtvirtinimo tendencijas. Vis dėlto Lietuvos nepaprastosios padėties teisiniame reguliavime identifikotini tobulintini aspektai. Pagal disertacijoje pateikiamus siūlymus patobulintas nepaprastosios padėties modelis būtų optimalesnis Lietuvai dabartiniu laikotarpiu, nes nustatytų aiškesnį nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą, taikant aukštesnius teisėtumo standartus, kurie išplaukia iš konstitucinio teisinės valstybės siekio, demokratijos bei žmogaus teisių apsaugos principų bei atitiktų Europos valstybių gerąją praktiką.

Metodai

Siekiant atlikti nuoseklų ir išsamų mokslinį tyrimą bei tinkamai atskleisti nepaprastosios padėties teisinius pagrindus, darbe naudojami šie pagrindiniai mokslinio tyrimo **metodai**:

1. *Istoriniu* metodu atskleidžiamos nepaprastosios padėties teisinių pagrindų ištakos, šio instituto vystymosi socialinės ir istorinės aplinkybės, konkretūs nepaprastosios padėties taikymo atvejai, parodantys galimus ateityje kilsiančių problemų sprendimų būdus. Šis metodas ypač svarbus pirmojoje darbo dalyje;

2. *Dokumentų tyrimo ir analizės* metodu analizuojami, visapusiškai atskleidžiami ir įvertinami viešosios tarptautinės teisės šaltiniai, skirtingų valstybių konstitucijos ir kiti teisės aktai bei Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir užsienio teismų (pasirinktų užsienio valstybių, pavyzdžiui, JAV Aukščiausiojo Teismo, Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo, Jungtinės Karalystės Aukščiausiojo Teismo ir kt.) sprendimai. Šis metodas pasitelkiamas visose šio darbo dalyse;

3. *Lyginamasis (komparatyvistinis)* metodas naudojamas lyginant užsienio valstybių konstitucijų, kitų teisės aktų nuostatas bei teismų jurisprudenciją trečiojoje darbo dalyje, be to, šis metodas taip pat svarbus pirmojoje dalyje lyginant mokslo doktrinoje aptariamus nepaprastosios padėties instituto aspektus;

4. Taikant *sisteminį* metodą nepaprastosios padėties institutas vertinamas egzistuojančių teisės normų kontekste, siekiant suvokti skirtingus teisės institutus jungiančius ryšius bei jų prasmę. Šis metodas daugiausia pasitelkiamas paskutinėje darbo dalyje, išsamiai analizuojant Lietuvos nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą;

5. *Loginiu* metodu siekiama tinkamai struktūrizuoti darbą, nuosekliai išdėstyti svarbiausius argumentus bei padaryti pagrįstas išvadas, taip pat nuosekliai ir tinkamai suformuluoti pasiūlymus bei rekomendacijas tyrimo pabaigoje;

6. *Lingvistiniu* metodu atskleidžiami tam tikri sąvokų vartojimo ypatumai, reikšmingi tinkamai darbo objekto analizei, kaip pagalbinis metodas taikytas aiškinantis nevienareikšmiškai suvokiamų sąvokų reikšmę bei skirtingų valstybių konstitucinių nuostatų prasmę;

7. *Teleologinio* metodo pagalba daromos išvados dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir kitų įstatymų normų turinio, atsižvelgiant į konkrečiu reglamentavimu siekiamus tikslus, šis metodas daugiausia naudotas paskutinėje darbo dalyje.

I. NEPAPRASTOSIOS PADĖTIES GENEZĖ IR TEORINĖ SAMPRATA

Pirmojoje darbo dalyje nepaprastosios padėties teisiniai pagrindai analizuojami istoriniu, teoriniu ir lyginamuoju požiūriais bei tiriamos nepaprastosios padėties ištakos ir teisinio reguliavimo pavyzdžiai istorinėje perspektyvoje. Šioje dalyje taip pat pristatomos pagrindinės nepaprastosios padėties sampratą apibūdinančios teorijos, išskiriami siaurąją prasme suprantami nepaprastosios padėties įvedimo teisiniai pagrindai, suformuluojama nepaprastosios padėties modelių tipologija.

Analizuojant nepaprastosios padėties teisinius pagrindus Vakarų teisės tradicijos kontekste, tyrimui ypatingą reikšmę turi nepaprastosios padėties kilmė ir istorija, kurie pasitelkiami kaip šio tyrimo pagrindas, pažymint šio instituto tęstinumą, o kartu ir gebėjimą keistis bei prisitaikyti prie skirtingų istorinio laikotarpio socialinių ir politinių poreikių. Šio tyrimo atskaitos tašku pasirinkta Senovės Romos respublika, kurioje pirmą kartą teisinėmis priemonėmis buvo įtvirtintas institutas, kuris pagal savo pagrindinius elementus gali būti lyginamas su nepaprastąją padėtimi. Senovės Romos praktika yra svarbi šiam tyrimui todėl, kad tai – pirmieji išlikę šaltiniai apie teisinius nepaprastosios padėties pagrindus respublikoje, kurios teisė turėjo lemiamą įtaką visos Vakarų teisės tradicijos formavimuisi. Kaip jau buvo paminėta Įvade, nepaprastoji padėtis savo esme yra institutas, kuris turi prasmę tik teisinėje demokratinėje santvarkoje, kurioje saugomos žmogaus teisės ir kuris leidžia tam tikrus nukrypimus nuo paminėtų vertybių, esant kritinėms aplinkybėms. Senovės Romos respublikoje egzistavo tam tikros teisinės valstybės, demokratijos ir piliečių teisių apsaugos principų užuomazgos bei išimtinės padėties teisinis reguliavimas, leidęs nukrypti nuo įprastinės įtvirtintos tvarkos.

Po Senovės Romos respublikos iki pat Naujausiųjų laikų autorei nepavyko aptikti šaltinių liudijančių apie nepaprastosios padėties sąvoką atitinkančio instituto teisinį reguliavimą. Tai galima paaiškinti ilgu viduramžių laikotarpiu įsigalėjusiu absoliutizmu bei vėlesniais ilgais karo periodais, kai šis institutas neturėjo prasmės.

Lietuvos teisės istorijos ir teorijos nepaprastosios padėties kontekste šioje dalyje nėra, kaip jau buvo paaiškinta Įvade, pabrėžiant Lietuvos teisinio reguliavimo svarbą, Lietuvos tyrimui yra skirta visa IV-oji darbo dalis.

1. Nepaprastosios padėties ištakos Senovės Romos respublikoje

Modernus nepaprastosios padėties teisinis institutas iki tam tikro lygio buvo modeliuojamas pasitelkiant senovės romėnų modelį⁶⁸. Vargu, ar šis modelis galėtų tiesiogiai pasitarnauti šiuolaikinės teisinės sistemos kūrimui dėl skirtingų socialinių ir ekonominių skirtumų, susidariusių per daugelį praėjusių šimtmečių. Tačiau romėnų nepaprastosios padėties modelis, naudojamas kaip teorinis standartas, tam tikras kriterijus, kuriuo remiantis galima vertinti šiuolaikinį nepaprastosios padėties institutą, yra nepamainomas. Nė vienoje senovės civilizacijoje nebuvo tokios nuostatos kaip Senovės Romos respublikoje, jog įmanoma laikinai pakeisti valstybės (respublikos) valdymo esminius pagrindus, siekiant ją apsaugoti. Be to, galima pastebėti, kad didelė dalis Senovės Romos respublikoje išskiriamų nepaprastosios padėties įvedimo elementų sutampa su šiuolaikiniais nepaprastosios padėties elementais. Todėl romėnų *diktatūros* modelis, kuris dar gali būti vadinamas tradiciniu modeliu, vertas detalesnio tyrimo.

Reikia pažymėti, kad tam tikrų nepaprastosios padėties užuomazgų galima rasti jau antikos istorijoje, bet jos nebuvo išvystytos iki institucinio lygmens. Aristotelis „Politikoje“ rašė apie „renkamą tironiją“, kuri skirta atkurti teisei ir tvarkai valstybėje, nusilpnintoje vidinių konfliktų ar kaimyninių valstybių puldinėjimų⁶⁹. Tai kartais buvo naudojama Graikijos miestuose, tačiau tik Senovės Romoje nepaprastosios padėties valdymą buvo pasirinkta įtvirtinti per teisinę formą ir ji pripažinta nuolatiniu valdžios instrumentu, skirtu kovoti su grėsmėmis⁷⁰.

1.1. Romėnų nepaprastosios padėties kilmė ir modelis

Dėl istorinės nepaprastosios padėties instituto kilmės kyla tam tikrų nesutarimų. Livius pripažino, kad sunku tiksliai nustatyti nepaprastosios padėties genezę, nes nėra žinoma, nei kada ji pirmą kartą buvo įtvirtinta, nei kas buvo pirmasis diktatorius⁷¹. Dalis teisės istorijos mokslininkų teigia, kad

⁶⁸ Taip teigia, pvz.: AGAMBEN, G. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 36, SCHEUERMAN, W. E. Survey article: Emergency powers and the rule of law after 9/11. *Journal of Political Philosophy* 14 (1), 2006, p. 61–84.

⁶⁹ ARISTOTELIS, Politika, Margi raštai, 2009, p. 104.

⁷⁰ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Greenwood Press, 1979, p. 15.

⁷¹ Atkreiptinas dėmesys, kad nepaprastosios padėties ištakos siejamos su tam tikru teisiniu įtvirtinimu ir valdymo sistemos pasikeitimu. LIVIUS, T. *Ab Urbe Condita*, žiūrėta iš ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship*, p. 16.

pirmą kartą Senovės Romoje nepaprastoji padėtis buvo įvesta apie 500 m. pr. Kr. Remiantis Cicerono raštais matyti, kad tai įvyko maždaug praėjus „dešimt metų po to, kai buvo paskirti pirmieji konsulai“⁷². Dėl teisinio įtvirtinimo taip pat nėra sutarimo, tačiau yra nuomonių, kad tokia nuostata buvo įtvirtinta 509 m. pr. Kr. Bendra nuomonė egzistuoja dėl to, kad tokia nuostata tuometinėje respublikos teisinėje sistemoje atkeliavo iš monarchijos laikų⁷³.

Instituto kilmė papildomai gali būti paaiškinta ir atsižvelgiant į žinomas istorines ankstyvosios Romos Respublikos aplinkybes. Viena vertus, Roma buvo nuolatinėje apsuptyje tiek karų su aplinkinėmis valstybėmis, tiek ir draskoma vidinių konfliktų. Kita vertus, Senovės Romos teisinė sistema buvo nepaslanki: aristokratijos ir tiesioginės demokratijos mišinys, su sudėtinga atstovavimo sistema. Be to, nebuvo vieningos centralizuotos vykdomosios valdžios, įvairios ribotos funkcijos buvo išdalintos konsulams ir magistratams. Šios sudėtingos teisinės sistemos pažeidžiamumas krizių laikotarpiais reikalavo veiksmingo nepaprastosios padėties režimo. Problemos sprendimas buvo akivaizdus – įvedama *diktatūra*, griežtai apribota laike ir su aiškiu tikslu. Kilus karui ar vidiniams neramumams, sudėtinga kolegiali valdžios sistema pakeičiama į efektyvesnį vieno asmens valdymą.

Senatas, kuris buvo įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia, nusprendavo, ar yra susidariusi pavojinga situacija, kuri keltų grėsmę Romos Respublikai. Esant tokiai padėčiai, Senatas paskelbdavo *senatus consultum ultimum*, t. y. Senato sprendimas, kuris turėjo įstatymo galią, kuriuo įpareigodavo konsulus (kartu ir visus piliečius) imtis visų įmanomų priemonių, kad užtikrintų valstybės saugumą. Toks sprendimas reiškė, jog yra skelbiama *tumultus*, t. y. nepaprastoji padėtis, ko pasekmė yra *iustitium* paskelbimas. Terminas *iustitium*, kaip bebūtų paradoksalu, šiame kontekste atspindi teisinės tvarkos suspendavimą, kuris Senovės Romoje pasireiškė kaip laikinas jurisdikcijos ir visų civilinių bei baudžiamųjų teisminių procesų, kuriuos atliko magistratai ir teisėjai, sustabdymas⁷⁴.

Verta pažymėti, kad nepaprastajai padėčiai Senovės Romoje apibūdinti buvo pasirinktas būtent toks terminas, kuris yra išvestinis iš žodžių „teisė“ (*ius*), teisingumas (*iustitia*). Taigi nepaprastosios padėties

⁷² ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 17.

⁷³ *Ten pat.*

⁷⁴ OXFORD REFERENCE, [interaktyvus, žiūrėta 2016-12-12] Prieiga per internetą: <<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100014441>>.

įvedimas buvo išreikštas per teisinę formą. Tai yra labai svarbus aspektas, nes Senovės Romoje pirmą kartą atsiranda toks teisiniais būdais įtvirtintas valdymo formos pasikeitimas, su aiškiai nustatytomis funkcijomis ir procedūromis, kai respublikos valdymo sistema pakeičiama į diktatūrą ir atvirkščiai. Tai gali būti laikoma šiuolaikinio nepaprastosios padėties teisinio instituto ištakomis.

Pastebėtina, kad Senovės Romoje *tumultus* buvo skirtingas teisinis režimas nuo *bellum*. Pastarasis buvo skelbiamas būtent karo atveju ir visų pirma reiškė tam tikrą mobilizaciją, t. y. buvo paskelbiamas *dilectus* – vyrų, paskirtų į karinę tarnybą sąrašas. Tuo tarpu *tumultus* (liet. triukšmas, sukilimas, maištas, neramumai) buvo skirtas daugiau vidiniams neramumams suvaldyti, pavyzdžiui, vergų sukilimo atveju⁷⁵.

Tokiomis aplinkybėmis, konsulai su Senato pritarimu išrinkdavo diktatorių ir jam suteikdavo *imperium* – absoliuti valdžia. Galia jam perleidžiama teisine forma – *lex curiata*, kuri suteikė diktatoriaus veiksmams teisėtumą ir nustatė tikslą. Egzistavo dviejų rūšių diktatūra – *dictatura rei gerundae causa* (pažodžiui – diktatūra tam, kad dalykai būtų atlikti) ir *dictatura seditionis sedandae et rei gerundae causa* (diktatūra, skirta nuslopinti pilietinį sukilimą). Pirmoji rūšis šaltiniuose minima kaip dažnesnė⁷⁶.

Diktatūra *rei gerundae causa* yra klasikinės diktatūros pavyzdys, kuri buvo pasitelkiama gintis nuo priešiškų kaimynų ir apsaugoti valstybę nuo karo. Literatūroje dažnai minimas diktatoriaus pavyzdys – Lucius Quinctius Cincinnatus, ūkininkas, 458 m. pr. Kr. pašauktas Romos Senato kaip diktatorius, kad išsaugotų respubliką nuo priešų keliamo pavojaus. Jam iš valdžios atstovų buvo perduota absoliuti valdžia, kad jis apgintų ir išsaugotų valstybę. Pagarsėjo tuo, kad nepaprastąją padėtį stengėsi suvaldyti per trumpiausią laiką (užtruko 16 dienų), o atlikęs pareigą, grąžino įgaliojimus ir sugrįžo atgal į savo ūkį. Be abejo, šis atvejis šaltiniuose buvo idealizuotas, tačiau jis atskleidžia romėnų nepaprastosios padėties esmę⁷⁷.

⁷⁵ Daugiau žr. GOLDEN, G. K. *Crisis Management during the Roman Republic: The Role of Political Institutions in Emergencies*. Cambridge University Press, 2013, p. 44–48.

⁷⁶ Skirtingi šaltiniai nurodo skirtingą Romos Respublikoje paskelbtų nepaprastųjų padėčių skaičių, varijuoja nuo 86 iki 90 atvejų, žr. ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship*, p. 21.

⁷⁷ Daugiau žr.: ENGELS, J. The two faces of Cincinnatus: A rhetorical theory of the state of exception. *Advances in the History of Rhetoric*, 17, 2014, p. 53–64. Tai yra laikoma svarbiu momentu JAV istorijoje, kad būtent Cincinnatus pavyzdys įkvėpė G.

Pabrėžiama nepaprastosios padėties laikinumo svarba, nes tokios padėties įvedimo tikslas – respublikos išsaugojimas, t. y. sugrįžimas į įprastinę teisinę demokratinę tvarką.

Diktatūra *seditionis sedandae* šaltiniuose aptinkama retai, išlikusiuose šaltiniuose minimi tik 4 atvejai, o nepaisant skirtingo pavadinimo, šios diktatūros rūšies diktatoriaus įgaliojimai buvo tokie pat, kaip ir *rei gerundae causa* atveju⁷⁸. Tai buvo daugiausia įrankis numalšinti neramumams, kilusiems tarp patricijų ir plebėjų, t. y. veikė kaip patricijų išimtinė priemonė, leidusi įtvirtinti valdžią ir nuslopinti maištaujančius plebėjus⁷⁹.

Diktatoriaus niekas nekontroliavo. Jam buvo suteikiami daugiausiai kariniai įgaliojimai pasitelkti armiją ir kitas pajėgas, kurios kovotų su invazijos, sukilimo ar kitomis grėsmėmis. Kaip karinio vado, jo diskrecija buvo absoliuti, nepalyginama su konsulų ar jokių kitų kariuomenės vadų, nes diktatoriui nereikėjo Senato pritarimo ir visa kariuomenė privalėjo jam paklusti. Taip pat jam leista sustabdyti piliečių teisių galiojimą ir kitus teisinius procesus, jo valdžia apėmė visą miestą ir visas gyvenimo sritis⁸⁰. Jo įgaliojimai civiliniame gyvenime buvo platūs, jis galėjo išvaikyti susibūrimus arba jiems vadovauti, teisėjauti bylose, susijusiose su valstybės saugumu. Iš esmės takoskyra tarp karinės ir civilinės valdžios buvo neaiški. Viskas, ką buvo galima padaryti, kad priešas būtų nustumtas nuo Romos vartų, turėjo būti padaryta⁸¹.

Diktatorius naudojosi plačiais įgaliojimais, jis buvo laisvas nuo apribojimų, kurie buvo taikomi magistratams. Jo valdžia turėjo tik kelis suvaržymus. Svarbiausias iš jų – aiškiai nustatytas 6 mėnesių laikotarpis, kuriam paskiriamas diktatorius. Machiavelli'is rašė apie romėnus, kad vos tik būdavo paskiriamas diktatorius, jo garbė ir šlovė priklausė nuo to, kaip greit jis atsistatydins⁸². Viena vertus, tai buvo garbės reikalas įvykdyti savo užduotį per nustatytą laiką, kita vertus, jeigu neramumai būtų akivaizdžiai

Washington'ą analogiškai pasielgti po laimėto Nepriklausomybės karo prieš Didžiosios Britanijos karalystę XVIII a. pab.

⁷⁸ C. L. ROSSITER, *Constitutional Dictatorship*, p. 22.

⁷⁹ Montesquieu rašė, kad tai buvo patricijų naudojama priemonė skirta daugiau įbauginti, o ne bausti plebėjus. MONTESQUIEU, *Apie įstatymų dvasią*, Vilnius: Mintis, 2004, p. 14–15.

⁸⁰ Tam tikra prasme diktatoriaus paskyrimas respublikos laikotarpiu buvo prilyginamas laikinam monarchijos sugrąžinimui, iš C. L. ROSSITER, *Constitutional Dictatorship*, p. 23

⁸¹ *Ten pat*, p. 25.

⁸² MACHIAVELLI, *Discourses*, I, p. 30.

pasibaigę, o diktatorius neatsistatydintų, magistratai turėjo galimybes jį atstatydinti ir nubausti už tokius veiksmus. Pabaigęs užduotį, diktatorius turėdavo pasitraukti, jo įsakymai būdavo panaikinami, o jų teisinės pasekmės nutraukiamos, tokiu būdu atstatomas *status quo ante*.

Kitas esminis apribojimas kildinamas iš pačio instituto tikslo, kuriam pašaukiamas diktatorius, t. y. išlaikyti teisinę tvarką, kurios nebuvo leidžiama keisti. Taigi, nors leidžiama imtis bet kokių priemonių, tačiau draudžiama keisti galiojančią teisę. Be to, galiojo dar trys apribojimai. Pirma, diktatorius buvo visiškai finansiškai priklausomas nuo Senato. Nors ir neturėjo atsakyti už išleistus pinigus, tačiau negalėjo iš izdo pasiimti jų pats, reikėjo Senato pritarimo. Antra, teisė nuspręsti dėl puolamojo karo niekada nebuvo perleista diktatoriui, tai buvo piliečių sprendimas. Trečia, diktatorius kaip teisėjas neturėjo civilinės jurisdikcijos bylose, nesusijusiose su valstybės saugumu (įprastuose civiliniuose ginčiuose). Be šių apribojimų, laikinojo valdovo galia nepaprastosios padėties metu buvo absoliuti⁸³.

Taigi, nepaprastosios padėties teisinių pagrindų, suprantamų plačiąja prasme, ištakas atskleidžia apibendrinta romėnų praktika, kuri gali būti pavadinta klasikiniu modeliu. Šiame modelyje išskirtini nepaprastosios padėties įvedimo teisiniai pagrindai, suprantami siaurąja prasme, būtent nepaprastosios padėties įvedimo kontekste. Toliau atskleidžiami minėti penki teisine prasme svarbiausi šio modelio elementai, kurie sudaro nepaprastosios padėties įvedimo teisinius pagrindus (siaurąja prasme) ir kurie, tikėtina, turėjo esminės reikšmės šiuolaikinio nepaprastosios padėties teisinio modelio formavimuisi:

a) *Įvedimo pagrindas* – išimtinės aplinkybės (*tumultus*) ir tik (b) nurodytas subjektas turi teisę nuspręsti, ar ji egzistuoja. Šis elementas gali būti išskiriamas tik sąlyginai, nes konkretūs įvedimo pagrindai nebuvo nustatyti.

b) *Subjektas, turintis teisę priimti sprendimą* ir įvesti nepaprastąją padėtį – Senovės Romos Respublikoje tai buvo Senatas, kurį galima laikyti parlamento užuomazga, bei konsulai, kurie veikė miesto / tautos vardu, kaip atstovai. Nors tuo metu dar nebuvo suvereniteto termino, bet galima teigti, jog turinio prasme romėnų modelyje Senatas ir konsulai atitinka subjekto, veikiančio suvereno vardu, esmę.

c) *Subjektas, turintis teisę valdyti šią padėtį* – Senovės Romos respublikoje buvo paskiriamas laikinas vadovas (diktatorius), jam

⁸³ Šioje vietoje aptariamas tik idealizuotas teorinis modelis. Detali ekstraordinariųjų magistratų veiklos Romoje analizė nėra šio darbo tikslas.

perduodama visa valdžia iš Senato ir konsulų, diktatorius buvo pasirenkamas iš išorės – jis nebuvo valdžios atstovas; diktatoriui buvo suteikiama *imperium* – teisė imtis visų būtinų priemonių, kad įprasta padėtis būtų atstatyta kuo greičiau;

d) Įprastinės *teisės galiojimo sustabdymas* (įskaitant valstybės *valdymo sistemos pasikeitimą*) – sustabdomos net tik piliečių teisių garantijos, bet ir kiti teisiniai procesai, tačiau įprastinę teisę jam keisti draudžiama.

e) Tokia padėtis turi būti *laikina*, tokios padėties tikslas – atstatyti *status quo ante*, Senovės Romoje jos trukmė buvo 6 mėn., o jeigu neramumai būtų pasibaigę ir diktatorius neatsistatydintų, magistratai (bent jau teoriškai) turėjo galimybes jį atstatydinti ir nubausti.

Šių nepaprastosios padėties elementų, kaip klasikinio nepaprastosios padėties modelio pamato, kilmę galima sieti su pagrindinėmis konstitucionalizmo tradicijos (teisinės valstybės, demokratijos ir pagarbos žmogaus teisėms) užuomazgomis. Tokioje valstybėje, kurioje gerbiamos konstitucinės vertybės, kilus krizei, yra būtina sustabdyti galiojančią teisę ir pakeisti valdymo sistemą, kad būtų galima skubiai imtis būtinų priemonių, siekiant išsaugoti pačią valstybės konstitucinę sistemą ir, pasibaigus nepaprastajai padėčiai, į ją sugrįžti. Tokios padėties įvedimas nėra aktualus absoliučios monarchijos ar diktatūros valstybėje.

1.2. Romėnų nepaprastosios padėties modelio išnykimas ir jo įtaka

Nepaisant sėkmingo šio nepaprastosios padėties modelio veikimo saugant Senovės Romos respubliką, jis susilaukė nemažai kritikos. Dalis autorių teigia, kad nepaprastoji padėtis buvo naudojama kaip priemonė spręsti konfliktus tarp patricijų ir plebėjų, o tiksliau – įbauginti plebėjus⁸⁴. Tačiau yra kita nuomonė, jog didžiausią susirūpinimą dėl nepaprastosios padėties reiškė būtent aristokratai senatoriai, nes jie, paskelbus *tumultus* ir paskyrus diktatorių, turėjo atsisakyti daugumos savo galių. Susirūpinimas ypač padidėjo paskyrus pirmąjį diktatorių iš plebėjų (356 m. pr. Kr.), baimintasi, kad jis gali pasinaudoti savo galiomis ir surengti plebėjų sukilimą prieš valdančiąją klasę. Manytina, jog antroji nuomonė labiau pagrįsta, nes apie 300 m. pr. Kr. Senate buvo įtvirtinta apeliacija dėl diktatoriaus

⁸⁴ Žr. Livius, II, 18. II, 29-30; Dionysius of Halicarnassus, Roman Antiquities, V, 70, 1-5. Šis aspektas dėl klasių kovų respublikoje buvo pastebėtas ir Montesquieu (Apie įstatymų dvasią, II knyga, 2 skyrius).

sprendimų, o dar po kelių dešimtmečių įstatymuose įtvirtinta ir tribūnų veto teisė⁸⁵.

Dėl minėtų apribojimų, kuriais buvo neretai naudojamosi, nepaprastosios padėties institutas prarado savo efektyvumą krizių metu ir buvo vis rečiau Senato įvedamas. Nuo 200 m. pr. Kr. klasikinis *diktatūros* modelis išnyko, nors nebuvo panaikintas, bet daugiau neskelbiamas. Net ir iki tol skelbta nepaprastoji padėtis ir įvesta diktatūra neatitiko klasikinio modelio. Sulla ar Cezaris buvo perėmę diktatoriaus postą, tačiau be pavadinimo daugiau nebuvo panašumų su klasikiniu Respublikoje naudotu modeliu. Išgaliojo absoliuti valdžia, be jokių laiko ar kitų apribojimų. Po Cezario mirties, Antonius panaikino jo įvestą nepaprastąją padėtį ir taip, su imperijos atėjimu, išnyko šis institutas⁸⁶.

Manytina, kad romėniškojo nepaprastosios padėties modelio, įtaka moderniajai teisinei minčiai ir nepaprastosios padėties institutui, yra nevienareikšmiška, tačiau galima nustatyti, kaip romėnų modelio elementai keliavo per respublikos šalininkų idėjas⁸⁷. Graikų istoriko Polibijaus romėnų teisinės santvarkos rekonstrukcija kartu su Livius ir kitų istorikų darbais galiausiai leido „atrasti“ romėnų teisinę praktiką tokiems autoriams kaip Montesquieu ir Rousseau. Paminėti autoriai yra ta jungtis, kuri leidžia sieti romėnų nepaprastosios padėties modelį su moderniąja konstitucinės nepaprastosios padėties teise⁸⁸. Pavyzdžiui, Rousseau romėnų nepaprastosios padėties modelį apibūdino kaip būtiną gerai veikiančios respublikos elementą, be to, jis pabrėžė ir svarbiausius šios padėties elementus: suvereno galią įvesti tokią padėtį, teisės suspendavimą ir valdymo sistemos pasikeitimą, tokios padėties laikinumą ir apibrėžtumą⁸⁹. Todėl galima teigti, kad nepaprastosios padėties pagrindai gali būti kildinami iš Senovės Romos respublikos: nepriklausomoje respublikoje, kurios valdymas grindžiamas tam tikro lygio teisės viešpatavimu, demokratija ir pagarba piliečių teisėms,

⁸⁵ ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship*, p. 26.

⁸⁶ *Ten pat*, p. 27.

⁸⁷ AGAMBEN, G. *State of exception*, p. 44.

⁸⁸ J. FERREJOHN, P. PASQUINO, The law of the exception: A Typology of emergency Powers *International Journal of Constitutional Law*, No. 210., 2004, p. 212, 213.

⁸⁹ Rousseau manė, kad „žmonių pirminis tikslas yra, kad valstybė nepražūtų“. ROUSSEAU, J. J. *The Social Contract and Discourses*. G. D. Cole Trans., London, 1923. Book IV, chapter VI. [Interaktyvus. Žiūrėta 2016-05-23] Prieiga per internetą: <<http://oll.libertyfund.org/titles/638>>.

nepaprastosios padėties formos gali būti sėkmingai panaudotos krizės metu, siekiant apsaugoti valstybės santvarką ir jos piliečius.

Senovės Romos pasiekimai teisėje (kaip ir kitose srityse) buvo iš naujo atrasti Renesanso epochoje, vėliau keliavo per Švietimo idėjas ir turėjo didelės įtakos Vakarų teisės tradicijos ir konstitucionalizmo idėjų formavimuisi moderniaisiais laikais. Kaip jau minėta, nepaprastoji padėtis yra demokratinės valstybės institutas, Senovės Romos respublikoje jis visų pirma kilo iš respublikos ir demokratijos pagrindo bei poreikio išsaugant šį pagrindą apginti valstybę ir jos gyventojus. Tuo tarpu viduramžiais, įsigalėjus absoliutizmui, šis institutas neturėjo prasmės. Šio laikotarpio rašytojų, pavyzdžiui Machiavelli'io ir Hobbes'o, teorijose galima pamatyti tam tikrų sąsajų su romėnų nepaprastosios padėties modeliu, tačiau šie autoriai daugiausiai dėmesio skyrė valdžios išsaugojimo nuo įvairių grėsmių metodams, taigi jie neanalizavo teisės suspendavimo ir valdymo sistemos pasikeitimo bei laikinumo elementų. Todėl šio laikotarpio mąstytojai nepriskiriami nepaprastosios padėties teorijai.

Vėlesnių laikų mokslininkai nepaprastosios padėties instituto ištakas taip pat matė Senovės Romos respublikoje. Galima pastebėti, kad modernus nepaprastosios padėties institutas formavosi remiantis romėnų nepaprastosios padėties elementais. Vienas iš esminių nepaprastosios padėties elementų yra tai, kad šis režimas įvedamas remiantis teise. Nepaprastosios padėties atveju teisė yra naudojama tarsi instrumentas priešingas jai pačiai – skirtas teisės suspendavimui. Šis paradoksas buvo aiškiai matomas Senovės Romos respublikoje, kai paskelbus nepaprastąją padėtį, diktatoriaus teisės reikalavimai nebevaržė, jis galėjo daryti tai, kas buvo būtina (*necessitas non habet legem*), o vienintelis jam keliamas reikalavimas buvo kuo greičiau atstatyti įprastinę padėtį ir atsistatydinti.

2. Nepaprastosios padėties atskyrimas nuo karo padėties istorinėje perspektyvoje

Analizuojant nepaprastosios padėties instituto istorinę kilmę ir sampratos formavimąsi, pastebėtina, kad nepaprastosios padėties (šiūolaikinė) samprata yra palyginus nauja. Nepaprastosios padėties institutas Senovės Romos respublikoje buvo aktualus todėl, kad kilus grėsmei reikėjo pakeisti demokratinės valstybės valdymo formą, siekiant greičiau ir efektyviau suvaldyti tą grėsmę. Nuo romėnų respublikos praėjo daug amžių, kol Vakarų valstybėse sugrįžo ši valdymo forma ir demokratijos principai. Kaip jau minėta, nepaprastoji padėtis yra demokratinės valstybės

institutas, todėl istoriniu požiūriu ji dažniausiai apibūdinama kaip modernųjų laikų institutas. Jo idėjinė pradžia laikoma XVIII a. pabaiga, o tiksliau – tai Didžioji Prancūzijos revoliucija, po kurios 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje buvo suformuluoti demokratinės ir teisinės valstybės bei žmogaus teisių pamatai⁹⁰. Reikia pripažinti, kad šio laikotarpio idėjos yra gana plačiai analizuojamos šiuolaikiniame politikos moksle ir vertinamos nevienareikšmiškai⁹¹. Nors dalis mokslininkų modernią nepaprastosios padėties instituto sampratą kildina iš Didžiosios Prancūzijos revoliucijos⁹², reikia pastebėti, kad teisiniu požiūriu tuo metu egzistavusios šios išimtinės padėties idėjos esmingai skiriasi nuo šiuolaikinės nepaprastosios padėties. Napoleono valdymo bei Prūsijos karo metu ilgą laiką buvo taikoma karo padėtis, o priemonių taikymas priklausė valstybės vadovo diskrecijai. Prancūzijoje egzistavo vadinamoji apgulties padėtis (pranc. *l'état de siège*), kuri iš esmės buvo karo padėties atitikmuo, tačiau buvo taikoma ir vidiniams neramumams taikos metu suvaldyti. Šiuo laikotarpiu nepaprastoji padėtis nebuvo atskiriama nuo karo padėties.

Galima teigti, kad šiam teisiniui tyrimui aktualūs šaltiniai aptinkami tik vėliau – XIX a. antroje pusėje, tačiau tai daugiausia karo padėties priemonių, taikomų taikos metu reglamentavimas. Iki pat XX a., nesant aiškaus skirtumo tarp karo ir nepaprastosios padėties institutų, karo padėties priemonės buvo taikomos taikos metu, sprendžiant vidinius neramumus valstybėse. Todėl šis laikotarpis šioje darbo dalyje analizuojamas tik tiek, kiek tai svarbu nepaprastosios ir karo padėties atskyrimo tikslu.

Taigi, nepaprastosios padėties, kaip teisinio instituto sampratos, pradžia siejama su karo padėtimi ir karo teise (angl. *Martial rule, martial law*), kuri viena ar kita forma egzistavo visose moderniose valstybėse. Nors karo teisė ir neįeina į disertacinio tyrimo dalyką, šių institutų kilmė ir istorija yra neatsiejamai susipynusi, todėl toliau pateikiamas platesnis paaiškinimas, kaip vystėsi karo padėtis ir kaip nuo jos atsiskyrė nepaprastosios padėties institutas.

Istoriškai karo teisė buvo išimtinė priemonė, skirta naudoti krizėms, kilusioms tiek dėl išorinės invazijos, tiek ir vidinio sukilimo ar maišto. Ją galima apibrėžti kaip karinės valdžios išplėtimą civiliams gyventojams ir

⁹⁰ AGAMBEN, G. *State of Exception*, 2005, p. 23-25.

⁹¹ Pvz., žr. REYNOLDS, J. *Empire, Emergency and International Law*. Cambridge University, 2017, p. 100. Teigiama, kad nepaprastosios padėties idėjos buvo panaudojamos klasių kovos, perversmo, priepaudos palaikymo tikslais.

⁹² AGAMBEN, G. *State of Exception*, 2005, p. 23-25.

demokratinio būdu išrinktų valdžios atstovų pakeitimą kariniais vadais. Invazijos atveju ar esant jos neišvengiamai grėsmei, valdžia galėjo paskelbti karo padėtį nustatytoje teritorijoje. To rezultatas – visų efektyvių valdžios galių perleidimas iš civilinės į karinės valdžios rankas, tam tikrais atvejais pastaroji tiesiog perimdavo neveikiančios valdžios funkcijas. Tai reiškė karinę diktatūrą, kai valdė kariuomenė, didžiąją dalį teismų pakeitė kariniai tribunolai, būdavo sustabdoma civilinių teisių ir laisvių apsauga bei taikomos įvairios kitos vykdomojo pobūdžio diktatorinio valdymo priemonės. Moderniose demokratijose karinė valdžia taip pat įgyvendina minėtas priemones, tačiau išlieka subordinuota ir atsakinga civilinės vykdomosios valdžios vadovui (prezidentui, premjerui). Karo padėtis turi įvairių formų ir pavadinimų, bendrosios teisės šalyse – tai karo teisė (angl. *Martial law*), kontinentinėse šalyse – būtinybės ar apgulties padėtis (vok. *Ausnahmezustand*; pranc. *état de siège*). Karo padėties institutas yra kraštutinė priemonė, kai valstybės ištinka tokios krizės, kurios kardinaliai sutrikdo normalų valdžios darbą, o tuomet kariuomenė yra vienintelė galia, pajėgi atstatyti viešąją tvarką ir išsaugoti įstatymų vykdymą.

Terminas „karo teisė“ atspindi teisinę schemą, kurios pradžia galima laikyti dar ankstyvojoje Anglijos istorijoje naudotas priemones, kurios buvo skirtos numalšinti vietinių tautų pasipriešinimus kolonijose didžiojoje Britų imperijoje. Tačiau ši koncepcija buvo labai plačiai kritikuojama ir netgi įvardijama kaip nesėkmingas mėginimas pateisinti valdžios veiksmus dėl būtinybės apsaugoti imperiją (angl. *Commonwealth*), kai jos viduje vykdavo sukilimai⁹³. Karo teisė nebuvo laikoma specialia teisės šaka, bet greičiau teisės nebuvimu įtvirtintu teisėje pagrindžiant būtinumo koncepcija – „juodąja skykle“ teisėje, kuri yra sukurta ir tam tikra prasme įtvirtinta teisės⁹⁴. Konstitucinės teisės mokslininkas A. V. Dicey'is rašė, kad karo teisė yra nepažįstama Anglijos teisei⁹⁵. Taigi karo teisė iš esmės nebuvo laikoma teisės dalimi, tačiau karo padėtis neretai buvo pagrindu pasitelkti tam tikras išimties teises priemones.

Pasak šiuolaikinio konstitucinės teisės tyrėjo D. Dyzenhaus'o, karo teisės grėsmė buvo nepamainomas Britų imperijos valdžios instrumentas, nes buvo siekiama apginti imperijos interesus tarp priešiškų vietinių tautų

⁹³ AGAMBEN G. *State of exception*, p. 18.

⁹⁴ DYZENHAUS, D. The Puzzle of the Martial Law. *University of Toronto Law J.* 59, 2009, p. 1-2.

⁹⁵ DICEY, A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 197.

kolonijose. Taigi šios grėsmės, o kartais ir pačios karo teisės panaudojimas imperijos valdyme yra ankstyvosios Anglijos istorijos pavyzdžiai, kai karo teisė įtvirtino karinės jėgos panaudojimą vidiniuose konfliktuose⁹⁶. Nors karo teisė, tokia forma kaip aprašyta anksčiau, ir nėra taikoma šių dienų demokratinėse valstybėse, ji turi aiškių analogijų karo ir nepaprastosios padėties teisinių institutų paskelbimo procedūrose, įstatymų leidžiamosios valdžios neapibrėžtos apimtys funkcijų delegavime vykdomajai valdžiai ir vyriausybės išimtinių priemonių įgyvendinime, kurios, jų manymu, yra tinkamos sukontroliuoti krizei.

Analizuojant karo padėtį reikia pažymėti, kad šis terminas disertacijoje yra skirtas teisiniam–administraciniam režimui apibūdinti ir jį reikėtų atskirti nuo karo būsenos (ar būvio), kuris yra tarptautinių santykių dalykas. Taip pat tikslinga paminėti, kad egzistuoja skirtumas tarp karo padėties (teisinio–administracinio režimo) bei karinės diktatūros (politinio režimo). Pasaulio istorijoje galima rasti atvejų, kai, opozicija ar tam tikrų radikalių pažiūrų atstovai pasitelkia valstybės kariuomenę, kad įvykdytų valstybės perversmą, ir toliau naudojasi karo padėties priemonėmis tam, kad įsitvirtintų valdžioje. Panašiai nutiko ir Lietuvoje po 1926 m. gruodžio 17 d. Tačiau šie reiškiniai savo esme yra skirtingi ir savarankiški, nes karo padėtis yra demokratinės valstybės teisinis režimas, o karinė diktatūra ne⁹⁷.

Karo ir nepaprastosios padėties kaip atskirų institutų idėja nėra senas reiškinys. Šios idėjos filosofinės ištakos, siejamos su XVIII a. pab. Prancūzijos revoliucija, kiek vėliau su kolonijinių valstybių priemonėmis, siekiant numalšinti sukilimus, o esminę reikšmę teisiniam nepaprastosios padėties atskyrimui kontinentinės Europos teisės istorijoje turėjo XIX a. pab. Prancūzijos parlamento priimti specialūs įstatymai, reglamentavę bendruosius ypatingojo teisinio režimo (apgulties padėties) aspektus, kuris turėjo įtakos kitoms šalims XIX a. pab. – XX a. pr.⁹⁸ Prancūzijos XIX a. pabaigos karo padėties priemonių taikymas taikos metu buvo reglamentuotas kaip politinė arba fiktyvi apgulties padėtis (pranc. *l'état de siège politique / l'état de siège fictif*)⁹⁹. 1878 m. Prancūzijos įstatymas numatė, kad apgulties

⁹⁶ DYZENHAUS D. The Puzzle of the Martial Law. P. 2.

⁹⁷ Daugiau apie karinę diktatūrą žr.: KUODYS, M. „Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919 – 1940 m.“ Daktaro disertacija, humanitariniai mokslai, istorija. Kaunas, 2009, p. 29-30.

⁹⁸ BIRŽIŠKA, V., *Administracinė teisė*, Kaunas, 1937. P. 103.

⁹⁹ REINACH, T. *De l'état de siège. Étude historique et juridique*, 1885, p. 109. Iš AGAMBEN, G. State of exception, 2005, p. 4-5. KAMGA, G. E. K. L'état d'exception and/or a state of siege: what is really wrong with section 9(2) of the

padėtis galėjo būti skelbiama, kai grėsė užsienio invazija, ginkluotas sukilimas ar neišvengiamas pavojus vidiniam ar išoriniam saugumui¹⁰⁰. Šis įstatymas buvo taikomas ne tik karo, bet ir taikos metu. Tai buvo šiuolaikinių nepaprastųjų priemonių užuomazgos – skirtos suvaldyti vidinius neramumus ne karo metu, tačiau priemonės buvo panašios, kaip karo padėties metu. Svarbu pastebėti, kad tik XIX a. teisiniame reguliavime atsirado skirtumas tarp taikos ir karo meto, nors ir taikoma ta pati apgulties padėtis. Tuo metu panašūs teisės aktai atsirado ir Rusijos imperijoje, kuriai priklausė didžioji dalis istorinių Lietuvos žemių¹⁰¹.

XX a. Pirmojo ir Antrojo pasaulinio karo metais (taip pat ir tarpukariu) karo padėtis ir kiti išimtiniai įstatymai veikė daugelyje Europos valstybių¹⁰². Daugelio valstybių karo ar nepaprastosios padėties įstatymuose, nepaisant skirtingų sąvokų ir vietinės specifikos, galima pastebėti nuo Senovės Romos laikų išlikusius esminius principus, susijusius su kariuomenės ir vykdomosios valdžios organų įgaliojimų išplėtimu, asmens teisių bei laisvių varžymu, įvairių organizacijų veiklos ribojimu, turto nusavinimu ir kitomis priemonėmis, kurių pasirinkimas priklausė vykdomosios valdžios arba kariuomenės vadų diskrecijai ir kurias gyventojų atžvilgiu būtų galima pavadinti represinėmis¹⁰³.

Tuo tarpu po Antrojo pasaulinio karo buvo priimti svarbūs nauji tarptautiniai dokumentai: 1945 m. Jungtinių Tautų Chartija, 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija¹⁰⁴. Pastarosios 15 straipsnyje numatyta: „Kilus karui ar esant kitokiai nepaprastai padėčiai, dėl kurių atsiranda grėsmė tautos gyvavimui, kiekviena Aukštoji Susitariančioji Šalis gali nukrypti nuo įsipareigojimų pagal šią Konvenciją <...>“. Kaip matyti, yra išskirta karas ir

Constitution of Cameroon?. *African Society of Legal Historians. Fundamina* vol. 19 issue 2, 2013, pp: 333-351.

¹⁰⁰ Platesnė Prancūzijos teisinio reguliavimo analizė yra pateikta atskiroje šio darbo dalyje I dalies 3.1 skyrius Nepaprastoji padėtis Prancūzijoje XIX a. – XX a.

¹⁰¹ ANDRIULIS, V., et al. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002. P. 279.

¹⁰² ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (1948). Greenwood Press, 1979, p 83-119.

¹⁰³ Pvz., žr. 1919 m. Ypatingieji valstybės apsaugos įstatai. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15). Parengė Andriulis V., Mockevičius R., Valeckaitė V., Vilnius: Teisės institutas, 1996, p. 114-115.

¹⁰⁴ Jungtinių Tautų Chartija, Žin. 2002, Nr. 15-557. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, Žin. 2006, Nr. 68-2497. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir 14. Žin., 2011, Nr. 156-7390.

kitokia nepaprastoji padėtis, nors pačiame dokumente skirtumas tarp karo ir nepaprastosios padėties nėra aiškiai apibrėžtas, tačiau ši skirtumą galima suprasti iš 15 straipsnio 2 d. nuostatos, kurioje numatyta, kad neleidžiama nukrypti nuo įsipareigojimų pagal 2 straipsnį (teisė į gyvybę), išskyrus mirties atvejus dėl teisėtų karo veiksmų. Šioje vietoje aiškiai atsiskleidžia skirtingas karo ir taikos meto traktavimas. Tarptautinėje teisėje šiuo laikotarpiu taip pat formavosi atskiras humanitarinės teisės institutas, skirtas žmogaus teisių apsaugai karo metu, kurio pagrindu laikytina 1949 m. Ženevos konvencijos dėl karo aukų apsaugos¹⁰⁵.

Valstybės narės privalėjo laikytis priimtų tarptautinių žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimų ir nebegalėjo pateisinti karo padėties priemonių taikymo taikos metu. Be to, sustiprėjo žmogaus teisių judėjimai, idėjos dėl žmogaus teisių apsaugos nuo represinių karo padėties priemonių, kurios neturėtų būti taikomos taikos metu, civilinės ir karinės valdžios atskyrimo, vienu iš demokratijos bruožų įvardijama civilių kontroliuojama kariuomenė. Taigi, nepaprastosios padėties institutas, kaip atskiras teisinis režimas, sėkmingai ėmė rasti šalia karo padėties Vakarų teisės tradicijos valstybių konstitucijose ir kituose teisės aktuose.

Kiekvienos valstybės istorijoje nepaprastosios padėties kaip atskiro šiuolaikinio instituto reglamentavimas vyko kiek skirtingomis aplinkybėmis. Visgi galima pastebėti, kad bendrai situacija XX a. antroje pusėje demokratinėse valstybėse keitėsi panašia linkme, o po Antrojo pasaulinio karo valstybėse, kurių visuomenės buvo išvargintos karo padėties ir represinių priemonių, valdžia nebegalėjo pateisinti tokio režimo įvedimo taikos metu. Pavyzdžiui, Prancūzijoje nepaprastoji padėtis (pranc. *l'état d'exception*), kaip atskiras institutas buvo aiškiai įtvirtinta tik 1958 m. Konstitucijoje ir vėliau priimtuose įstatymuose. Nepaprastosios padėties įtvirtinimo poreikis atsirado iš esmės dėl situacijos Alžyre (buvusi Prancūzijos kolonija), kur vyko vidiniai neramumai, kurie negalėjo būti laikomi pagrindu įvesti apgulties padėtį, nes tai nebuvo karo grėsmė iš užsienio, tačiau šiai situacijai suvaldyti vykdomoji valdžia reikalavo išplėstų įgaliojimų¹⁰⁶. Šiomis aplinkybėmis atsirado 1958 m. Prancūzijos

¹⁰⁵ Ženevos konvencijos dėl karo aukų apsaugos. *Žin*, 2000-07-29, Nr. 63-1907.

¹⁰⁶ Istoriniuose šaltiniuose rašoma, kad nepaprastosios padėties konstitucinės nuostatos ir įstatymai buvo priimti de Gaulle'o kaip valstybės vadovo iniciatyva, siekiant išplėstinių vykdomosios valdžios įgaliojimų situacijai Alžyre suvaldyti. Daugiau žr. pvz.: BRANCHE, R. The French State Faced with the Algerian Nationalists (1954–1962): A War against Terrorism?. Iš Cohen S. (eds) *Democracies at War against Terrorism*. The Sciences Po Series in International

Konstitucijos 16 straipsnis, įtvirtinantis prezidento diskreciją imtis išimtinių priemonių, kai Respublikos institucijoms, tautos nepriklausomybei, jos teritorijos vientisumui arba jos tarptautinių įsipareigojimų vykdymui gresia rimtas pavojus ir kai normali viešųjų konstitucinės valdžios institucijų veikla yra sutrikdyta¹⁰⁷. Tai savo esme gana platūs įvedimo pagrindai, tačiau karo metu yra skirtas atskiras 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 36 straipsnis, numatantis apgulties padėties įvedimą. Kitas pavyzdys galėtų būti 1968 m. Vokietijos Federacinėje Respublikoje priimtas Nepaprastosios padėties aktas ir su juo susiję Pagrindinio įstatymo pakeitimai, kurių priėmimui be kita ko turėjo įtakos ir 1968 m. pradžioje išplitę studentų protestai¹⁰⁸.

Iš to, kas išdėstyta aukščiau, galima spręsti, kad nepaprastoji padėtis kaip atskiras nuo karo padėties ir savarankiškas institutas egzistuoja ne taip jau ilgai. Reikia pripažinti, kad neįmanoma nustatyti vienos bendros datos, kada atsiskyrė nepaprastoji padėtis ir karo padėtis, kaip teisiniai institutai, nes kiekvienoje valstybėje nepaprastosios padėties reglamentavimas vyko kiek skirtingu laiku ir aplinkybėmis. Tačiau bendra tendencija galima laikyti tai, kad šis atsiskyrimas Vakarų teisės tradicijos valstybėse intensyviausiai vyko XX a. antrojoje pusėje.

Dėl bendros istorijos nepaprastosios padėties ir karo padėties institutus tam tikrais atvejais gali būti sudėtinga aiškiai atskirti, tačiau būtina pabrėžti, jog tai yra skirtingi teisiniai režimai. Siekiant suteikti aiškumo skaitantiems šį darbą, jau šioje dalyje (t. y. darbo pradžioje) pateikiami esminiai nepaprastosios padėties ir karo padėties skirtumai, vertinant juos šiuolaikinėje teisinėje perspektyvoje¹⁰⁹. Taigi, galima išskirti tokius pagrindinius skirtumus:

1. Nepaprastoji padėtis įvedama taikos metu, todėl ginkluotosios pajėgos tokiu metu neturėtų būti naudojamos pagal paskirtį (sudėtingiau

Relations and Political Economy. Palgrave Macmillan, New York, 2008, p. 280. THÉNAULT, S. L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi. *Le Mouvement Social*, no 218,(1), 2007, p. 63-78.

¹⁰⁷ Prancūzijos Respublikos Konstitucija (1958 m.) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>>.

¹⁰⁸ SCHMIDTKE, M. A. Cultural Revolution or Cultural Shock? Student Radicalism and 1968 in Germany. *South Central Review* 16/17, 1999, p. 77-89.

¹⁰⁹ Detalizuoti nepaprastosios padėties ir karo padėties skirtumai konstitucinės teisės kontekste pateikiami paskutinėje darbo dalyje.

atskirti vadinamojo hibridinio karo, terorizmo atvejais, kas patenka į tam tikrą „pilkąją zoną“^{110,111};

2. Karo padėtis yra valdoma kariuomenės vadų, o nepaprastoji padėtis lieka civilinės valdžios kontrolėje, todėl pastarosios metu teisingumą vykdyti gali tik įprasti teismai, o karo padėties laikotarpiu – ir ypatingus įgaliojimus turintys teismai, pvz., kariniai tribunolai;

3. Konstitucija arba valstybės įstatymai nustato aiškią nepaprastosios padėties galiojimo trukmę (dažniausiai 3 – 6 mėn.), nors ji gali būti įvesta ne kartą, tuo tarpu karo padėties trukmė dažniausiai nenustatoma;

4. Pagal įvedimo tvarką ir galimybes riboti žmogaus teises bei laisves režimai iš esmės yra panašūs, nors kai kuriose valstybėse karo padėties metu leidžiami griežtesni ribojimai¹¹²;

5. Karo padėčiai reglamentuoti, be nacionalinių teisės aktų, egzistuoja speciali tarptautinė karo bei humanitarinė teisė, tuo tarpu nepaprastoji padėtis tarptautinėje teisėje beveik neregamentuojama, išskyrus žmogaus teisių apsaugos dokumentus, kurie numato bendruosius principus bei jų išimtis nepaprastosios padėties metu¹¹³.

Apibendrinant galima teigti, kad iki pat XX a. nepaprastosios padėties ir karo padėties teisinis reguliavimas nebuvo atskirtas. Tuo metu vyrausį teisinį reguliavimą galima iš esmės apibūdinti, kaip karo padėties priemonių taikymą taikos metu, siekiant suvaldyti vidines grėsmes. Tuo tarpu nepaprastosios padėties ir karo padėties institutai buvo aiškiai atskirti tik XX a. antrojoje pusėje ir jų atsiskyrimui didelės įtakos turėjo XX a. pasaulio istorija bei viešojo tarptautinė teisė.

¹¹⁰ „Pilkosios zonos“ terminas iš DYZENHAUS, D. Schmitt v. Dicey: Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order?, *CARDOZO L. REV.* 27, 2005, p. 2039.

¹¹¹ Prie šio punkto sugrįžiu analizuodama situaciją Lietuvoje ir „Karinės jėgos statutą“, kuris iš esmės leidžia taikos metu panaudoti ginkluotąsias pajėgas.

¹¹² Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos įstatymai numato iš esmės panašius teisinius režimus, pvz., žr. Nepaprastosios padėties įstatymo 2 str. 5 d.; Karo padėties įstatymo 2 str. 8 d.), tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (142, 144 str.) Seimo ir Respublikos Prezidento diskrecija įvesti nepaprastąją padėtį nustatyta dispozityviai „gali“, „turi teisę“, o įvesti karo padėtį imperatyviai „įveda“.

¹¹³ Karo teisės tarptautinės sutartys sunku būtų išvardyti dėl didelio jų skaičiaus, tačiau galima įvardinti pagrindinius dokumentus: 1907 m. IV Hagos konvencija dėl sausumos karo įstatymų ir papročių, 1949 m. Ženevos konvencijos dėl karo aukų apsaugos ir jų papildomi protokolai, 1998 m. Tarptautinio baudžiamojo Teismo Romos statutas. Nepaprastoji padėtis: Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija ir Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas.

3. Nepaprastosios padėties pavyzdžiai XIX-XX a. Prancūzijoje ir Vokietijoje

Kaip jau minėta, aktualios taikos ir karo meto priemonių atskyrimo prielaidos ėmė rasti XIX a., o reikšminga šiuolaikinė nepaprastosios padėties kaip atskiro nuo karo padėties instituto reglamentavimo ir taikymo praktika pradėjo formuotis tik XX a. Todėl, siekiant ištirti nepaprastosios padėties teisinius pagrindus istoriniu požiūriu, toliau pateikiamas detalesnis šio laikotarpio pasirinktų nepaprastosios padėties istorinių pavyzdžių tyrimas.

Prie nepaprastosios padėties teisinių pagrindų formavimosi neabejotinai prisidėjo Vokietijos ir Prancūzijos atvejai, kurie yra naudingi pavyzdžiai nepaprastosios padėties XIX – XX a. laikotarpio analizei. Vokietija ir Prancūzija turėjo iš esmės skirtingą teisinį reguliavimą, todėl naudinga palyginti skirtingus nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo modelius. Kita vertus, reikia pripažinti, kad politinės aplinkybės, turėjusios didžiausią įtaką šių valstybių likimui, klostėsi iš esmės skirtingai, todėl negalima vienareikšmiškai palyginti teisinių priemonių poveikio nepaprastosios padėties valdymui. Nepaisant šios rezervacijos, minėtose valstybėse galima pastebėti tų laikų nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo tendencijas, išskirti esminius požymius ir elementus. Be to, svarbu atkreipti dėmesį, kaip teisinėmis priemonėmis buvo naudojamosi sprendžiant krizes, kokie skirtingi būdai buvo pasirinkti ir kiek jie buvo efektyvūs suvaldant didelio masto tarpukario grėsmes.

3.1. Nepaprastoji padėtis Prancūzijoje XIX-XX a.

1) Ankstyvoji nepaprastosios padėties istorija Prancūzijoje

Kaip minėta, nepaprastoji padėtis yra demokratijos, o ne absoliutizmo laikų institutas. Prancūzijos teisės ir valdžios institucijos visame pasaulyje vertinamos kaip pavyzdiniai modeliai, tą patį galima pasakyti ir apie nepaprastosios padėties institutą. Konstitucijos garantuojamų teisių ir laisvių suspendavimo idėja pirmą kartą buvo įtraukta į 1799 m. Prancūzijos Konstituciją (92 straipsnis): „Ginkluoto sukilimo ar kito pavojaus valstybės saugumui atveju įstatymu galima apriboti Konstitucijos veikimą konkrečios vietos ir laiko atžvilgiu. Įstatymų leidybos organui neveikiant, toks laikinas apribojimas gali būti paskelbtas vyriausybės nutarimu, tačiau tokiu atveju įstatymų leidybos organas minėtu nutarimu turi

būti sušauktas artimiausiu metu“. 1799 m. Prancūzijos Konstitucija, dar vadinama VIII respublikos metų Prancūzijos konstitucija, galiojo iki 1804 m. gegužės 18 d., kai buvo priimta nauja Konstitucija, kurioje apgulties padėties (pranc. *état de siège*) institutas išliko beveik nepakitęs. Tuo tarpu 1811 m. gruodžio 24 d. buvo paskelbtas Napoleono dekretas, kuriuo nustatyta, kad imperatorius gali paskelbti fiktyvią nepaprastąją padėtį (pranc. *état de siège fictif*), nepaisant to, ar miestui iš tikrųjų grėsė tiesioginė užpuolimo ar karo grėsmė, t. y. tuo atveju, jeigu būtų reikalinga pasinaudoti išimtinėmis priemonėmis, neskelbiant nepaprastosios padėties¹¹⁴. Tai galima laikyti vienu iš pirmųjų bandymų Prancūzijos istorijoje atskirti karo ir taikos meto priemones (tai galėjo būti tikra prasme prielaidos įtvirtinti nepaprastąją padėtį), tačiau tai nebuvo sėkmingas bandymas todėl, kad minėtas dekretas leido taikos metu naudoti priemones, skirtas karo metui. Svarbu pastebėti, G. Agamben teigimu, kad minimoje situacijoje atsiranda du aspektai – karinės valdžios ir karinių metodų įsiterpimas į civilinę sritį bei Konstitucijos saugomų asmens teisių ir laisvių sustabdymas, būtent šie du aspektai susijungia į vieną teisinį fenomeną, kurį vadiname išimtaine arba nepaprastąja padėtimi¹¹⁵.

Prancūzijos istorijoje toliau sekė 1814 m. Prancūzijos Konstitucinė chartija, kurios 14 straipsnis numatė galimybę suverenui priimti potvarkius ir įsakus, būtinus įstatymų vykdymui ir valstybės saugumui. Dėl šios formuluotės neapibrėžtumo parlamente buvo susirūpinta, kad galima prarasti visą chartiją, todėl priimtas papildomas aktas prie 1814 m. chartijos (pranc. *acte additionel*), kuriame nustatyta, jog apgulties padėtis gali būti paskelbta tik įstatymu. Po 1848 m. revoliucijos ir vadinamosios „Liepos monarchijos“ žlugimo, steigiamasis susirinkimas 1848 m. lapkričio 4 d. priėmė naują Konstituciją, kurioje numatė, kad visi nepaprastosios padėties atvejai, formos, padariniai būtų griežtai nustatomi įstatymais, o galia sustabdyti įstatymus suteikta tai pačiai valdžiai, kuri juos priima, t. y. parlamentui (su tam tikromis išimtimis)¹¹⁶.

Konstitucinės krizės XIX – XX a. Prancūzijos istorijoje buvo paženklintos nepaprastosios padėties įstatymais. 1849 m. rugpjūčio 9 d. įstatymas nustatė, kad apgulties padėtis gali būti paskelbta, kai gresia neišvengiamas pavojus išoriniam arba vidiniam saugumui. Napoleonas III

¹¹⁴ REINACH, T. *De l'état de siège. Étude historique et juridique*, 1885, p. 109. Iš AGAMBEN, G. *State of exception*, 2005, p. 4-5.

¹¹⁵ AGAMBEN, G. *State of exception*, 2005, p. 5.

¹¹⁶ *Ten pat*, p. 7.

kelis kartus pasinaudojo šiuo įstatymu, kol įsitvirtino valdžioje ir 1852 m. Konstitucijoje suteikė išimtinę teisę paskelbti nepaprastąją padėtį valstybės vadovui. Prancūzijos-Prūsijos karas ir valstybės apgultis lėmė apgulties padėties platų taikymą, kuri išsilaikė iki 1876 metų¹¹⁷.

Remiantis minėta patirtimi¹¹⁸, įstatymas buvo pakeistas ir 1878 m. balandžio 3 d. įstatymu nustatyta, kad apgulties padėtis gali būti paskelbta tik įstatymu (jeigu Atstovų rūmuose tuo metu nevyksta sesija, paskelbia valstybės vadovas, kuris po to privalo surinkti parlamentą per dvi dienas), esant neišvengiamam pavojui, kylančiam dėl karo ar vidinio ginkluoto sukilimo¹¹⁹. Abu įstatymus galima laikyti nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo tradicijos pagrindu, jie galiojo ilgą laiką ir buvo taikomi taikos metu. 1878 m. įstatymas reguliavo apgulties padėties įvedimo ir nutraukimo sąlygas, 1849 m. įstatymas reguliavo apgulties padėties valdymą, karinės valdžios funkcijas¹²⁰.

Apibendrinant minėtą laikotarpį galima teigti, kad Prancūzijos Respublikoje ta pati apgulties padėtis buvo taikoma tiek taikos, tiek ir karo metais, tačiau skirtumas tas, kad taikos metu apgulties padėtis nereiškė esminio valdžios galių išplėtimo, tai buvo funkcijų perskirstymas. Didžiausias skirtumas nuo įprastinės padėties yra dalies policijos, teismų ir kt. civilinių funkcijų perleidimas karinės valdžios nuožiūrai bei dalies griežtai nustatytų žmogaus teisių ribojimas (nelaikomas galių išplėtimu, nes ribojimas leidžiamas tik išimtiniais atvejais). Tačiau karinės valdžios pareigos taikos metu buvo detalios apibrėžtos įstatymuose. Kariuomenė buvo atskaitinga Karo ministerijai, kartu ir parlamentui, kuris kontroliavo vyriausybę. Pagrindinis nepaprastosios padėties bruožas, kaip minėta, buvo detalus reguliavimas įstatymais, kitas svarbus aspektas – parlamento viršenybė. Parlamentas įstatymais įtvirtino savo aukščiausią vaidmenį nepaprastosios padėties valdyme būtent dėl didelio masto vykdomosios valdžios piktnaudžiavimo jau minėtais Napoleono laikais. C. Rossiter'as rašė, kad prancūzų gyvenimas nepaprastosios padėties metu iš esmės nesikeitė, eilinis pilietis galėjo net nepastebėti, kada tokia padėtis

¹¹⁷ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*. p. 83.

¹¹⁸ Didelės įtakos turėjo ir 1877 m. Prezidento Mac-Mahon bandymas įvykdyti dar vieną perversmą. Daugiau žr. *Ten pat*.

¹¹⁹ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 84.

¹²⁰ *Ten pat*, p. 86.

paskelbiama, žinoma, išskyrus ginkluotų susirėmimų atvejus, kuomet būdavo tiesiogiai susiduriama su kariniais veiksmais¹²¹.

2) Nepaprastoji padėtis po Pirmojo pasaulinio karo Prancūzijoje

Pirmasis pasaulinis karas sutapo su karo ar kitos panašios padėties paskelbimu daugelyje kariaujančių valstybių. Prancūzijos prezidentas 1914 m. rugpjūčio 2 d. išleido dekretą, kuriuo paskelbė apgulties padėtį visoje šalyje, numatyta trukmė – iki karo pabaigos¹²². Nepaisant visų prieštaravimų, šis dekretas po dviejų dienų buvo paverstas įstatymu parlamente. Apgulties padėtis Prancūzijoje galiojo iki 1919 m. spalio 12 d. ir šiuo laikotarpiu buvo valstybės valdymo pagrindas¹²³.

Pirmaisiais karo mėnesiais galiojo ypač griežtas režimas, pagrindinis tikslas buvo išlaikyti viešąją tvarką, šią funkciją pavesta vykdyti kariniams daliniams, kitas funkcijas, kaip ir įprastai, vykdė policija, prefektai, merai ir kt. Buvo įsteigti kariniai tribunolai, kurie skyrėsi nuo įprastų teismų trumpesniu procesu, kariškiais teisėjais bei griežtomis bausmėmis, atitinkančiomis tokios padėties poreikius. Kiekviena karinė zona turėjo savo nuolatinį karinį tribunolą. Buvo įsteigta ir speciali apeliacinė teisminė institucija, tačiau joje teisininkų nebuvo. Paraleliai veikė ir civiliniai teismai, kurie sprendė visus kitus ginčus, nesusijusius su kariniais reikalais ar tvarkos palaikymu, tačiau kariniai tribunolai galėjo pasirinkti spręsti bet kurią norimą bylą. Visa sistema pasižymėjo ypatingu griežtumu, kuris apibūdinamas kaip daug žiauresnis nei anksčiau aptarti periodai¹²⁴.

Karinės valdžios žiaurūs metodai kėlė didelį gyventojų nepasitenkinimą, kuris galiausiai privertė valdžią imtis priemonių, kurios apribotų karinės valdžios įtaką. Karo ministerija 1915-1916 m. priėmė nemažai įsakymų, ribojančių karinių tribunolų jurisdikciją tik kariniams

¹²¹ *Ten pat*, p. 90.

¹²² Šis dekretas formaliai neatitiko 1878 m. įstatymo sąlygų dėl nepaprastosios padėties įvedimo tik esant „neišvengiamam pavojui“ ir „nustatytam terminui“, nes tiesioginis pavojus negrėsė visai Prancūzijos teritorijai bei „iki karo pabaigos“ – nustatytas neaiškus terminas.

¹²³ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 91.

¹²⁴ *Ten pat*, p. 94. Reikia pažymėti, kad Prancūzijos-Prūsijos karo periodas buvo sunkus, tačiau Pirmojo pasaulinio karo metai Prancūzijoje aprašomi, kaip dar nematyto žiaurumo režimas.

nusikaltimams¹²⁵. Iš žmonių nepasitenkinimo kilusi iniciatyva turėjo didelę įtaką ir stipriai apribojo karinius tribunolus bei sušvelnino jų metodus.

Nors jokie teisės aktai nereguliavo valdžios darbo tvarkos šios padėties metu, parlamento posėdžiai buvo nutraukti 6 mėnesius nuo karo pradžios, vėliau jis atnaujinio darbą. Prancūzija įrodė, kad sėkmingas modernus karas suderinamas su parlamentine demokratija, tai sukuria tam tikrą išimtinį konstitucinį režimą. Parlamentas daugelį įstatymų priėmė skubos tvarka ir pirmaisiais karo metais buvo gana aktyvus, tačiau vėliau, ieškant efektyvesnio valdymo, dauguma priimtų įstatymų buvo įstatymų leidžiamosios galios delegavimas vykdomajai valdžiai. Pavyzdžiui, 1918 m. vasario 10 d. įstatymas suteikė absoliučią galią vyriausybei dekretais reguliuoti maisto prekių gamybą ir prekybą¹²⁶. Tokiu būdu vyriausybė tam tikra prasme transformavosi į įstatymų leidžiamąją instituciją. Tuo tarpu parlamentas išlaikė kontroliuojančios institucijos vaidmenį, kaip minėta, riboja kariuomenės kišimąsi į civilinį gyvenimą bei tramdė karinių tribunolų savivalę¹²⁷.

Apgulties padėties įstatymai priimti taikos metu (1849 ir 1878 m.), karo metais buvo interpretuojami labai plačiai – tiek teismų, tiek valdžios. Žmogaus teisės ir laisvės buvo varžomos viešosios tvarkos naudai, pareigūnai ir kariškiai galėjo laisvai apieškoti kiekvienus namus, suspenduota teisė į susibūrimus, spaudos laisvė, ribojama judėjimo laisvė, prekyba, darbas¹²⁸. Tačiau, atsižvelgiant į to meto karo sąlygas, istorikai Prancūzijos nepaprastosios padėties valdymą šiuo periodu vertina labai gerai: „Tarp didžiųjų kariaujančių valstybių, Prancūzija išgyveno krizę ir kartu liko ištikima savo tradicijoms ir konstituciniams principams“¹²⁹. Ši valstybė paneigė daugelio kritikų teiginius ir įrodė, kad nuolatinė parlamento kontrolė ir konstituciniai principai yra ne tik suderinami su nepaprastosios padėties valdymu, bet ir užtikrina grįžimą į demokratinės valstybės valdymą (*status quo ante*).

Pasibaigus karui, apgulties padėtis buvo atšaukta, atstatytas liberalus demokratinis režimas, tačiau karinę padėtį pakeitė ekonominė krizė, sukėlus

¹²⁵ BOCK, F. Governments, Parliaments and Parties (France). [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: http://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/governments_parliaments_and_parties_france.

¹²⁶ *Ten pat*.

¹²⁷ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 100-102.

¹²⁸ *Ten pat*, p. 112.

¹²⁹ RENOUVIN, P. *Les Formes du Gouvernement de Guerre*. Paris, 1925. Iš Rossiter, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 104.

rimtus socialinius ir politinius neramumus. Dėl šių aplinkybių apgulties padėtis nebuvo paskelbta nuo 1919 m. iki pat Antrojo pasaulinio karo pradžios. Reikia prisiminti, kad Prancūzijoje šis institutas buvo taikomas tik smurtinių neramumų, ginkluotų konfliktų ar karo atveju, bet ne ekonominėms problemoms spręsti, priešingai nei Veimaro respublikoje. Net ir streikai bei riaušės nebuvo tokio masto, kad valdžia ryžtųsi imtis nepaprastųjų priemonių, be to, tam greičiausiai būtų didelis gyventojų pasipriešinimas. Taigi problemos buvo sprendžiamos iš parlamento deleguojant išimtinių įstatymų leidybą vykdomajai valdžiai – ministrų kabinetui¹³⁰.

Galima teigti, kad toks išimtinių įstatymų leidybos delegavimas vykdomajai valdžiai pasirinktas ne vien dėl parlamento negalėjimo veikti greitai ir efektyviai, bet daugiau dėl parlamento neveiksnumo (panašiai kaip Vokietijoje). Parlamento nariai nesiryžo priimti politinės atsakomybės, nepopuliarumo ir sunkaus darbo, kurio reikalavo išimtinė antikrizinė įstatymų leidyba. Ekonominės krizės dažniausiai gali būti išsprendžiamos įstatymų leidėjui priimant specialius įstatymus, neskelbiant nepaprastosios padėties, tačiau šiuo atveju reikalingas drąsus ir veiklus parlamentas. Tuo tarpu Prancūzijoje, kaip ir Vokietijoje, parlamentas pasirinko kitą kelią ir neprisiėmė atsakomybės už valstybės krizės suvaldymą. Vykdomosios valdžios nariai turėjo perimti įstatymų leidybą į savo rankas.

Įstatymų leidybos delegavimas pokario Prancūzijoje šiek tiek skyrėsi nuo standartinių krizinių priemonių. Tik įprastiniu būdu priimtas abiejų rūmų įstatymas galėjo deleguoti įstatymų leidybos galią vyriausybei. Įstatymu deleguota galia buvo konkrečiam tikslui ir apibrėžtam laikui. Kiekvienas jo pagrindu priimtas dekretas turėjo būti pateikiamas parlamentui, tačiau tai nereiškia, kad jam reikėjo patvirtinimo. Parlamentas galėjo jį formaliai patvirtinti, taip suteikdamas įstatymo galią. Dažniausiai parlamentas nesiėmė jokių veiksmų ir tokiu būdu dekretai galiodavo ir buvo taikomi, bet formaliai neturėjo įstatymo požymių¹³¹.

Tokie dekretai veikė kaip įstatymai, galėjo pakeisti egzistuojančią teisę, bet patys iš esmės negalėjo būti keičiami ar panaikinami, nebent parlamentas vieningai tam pritartų. Kaip papildoma apsauga buvo numatyta, kad dekretai, kaip administracinio pobūdžio aktai, galėjo būti peržiūrėti administraciniame teisme (*Conseil d'État*) dėl įgaliojimų viršijimo (pranc.

¹³⁰ AGAMBEN, G. *State of Exception*, p. 15.

¹³¹ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 119.

excès de pouvoir)¹³². Tačiau teismai nebuvo linkę pripažinti negaliojančiais dekretų, kurie viršijo delegavimo įstatymo ribas ir laikė tai politiniu, įstatymų leidžiamosios valdžios kompetencijos, tiksliau – išimtinai parlamentinės kontrolės, klausimu¹³³. Taigi teismai laikėsi panašios pozicijos, kaip ir Veimaro respublikoje, t. y. nemanė, kad gali įvertinti nepaprastosios padėties ir nepaprastųjų priemonių taikymo teisėtumą.

Prancūzijos parlamentas veikė įprastiniu režimu, priešingai nei Vokietijoje, ir turėjo galimybes atšaukti išimtinis dekretus, tačiau tam nebuvo politinės valios. Franko kursas smarkiai krito ir 1926 m., baiminantis Vokietijos markės likimo, prancūzų vyriausybė ėmėsi išimtinių veiksmų. Šių nepaprastųjų priemonių parlamentas nepalaikė, todėl dauguma jų buvo priimtose vyriausybės ar ministrų administraciniais aktais, apeinant įstatymų leidybą. Taigi ministrai, kurie sudarė vyriausybę, iš esmės valdė valstybę, nes dėl parlamento neveiklumo jie prisiėmė atsakomybę už nepaprastųjų priemonių taikymą. Kaip ir Vokietijoje, Prancūzijoje ši procedūra buvo tiek pat kenksminga, kiek ir naudinga. Veimaro konstitucijos 48 straipsnis leido vokiečių įstatymų leidėjams išvengti savo pareigų ir likti nebaudžiamais. Deleguojantys įstatymai sukūrė panašų efektą prancūzų deputatams. To pasekmė – sugriautas reguliaraus įstatymų leidybos proceso veiksmingumas.

3.2. Vokietijos nepaprastoji padėtis XX a. pr.

Vokietijos Respublikos istorijoje nepaprastoji padėtis ir vadinamosios Veimaro Konstitucijos 48 straipsnis užima svarbią vietą¹³⁴. Veimaro Konstitucija (1919–1949 m.) nepasižymėjo kaip instrumentas, ribojantis valdžią, priešingai – ji suteikė gana plačią diskreciją Reicho prezidentui. Žmogaus teisės, įtvirtintos Veimaro Konstitucijoje, galėjo būti suspenduotos bet kada prezidentui nusprendus, kad tai būtina. Veimaro Konstitucijos 48 straipsnis suteikė teisę valstybės vadovui nuspręsti dėl nepaprastosios padėties ir leisti įsakymus dėl visuomenės saugumo bei viešosios tvarkos pakeitimų¹³⁵. Konstitucijos 48 straipsnio 2 dalyje buvo nustatyta prezidento teisė imtis nepaprastųjų priemonių ir suspenduoti

¹³² AGAMBEN, G. State of Exception, p. 17.

¹³³ *Ten pat.*

¹³⁴ PAURA, A., *Lietuva Veimaro Respublikos ir Trečiojo Reicho užsienio politikoje*, Vilnius, 2005.

¹³⁵ NAGEL, H. Judicial Review in Germany. *The American Journal of Comparative Law*, 1954. P. 235.

žmogaus teises, kuri dėl susiklosčiusių aplinkybių ir dėl ekstensyvios šio straipsnio formuluotės buvo naudojama itin dažnai.

Veimaro Konstitucijos 48 straipsnio tekstas (autorės vertimas)¹³⁶:

„[1.] Tokiu atveju, kai Žemė¹³⁷ nevykdo savo pareigų, kurias jai nustatė Reicho¹³⁸ Konstitucija ar įstatymai, Reicho prezidentas gali pasitelkti kariuomenę ir priversti ją vykdyti pareigas.

[2.] Jeigu visuomenės saugumas ir tvarka yra rimtai sutrikdyta ar kyla pavojus Vokietijos Reichui, Reicho prezidentas imasi būtinų įstatymų ir tvarkos priemonių, reikalingų jai atkurti, jei yra būtina, pasitelkiamos ginkluotosios pajėgos. Šiam tikslui jis gali laikinai suspenduoti visiškai ar iš dalies, pamatines teises, numatytas 114, 115, 117, 118, 123, 124 ir 153 straipsniuose.

[3.] Reicho prezidentas privalo informuoti parlamentą (Reichstag) nedelsiant apie visas 1 ir 2 dalyse numatytas priemones, kurių ėmėsi. Parlamento sprendimu šios priemonės gali būti panaikintos.

[4.] Jeigu pavojus yra neišvengiamas, Žemės valdžia gali savo teritorijoje laikinai imtis 2 dalyje numatytų priemonių. Šios priemonės panaikinamos Reicho prezidento arba parlamento (Reichstag) sprendimu.

¹³⁶ Veimaro Konstitucijos 48 str. originalo kalba: „Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten. Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.

Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen. Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen. Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz“.

[interaktyvus, žiūrėta 2016-01-21] Prieiga per internetą: <http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php>.

¹³⁷ Vokiečių terminas *Land*, reiškiantis federacijos subjektą, į lietuvių kalbą verčiamas kaip žemė. Veimaro Respublika buvo (kaip ir Vokietijos Respublika) federacinė valstybė, sudaryta iš keliolikos žemių, turinčių tam tikrą autonomiją.

¹³⁸ „Reich“ vertimas būtų imperija arba karalystė, tačiau pavadinimas išliko ir išnykus monarchijai, oficialus vokiečių valstybės pavadinimas buvo *Deutsches Reich* iki pat Antrojo pasaulinio karo pabaigos ir šis terminas prigijo tiesiogiai, todėl lietuvių kalboje taip pat paprastai vadinama *Reichu*.

[5.] Detaliau reglamentuoja Reicho įstatymai.“

Kaip matyti, šiame Konstitucijos straipsnyje iš esmės yra įtvirtinta plati Reicho prezidento diskrecija daryti tai, kas yra būtina, jis galėjo imtis tokių priemonių, kurios jam atrodė būtinos tvarkai atkurti, galėjo pasitelkti ginkluotąsias pajėgas. Pastebėtina, kad šio straipsnio antrosios dalies pirmas sakinytis įtvirtino tarsi neribotą prezidento diskreciją, nes jis be išimčių numatė, kad valstybės vadovas gali imtis visų būtinų priemonių. Antros dalies antrajame sakinyje nustatytos šios diskrecijos ribos – siekdamas tikslo, jis galėjo laikinai suspenduoti visiškai ar iš dalies tik nustatytus Konstitucijos straipsnius, t. y. žmogaus teises: asmens laisvės, būsto ir privataus gyvenimo neliečiamybės, įsitikinimų reiškimo laisvės, susirinkimų ir asociacijos bei nuosavybės teisės. Šio straipsnio trečioje dalyje buvo numatytas kontrolės mechanizmas – prezidento pareiga informuoti parlamentą apie taikomas 48 straipsnyje numatytas priemones bei Parlamento teisė panaikinti Prezidento pritaikytas išimtines priemones. Be to, kilus neišvengiamam pavojui, išimtinių priemonių taikymo diskrecija buvo suteikta net ir Žemės valdžiai, o šios priemonės bet kada galėjo būti panaikinamos Reicho prezidento arba parlamento sprendimu. Šias Konstitucijos nuostatas turėjo detalizuoti Reicho įstatymai.

Paminėtina, kad per 30 metų šios Konstitucijos galiojimo užregistruota daugiau nei 250 atskirų atvejų, kai nepaprastoji padėtis buvo paskelbta remiantis jos 48 straipsniu, o paskutiniaisiais Veimaro Respublikos metais nepaprastosios padėties režimas veikė nepertraukiamai¹³⁹. Valstybės vadovas tapo ekstraordinarinių įstatymų leidėju, kuris galėjo bet kada sustabdyti Konstitucijos garantuojamą žmogaus teisių apsaugą. Toliau disertacijoje analizuojamas būtent minėtasis Veimaro Konstitucijos 48 straipsnis, siekiant atskleisti, kaip jis veikė Vokietijoje, ir parodyti šio nepaprastosios padėties instituto istorinę reikšmę, privalumus bei trūkumus.

1) Veimaro Konstitucijos 48 straipsnio taikymo istorija

Vokietijoje po Veimaro Konstitucijos priėmimo (1919 m.) ir respublikos įkūrimo sekė sunkūs metai: nepalankios ekonominės sąlygos, nedarbas, didelės valstybės skolos, sukilimai, komunistų ir nacių partijų

¹³⁹ Nuo 1932 m. rugsėjo paskelbti 233 dekretai dėl nepaprastosios padėties. Daugiau žr.: ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, 1948, p. 33.

veiklos suaktyvėjimas ir kiti neramumai¹⁴⁰. Valstybėje stengiantis įvesti tvarką neretai buvo panaudojamas minėtas 48 straipsnis. Išimtinės valdymo priemonės buvo reikalingos norint įtvirtinti ir apsaugoti naują respubliką bei jos gyventojus neramiais pokario metais. Kita vertus, tos priemonės neretai buvo itin griežtos, netgi žiaurios nepaklūstančiųjų atžvilgiu.

Siekiant numalšinti nuolat pasikartojančias komunistų rengiamas atakas, 1920 m. Veimaro valdžia daugiausia rėmėsi Konstitucijos 48 straipsniu, naudotos karo meto priemonės. Konstitucinių žmogaus teisių suspendavimas leido priimti specialius įsakymus ir uždrausti viešus susirinkimus, cenzūruoti ar panaikinti spaudą, kurstančią maištą, supaprastino sulaikymo ir suėmimo procedūras, kitas policines priemones, skirtas prievarta išlaikyti ar atstatyti viešąją tvarką. Buvo įkurti specialūs teismai, skirti teisti už nusikaltimus prieš valstybę. Tai buvo savo esme kariniai teismai, turėję plačią diskreciją, teisiant už sukilimo organizavimą galėjo taikyti net mirties bausmę. Kitos naudotos priemonės buvo nepaprastieji dekretai, turėję įstatymo galią, laikinas įstatymų galiojimo sustabdymas, taip pat kariuomenės įvedimas į vietas, kuriose grėsė ar vyko sukilimas. Visos šios prievartos priemonės būtų tinkamos karo metui, tačiau jos buvo naudojamos prieš nepasitenkinimą reiškiančius pačios valstybės piliečius¹⁴¹.

1922 m. priimtu Prezidento dekretu buvo iš esmės pakeista 48 straipsnio taikymo praktika¹⁴². Šis aktas nustatė reguliavimą, draudžiantį spekuliuoti užsienio valiuta ir konstitucinė nepaprastosios padėties nuostata buvo paminėta kaip jo pagrindas. Pirmą kartą valstybės vadovo išimtinės galios buvo panaudotos ne siekiant įvesti valstybės ar jos tvarkos gynybai skirtas nepaprastąsias priemones, bet sprendžiant ekonomikos problemą, reikalaujančią įstatymų leidėjo, o ne vykdomosios valdžios įsikišimo. Tokiu būdu išplėsta ir įtvirtinta dvipusė 48 straipsnio samprata. Prezidentas F. Ebert'as pareiškė, kad viešasis saugumas ir tvarka pagal 48 straipsnį, gali būti rimtai sutrikdyta ir atsidurti pavojuje dėl ekonominių, taip pat kaip ir

¹⁴⁰ PAURA, A. Lietuva Veimaro Respublikos ir Trečiojo Reicho užsienio politikoje, *Versus aureus*, 2006, p. 64.

¹⁴¹ Daugiau apie priemones, kurių ėmėsi valdžia prieš komunistų judėjimą, Hitlerį ir kitus maištininkus, remdamiesi 48 straipsniu, taip pat apie teismų sistemą žr.: WATKINS, M., F. *The Failure of Constitutional Emergency Powers under the German Republic*, Cambridge, 1939, 2 ir 3 skyriai.

¹⁴² ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, 1948, p. 41.

politinių neramumų ir tokie išimtiniai ekonominiai dekretai laikytini „būtinomis priemonėmis“¹⁴³.

1923-1924 m. krizės metu vykdomoji valdžia taip pat reguliavo ekonominį Reicho gyvenimą, tačiau kitoku metodu: didžioji dalis nepaprastųjų dekretų, priimtų prezidento, buvo pagrįsti parlamento priimtais deleguojančiais aktais, kuriais Reichstagas aiškiai delegavo įgaliojimus vykdomajai valdžiai leisti įsakymus, kurie turėjo įstatymų galią. Tuo tarpu Konstitucijos 48 straipsnis buvo naudojamas pavieniais atvejais¹⁴⁴.

1925–1930 m. buvo laikinas politinės ir ekonominės ramybės periodas. Vidiniai sukilimai bei išorės grėsmės nurimo, reparacijų mokėjimas įgavo stabilumą. Šiuo laikotarpiu buvo panaudota tik 48 straipsnio 3 dalis, tam, kad būtų galima atšaukti anksčiau priimtas nepaprastąsias priemones, nes joje numatyta, kad prezidento sprendimu nepaprastosios priemonės gali būti naikinamos. Parlamentas ir visa valdžios sistema veikė normaliai, atsižvelgiant į to laikmečio sąlygas¹⁴⁵.

1930 m. pavasarį konstitucinė respublikos valdžia atsidūrė pavojuje, nes prasidėjo sunki ekonominė krizė ir socialiniai neramumai bei parlamento skilimas. Dėl sunkios ekonominės padėties naujai išrinktas Reicho prezidentas pateikė siūlymus parlamentui didinti mokesčius ir mažinti išlaidas, tačiau parlamentas atsisakė priimti tokius nepopuliarius sprendimus ir nepatvirtino biudžeto. Tą pačią dieną po šio sprendimo vyriausybė priėmė nepaprastuosius dekretus dėl mokesčių ir biudžeto, remiantis Konstitucijos 48 straipsniu. Tačiau parlamentas priėmė sprendimą dėl šių priemonių panaikinimo. Dekretus parlamentas panaikino, tačiau tą dieną buvo paleistas.

Netrukus tie patys Reicho kanclerio dekretai buvo priimti iš naujo, siekiant išgelbėti Vokietiją nuo sunkios krizės. Vėliau buvo priimta daugiau „diržus veržiančių“ dekretų 48 straipsnio pagrindu, siekiant išvengti tiek viešojo, tiek privataus sektoriaus žlugimo. Drastiškai sumažintos algos viešajame sektoriuje, padidinti mokesčiai, pridėtos naujos rinkliavos ir išplėstos kitos pareigos, sumažintos pensijos ir pašalpos. 1931 m. gruodį priimtas „Ketvirtasis potvarkis“, kuris apžvalgininkų laikomas „radikaliausiu vadinamosios kapitalistinės valdžios priimtu sprendimu“: algos, rentos,

¹⁴³ Šis platusis požiūris buvo sankcionuotas ir keliuose teismų sprendimuose. Iš ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, 1948, p. 41-42.

¹⁴⁴ *Ten pat.*

¹⁴⁵ Paskutiniųjų Respublikos metų istorija gana plačiai aprašyta SCHUMAN, F.L. *The Nazi Dictatorship*, New York, 1939, p. 142-201. Taip pat žr. Rossiter, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 50-60.

palūkanos, prekių kainos, viskas buvo apribota siekiant subalansuoti biudžetą¹⁴⁶.

Apibendrinant, demokratiškai išrinktas kancleris ir jo ministrų kabinetas, nesant politinės valios parlamente, remdamasis Konstitucijos 48 straipsniu, ėmėsi diktatoriškų, bet būtinų priemonių suvaldyti sunkią ekonominę krizę. Nacionalinė ekonomika, socialinė gerovė, privatus verslas – visi turėjo išgyventi šį sunkų laikotarpį pagal nustatytą išimtinę vykdomosios valdžios programą. Tai buvo grynas išimtinės vykdomosios valdžios įstatymų leidybos pavyzdys¹⁴⁷.

Paskutiniaisiais vokiečių respublikos metais valdžios valdymas buvo sudėtingas, nepaisant išimtinių valdžios priemonių taikymo, politinių ir ekonominių neramumų pobūdis ir mastas tebekėlė realią grėsmę taikai ir saugumui valstybėje. Veimaro respublika tarpukariu, kaip ir nemažai kitų demokratinių valstybių, tarp jų – ir Lietuva, susidūrė su sunkiais išbandymais. Nepaprastoji padėtis ir išimtinės priemonės buvo būtinos, siekiant išsaugoti demokratiją.

Tiesioginiuose prezidento rinkimuose, kurie vyko 1932 m. balandį, laimėjo demokratijos rėmėjas P. von Hindenburg'as, jo oponentai buvo Hitleris ir E. Thalmann'as (raudonosios revoliucijos šalininkas). Kancleriu toliau buvo Bruning'as, kuris tęsė savo ekonominės reabilitacijos programą. Tačiau netrukus prezidento ir kanclerio nuomonės dėl 48 straipsnio taikymo išsiskyrė¹⁴⁸. Kancleris negalėjo vykdyti savo programos be 48 straipsnio suteikiamos diskrecijos, todėl jis pats ir jo vyriausybė atsistatydino 1932 m. gegužę. Tuo pačiu paleistas ir parlamentas, nes jis „nebeatitiko politinės vokiečių valios“¹⁴⁹.

Nuo to laiko respublika buvo valdoma „prezidentinės valdžios“. Naujai sudarytas vyriausybės kabinetas buvo ne parlamento, bet prezidento kontroliuojama institucija. Hindenburg'as įtvirtino tokią prezidento sampratą, kuri buvo gerokai anksčiau propaguojama tokių vokiečių juristų,

¹⁴⁶ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 52.

¹⁴⁷ Programa „New Deal“ Amerikoje, kuri laikoma labai griežta, palyginus su Vokietijos, atrodo kur kas nuosaikiau. Iš ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 53.

¹⁴⁸ Kancleris, remdamasis konstitucijos 48 straipsniu, siekė panaudoti bankrutavusių bendrovių turtą, kad sumažintų nedarbą, tačiau prezidentui tokios priemonės pasirodė kaip „agrarinio bolševizmo“ programa, todėl jis nedavė sutikimo. Daugiau žr. ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 55.

¹⁴⁹ *Ten pat*, p. 55-56.

kaip Schmitt'as¹⁵⁰. Populiarioje knygoje „Politinė teologija“ jis aprašė valstybės vadovo kaip suvereno sampratą, kuris vienasmeniškai imasi sprendimų išimtinėje padėtyje, kad apgintų ir išsaugotų valstybę¹⁵¹. Schmitt'as teigė, kad 48 straipsnis yra nepamainoma prezidento priemonė ir ginklas, atliekantis Konstitucijos sergėtojo vaidmenį. Tačiau kiti autoriai pastebėjo, kad šiuo atveju prezidentas buvo ne Konstitucijos sergėtojas, bet jos reformuotojas, veikiantis tokiu išimtiniu būdu, kurio greičiausiai negalėjo numatyti 1919 m. Veimaro Konstitucijos rengėjai¹⁵².

Naujai 1932 m. išrinkti parlamento nariai susirinko tik du kartus ir buvo paleisti, taip pat nutiko ir po sekančių rinkimų. Vokiečių parlamento institucija *de facto* išnyko. Demokratiškai išrinktas valstybės vadovas, savaip interpretuodamas konstituciją, perskirstė valdžios įtaką tokiu būdu, kuris buvo parankiausias antikonstituciniams judėjimams. Konstitucijos 48 straipsnis buvo taikomas ne Konstitucijai apginti, bet priešingai – įtvirtinti autoritarinį režimą.

2) Teorinė Veimaro Konstitucijos 48 straipsnio analizė

Veimaro Konstitucijos 48 straipsnyje įtvirtinto nepaprastosios padėties instituto pagrindu taikomas valstybės valdymas Vokietijos teisės mokslininkų buvo apibūdinamas kaip „trijų valdžios kategorijų sintezė, sąjunga, iki valdžių padalijimo galiojusios prigimtinės būklės atstatymas“¹⁵³. Nors valstybės vadovui ir nebuvo suteikta jokių esminių naujų galių, jo diskrecija ir veiklos ribos buvo išplėstos suspenduojant pamatinių žmogaus teisių apsaugą. Jis turėjo galimybę įvertinti ir pasinaudoti gryna valstybės valdžia, be įprastinių saugiklių ir svertų bei žmogaus teisių garantijų, skirtų apsaugoti gyventojus nuo savavališkų valdžios veiksmų. Svarbu atkreipti dėmesį, kad „diktatoriaus“ vaidmuo buvo patikėtas būtent tiesioginiuose rinkimuose renkamam Prezidentui, o visi kiti valdžios organai buvo pajungiami jo diskrecijai. Prezidentas buvo kaip tiesioginis vokiečių tautos suvereniteto atstovas, jo išimtiniai įgaliojimai buvo nustatyti tiesiogiai

¹⁵⁰ Schmitt'as tarpukario Vokietijoje buvo vertinamas, kaip vienas geriausių to laikotarpio autorių. JOKŪBAITIS, L. Carlo Schmitto Politinio romantizmo recepcija. *Problemos*, 2015, t. 87, p. 143.

¹⁵¹ SCHMITT, C. *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 15.

¹⁵² BOOKBINDER, P. *Weimar Germany: The Republic of the Reasonable*. Manchester University Press, 1996, p. 48.

¹⁵³ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 62.

Konstitucijoje ir nukreipti į savo valstybės, tautos išsaugojimą. „Diktatūra yra valdžia grynąja ir paprastąja, originaliąja, fundamentaliąja šio žodžio prasme, tai yra *imperium*, arba disponavimas visos valstybės valdžia“¹⁵⁴. Vokietijos Prezidento valdžia tuo metu buvo panaši į klasikinę Senovės Romos respublikos nepaprastosios padėties modelį – *imperium*, kas buvo vadinama unikalia konstitucinės diktatūros samprata¹⁵⁵.

Veimaro Konstitucijos galiojimo pradžioje 48 straipsnio pasitelkimas nepriklausė išimtinai prezidento diskrecijai. Buvo įtvirtintas Vyriausybės vadovo kontrasignavimas dėl visų prezidento įsakymų ir potvarkių pagal 48 straipsnį. Tai saistė prezidento įgaliojimus, nes jam reikėjo kanclerio ir ministrų kabineto daugumos pritarimo bet koku 48 straipsnio taikymo atveju. Tik vėliau prezidentas Hindenburg'as interpretavo 48 straipsnio taikymą kaip savo išimtinę prerogatyvą, o tai jam pavyko įgyvendinti praktiškai dėl ministrų kabineto įtakos mažėjimo ir parlamento susiskaldymo. Iki tol konstituciniai saugikliai veikė: 48 straipsnio taikymo iniciatyvos galėjo imtis vyriausybės kabinetas arba prezidentas, bet visada turėjo gauti vienas kito pritarimą, be to, dar ir parlamento vieningas nepritarimas galėjo užkirsti kelią nepaprastųjų priemonių taikymui¹⁵⁶.

Parlamento prieštaravimas buvo esminis saugiklis, numatytas Konstitucijoje dėl galimo piktnaudžiavimo 48 straipsnio suteikiamais įgaliojimais. Numatytas ministrų kontrasignavimas dėl prezidento veiksmų ir ministerijos atsakomybės principas, neprilygo parlamento teisei nepritarii arba pakeisti bet kokią prezidento priimtą nepaprastąją priemonę, taikant 48 straipsnį. Tačiau parlamento paleidimas paskutiniaisiais metais reikė vykdamosios valdžios nepaprastųjų priemonių efektyvios kontrolės pabaigą.

Vokiečių teisės mokslininkai gana plačiai diskutavo apie saugiklius dėl prezidento diskrecijos nepaprastųjų priemonių taikymui, kylančius iš Konstitucijos dvasios¹⁵⁷. Apskritai galima pastebėti, kad vokiečių teisės moksle buvo žymiai daugiau diskusijų nepaprastosios padėties tema, nei

¹⁵⁴ *Ten pat.*

¹⁵⁵ *Ten pat.*, p. 56.

¹⁵⁶ Reichstago posėdžių protokolai atspindi tai, kad kabinetas labiau nei prezidentas buvo laikomas atsakingu už priemones, priimtas taikant 48 straipsnį, iš BLACHLY, F.; OATMAN, M.: *The Government and Administration of Germany*. Baltimore, 1928, p. 93.

¹⁵⁷ Daugiau žr. CALDWELL, P.C., *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law. The Theory and Practice of Weimar Constitutionalism*, Durham: Duke University Press, 1997, p. 301-315; ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, 1948, p 67-68.

kitose šalyse, pavyzdžiui, lyginant su Lietuva ar Prancūzija. Todėl tikslinga koncentruotai aptarti, kaip buvo argumentuojama, analizuojant nepaprastąją padėtį santykyje su Konstitucija bei konstitucinius saugiklius.

Visų pirma, iš esmės vieningai sutariama, kad nepaprastosios padėties prigimtis reiškė, jog visi veiksmai turi būti laikini ir skirti atkurti normalioms sąlygoms, kad nepakeista Konstitucija galėtų toliau veikti. Kaip ir Senovės Romoje, diktatūra buvo neatsiejama nuo tikslo, kuriam ji pasitelkiama. Antra, išskiriamas nerašytas, bet visuotinai pripažintas principas, kad priemonės, priimtose 48 straipsnio pagrindu, turi būti atšauktos per trumpiausią įmanomą laiką, jos negali tęstis po to, kai buvo atkurta viešoji tvarka ir saugumas. Veimaro Respublikos Aukščiausiasis teismas (vok. *Reichsgericht*) pasisakė, kad Prezidentas turi pareigą atšaukti visas išimties priemones, kurių tikslas buvo pasiektas, tačiau tai yra jo diskrecija nuspręsti dėl tų priemonių galiojimo laiko¹⁵⁸. Trečia, Prezidentas savo priesaika buvo pasižadėjęs gerbti ir saugoti Konstituciją. Dalis vokiečių teisininkų teigė, kad nepaprastosios padėties straipsnio taikymas buvo ribojamas visų likusių straipsnių¹⁵⁹. Konstitucijos nepažeidžiamumo principas buvo kildinamas iš *argumentum a contrario* bei iš konstitucinės nepaprastosios padėties prigimties. Tačiau tiek teorijoje, tiek praktikoje toks požiūris buvo kritikuojamas. Konstitucijos 48 straipsnis leido prezidentui suspenduoti jos septynių straipsnių galiojimą. Atsižvelgdami į tai, dalis teisininkų teigė, kad prezidento nesaisto tos nuostatos, kurios yra išvestinės iš paminėtuose septyniuose straipsniuose įtvirtintų garantijų, kurių apsaugą jis gali suspenduoti, pavyzdžiui, išvestinė laisvos prekybos ir industrijos teisė¹⁶⁰. Tačiau kitas Konstitucijos nuostatas dauguma teisininkų laikė neliečiamomis¹⁶¹. Kiti mokslininkai, tokie kaip jau minėtas Schmitt'as arba E. Jacobi's, laikėsi kardinaliai priešingo požiūrio.

Schmitt'as ypač palaikė platųjį požiūrį į Prezidento išimties galias, teigdamas, kad diktatorius gali laikinai suspenduoti beveik visus Konstitucijos straipsnius, o ne tik numatytus 7 straipsnius, žinoma, tik jeigu tai būtina¹⁶². Jis negali keisti Konstitucijos, bet gali laikinai sustabdyti

¹⁵⁸ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, 1948, p. 67-68.

¹⁵⁹ Šiai nuomonei pritarė dauguma teisininkų, tačiau dalis prieštaravo, pvz., C. Schmitt'as. Daugiau žr. ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 68.

¹⁶⁰ Veimaro Konstitucijos 48 straipsnis leido riboti nuosavybės teises, taigi buvo teigiama, kad galima riboti ir išvestines teises, pvz., laisvos prekybos ir industrijos garantiją, nustatytą 151 str.

¹⁶¹ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 68.

¹⁶² SCHMITT, C. *Political Theology*, p. 23.

didžiosios jos dalies veikimą. Schmitt'as teigė, kad 48 straipsnio taikymas savaime suteikia neliečiamą minimumą, t. y. visų trijų pagrindinių valdžios organų įgaliojimai (prezidento, vyriausybės, parlamento) konstituciškai sujungiami, siekiant įgyvendinti 48 straipsnyje numatytas funkcijas. Bet koks laikinas konstitucinių nuostatų suspendavimas nėra antikonstitucinis. Dar daugiau – tai teisėta pagal 48 straipsnį, siekiant išsaugoti galimybę toms nuostatomis funkcionuoti ateityje.

Net ir ramiojo respublikos laikotarpiu, Schmitt'o teorija buvo artimesnė praktikai nei konstitucionalistų požiūris. Prezidento dekretai ribojo daugelį kitų straipsnių, ne tik tiesiogiai paminėtųs 48 straipsnyje. Ypatingieji teismai buvo sukurti net kelis kartus, nepaisant Konstitucijos 105 straipsnyje numatyto tiesioginio draudimo steigti išimtinis teismus. Galima pastebėti, kad teisėjų nepriklausomumo garantijos (Konstitucijos 102 str.) buvo pažeistos ne kartą taikant 48 straipsnį, taip pat galima paminėti 37 (Reicho ir Žemės parlamento narių neliečiamybė), 45 (būtiną Reichstago pritarimą dėl tarptautinių sutarčių), 129 (valstybės tarnautojų teisės) straipsnių pažeidimus Veimaro Respublikos gyvavimo metais¹⁶³.

Kalbant apie konstitucinius saugiklius, galima būtų apžvelgti ir teismų praktiką, tačiau joje didelės akademinės diskusijos neatsispydė. Teismai pasiklio vė valdžios priimtais teisės aktais ir jų atstovų paaiškinimais, pagrįstais minimaliais įrodymais ir nebuvo jokio nukrypimo nuo šios praktikos per visą respublikos istoriją. Teismai sprendė, kad 48 straipsnio taikymas yra išimtinai Prezidento arba parlamento diskrecija, nevertino taikomų priemonių būtinumo ar tinkamumo, t. y. konstitucingumo (nors 48 straipsnio taikymas ir nepaprastosios priemonės buvo nuolat ginčijamos teismuose ir ypatinguosiuose teismuose, tačiau teismai niekada iš esmės netyrė jų taikymo pagrindo, tik rėmėsi valdžios sprendimais)¹⁶⁴. Taigi teismai neatliko kontroliuojančios institucijos vaidmens šiame kontekste.

Dalis autorių teigė, kad Veimaro Konstitucijos rengėjai nenumatė pakankamai saugiklių 48 straipsnio taikymui¹⁶⁵. Manytina, tai nėra visiškai teisinga išvada. Pavyzdžiui, tokioje valstybėje kaip JAV, kurioje stipri pilietinė visuomenė, Kongresas ir ypač – teismų nepriklausomumas bei

¹⁶³ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 69-70.

¹⁶⁴ *Ten pat*, p. 70.

¹⁶⁵ Nors ir šios aplinkybės neapsaugojo JAV valdžios nuo esminių klaidų ir Konstitucijos pažeidimų taikant nepaprastąsias priemones, bet apie tai bus kalbama kitame skyriuje, o šiame kontekste reikia paminėti, kad tai buvo epizodai, kurie sulaukė didelio pasipriešinimo tiek gyventojų, tiek valdžios atstovų tarpe ir jie nekėlė esminės grėsmės pačiai liberaliai demokratinei santvarkai.

Konstitucija, turinti galias tradicijas ir nepaprastai gerbiama – galbūt šie ribojimai būtų pakankami. Tuo tarpu Veimaro Respublikoje susiklosčiusios politinės aplinkybės, kai didžioji dalis rinkėjų buvo sumaištyje, o kita radikaloji dalis pasiryžusi prievarta nuversti konstitucinę sistemą, įstatymų leidėjas neorganizuotas ir silpnas, o Konstitucija gana naujas dokumentas, vargu, ar situaciją būtų pakeitęs net ir pats sudėtingiausias konstitucinis reguliavimas¹⁶⁶.

Kita vertus, galima pastebėti, kad moderniose konstitucijose sutinkama sąlyga, jog dėl nepaprastosios padėties paskelbimo būtinas išankstinis arba *post factum* per artimiausią laiką duodamas parlamento sutikimas. Toks saugiklis galėtų pristabdyti prezidento ir jo kabineto savivalę. Tačiau paleidus parlamentą, prezidentas turėjo net kelis mėnesius nevaržomos laisvės. Jeigu būtų įtvirtintas privalomas parlamento pritarimas, galbūt Reichstagas būtų veikęs toliau, kaip būtina sąlyga pasinaudoti 48 straipsnio priemonėmis ir kartu atlikęs kontrolės funkciją. Reikia pripažinti, kad Veimaro Konstitucijoje buvo suteikti prezidentui beveik neriboti įgaliojimai paleisti parlamentą ir nenumatyti papildomų saugikliai, kurie išlaikytų parlamento kontrolę iki susirinks naujas parlamentas. Respublikos Prezidentas paleido Reichstagą dėl to, kad pastarasis atšaukė jo nepaprastąsias priemones, ir įvedė tas priemones iš naujo. Po kelių mėnesių susirinkęs naujas parlamentas neturėjo politinės drąsos atšaukti visus tuos mėnesius galiojusius aktus, dėl kurių buvo paleistas jo pirmtakas. Prezidento teisė ir valia paleisti bet kokius prieštaravimus reiškiantį parlamentą, pavertė jį diktatoriumi, o Konstitucijos 48 straipsnis suteikė teises priemones nedemokratiniam valdymui.

Šioje vietoje tinka apibūdinimas, kaip Holmes'as rašė apie blogą teisę: jeigu vienas blogas įstatymas „sužlugdė valstybę, turėjo būti kita pagrindinė priežastis, kuri privertė valstybę pražūti“¹⁶⁷. Visgi ne konstitucija lėmė demokratinės valstybės žlugimą, tačiau buvo kitos, politinės priežastys, kurios išeina už teisės praktinio veikimo ribų ir yra jai nepavaldžios. Tikėtina, kad vokiečiai tuo metu apskritai neturėjo galimybių išsaugoti demokratijos, nepaisant to, kokia konstitucija būtų galiojusi. Nors Vokietija neprarado nepriklausomybės, tačiau politinė situacija, kaip ir Lietuvoje, buvo pakeista per prievartą, iš besivystančios konstitucionalizmo tradicijos sugrįžta į

¹⁶⁶ *Ten pat*, p. 71.

¹⁶⁷ HOLMES, O. W.; POSNER, R. A. *The Essential Holmes: selections from the letters, speeches, judicial opinions, and other writings of Oliver Wendell Holmes, Jr.* University of Chicago Press, 1992, p.147.

diktatūrą, o galiausiai valstybės valdymas pavirto į represinį totalitarinį režimą. Abiem atvejais vien atitinkamas konstitucinis teisinis reguliavimas vargu ar būtų esmingai pakeitęs situaciją. Vis dėlto galima pasvarstyti, kad galbūt tiek Lietuvos, tiek Vokietijos istorijoje konstituciniai saugikliai ir stipri parlamentinė bei teisminė valdžia būtų turėję įtakos istorijos vagai.

Ryškiausias nepaprastosios padėties panaudojimo, nesilaikant jos esminių principų (grąžinti *status quo ante*), atvejis – Trečiasis Reichas. Hitleris perėmė valdžią (tiksliau, valdžia jam buvo perduota), 1933 m. vasario 28 d., kai buvo paskelbtas Prezidento dekretas „Žmonių ir valstybės apsaugai“, kuriuo sustabdytos Veimaro Konstitucijos nuostatos, susijusios su žmogaus teisėmis. Per visą valstybės gyvavimo laiką dekretas nebuvo atšauktas, todėl visas Trečiasis Reichas gali būti laikomas nuolatine nepaprastąja padėtimi, kuri tęsėsi 12 metų. Šia prasme gali būti laikoma, kad modernusis totalitarizmas – tai režimas, veikiantis naudojantis nepaprastosiomis priemonėmis, teisinis pilietinis karas, kuris leido fiziškai eliminuoti ne tik režimo politinius oponentus, bet ir ištisas grupes piliečių, kurie netiko nustatytai politinei sistemai¹⁶⁸. Nacių teisininkai kalbėjo apie „norimą nepaprastąją padėtį“ (vok. *gewollte Ausnahmezustand*), siekiant nacionalinės-socialistinės valstybės¹⁶⁹.

Tačiau skirtumas tarp realios nepaprastosios padėties (pranc. *état de siège effectif*) ir fiktyvios nepaprastosios padėties (pranc. *état de siège fictif*), kaip minėta, buvo žinomas dar XIX a. Prancūzijos teisėje ir teisės teorijoje¹⁷⁰. Tai buvo institutas, leidęs imtis išimtinių priemonių tuomet, kai nebuvo pagrindo skelbti nepaprastosios padėties. Angloamerikiečių jurisprudencijoje aptinkamas terminas „išgalvota krizė“ (angl. *fancied emergency*). Tačiau tokia padėtis, kai nesant realios grėsmės, būtų taikomos nepaprastosios priemonės, iš esmės keltų grėsmę konstitucinei santvarkai dėl tikėtinų konstitucinių vertybių: teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos pažeidimų.

4. Esminiai nepaprastosios padėties sampratos elementai

Galima pastebėti, kad iki JT įsteigimo ir Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos, didžiausią įtaką nepaprastosios padėties sampratai turėjo

¹⁶⁸ AGAMBEN, G. *State of exception*, 2005, p. 12.

¹⁶⁹ AGAMBEN, G. *State of exception*, 2005, p. 3

¹⁷⁰ REINACH, T. *De l'état de siège. Etude historique et juridique*, 1885. iš Agamben, G. *State of exception*, 2005, p. 3.

Vokietijos patirtis. Veimaro Konstitucijos, priimtose po Pirmojo Pasaulinio karo, vienas iš tikslų buvo efektyvumas krizės metu. Taigi 48 straipsnis leido prezidentui (nefunkcionuojant parlamentui) imtis visų reikiamų priemonių beveik nevaržomai, kas galiausiai virto į Trečiojo Reicho nepaprastosios padėties režimą, kuris tęsėsi dvylika metų. Vėliau, Antrojo pasaulinio karo metu, demokratinėms režimams taip pat darė įtaką išplėsti ypatingieji įgaliojimai ir nepaprastosios priemonės. Nepaprastosios padėties įtaka demokratinėms režimams buvo jaučiama ir Šaltojo karo metais¹⁷¹. Istorijoje nepaprastoji padėtis buvo skelbiama dėl išimtinių grėsmių, įskaitant karo atvejus, kai visuomenė realiai ar tariamai kovojo dėl savo išlikimo, tačiau neretai ji tęsėsi ilgiau ir buvo naudojama plačiau nei būtina.

Pagrindiniai nepaprastosios padėties principai, atėję iš Antikinės Romos, iki šių laikų išliko panašūs – laikinumas, tikslas atstatyti *status quo*, esminių viešosios teisės principų suspendavimas ir draudimas jų keisti. Tačiau nepaprastosios padėties teisinė samprata susiformavo tuomet, kai valstybių teisiniame reguliavime atsiskyrė karo ir nepaprastosios padėties režimai. Nepaprastosios padėties pagrindu galėjo būti bet kokie ekonominiai ar politiniai neramumai, gamtos nelaimės ir kitos grėsmės taikos metu, dėl kurių būtina taikyti nepaprastąsias priemones. Nepaprastosios padėties institutas formavosi nuo visiškos valstybės vadovo diskrecijos laikinai imtis išimtinių priemonių, suspenduojant įprastinės teisės galiojimą, iki konstitucijoje įtvirtinto teisinio režimo, leidžiančio suspenduoti tik tam tikras konstitucijos normas ir nepaprastąsias priemones.

Taigi, remiantis Senovės Romos respublikos bei XX a. Prancūzijos ir Vokietijos patirtimi, galėtume išskirti šiuos bendrus nepaprastosios padėties elementus:

- a) įvedimo pagrindas – grėsmė (vidinio pobūdžio, taikos metu);
- b) subjektas, turintis diskreciją įvesti nepaprastąją padėtį, kai kyla grėsmė;
- c) subjektas, turintis diskreciją taikyti nepaprastąsias priemones;
- d) dalies teisės galiojimo sustabdymas (apribota konstitucinių vertybių apsauga);
- e) nepaprastosios padėties galiojimo laikinumas.

Šie elementai sudaro nepaprastosios padėties įvedimo teisinius pagrindus (siaurąja prasme), per juos galima pagrįsti nepaprastosios padėties

¹⁷¹ JAV nepaprastoji padėtis buvo skelbiama dėl konflikto Korėjoje ir daugelio kitų kovų su komunizmu atvejais. Žr. SCHEPPELE, K. L. International State of Emergency, p. 1015.

vietą konstitucinėje santvarkoje. Nesant nors vieno iš jų, tokios padėties nebūtų galima vadinti nepaprastąja tikrąja jos prasme.

Pirmasis (a) elementas yra išskiriamas, kaip nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas, tačiau vertinant teisiniu požiūriu, reikia pastebėti, kad jis iš esmės buvo paliekamas subjekto, įvedančio nepaprastąją padėtį, diskrecijai. Galima prisiminti, kad Prancūzijos teisės aktuose grėsmė nebuvo detalizuota, tuo tarpu Veimaro Konstitucijoje buvo numatytas pagrindas – „visuomenės saugumas ir tvarka yra rimtai sutrikdyta ar kyla pavojus Vokietijos Reichui“. Todėl viena vertus nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas gali būti atskiru elementu, kita vertus – šis elementas yra neatsiejamas nuo (b) subjekto diskrecijos. Nesant konkrečių teisinių kriterijų, kada gali būti įvedama nepaprastoji padėtis, šis elementas savo esme egzistavo kaip politinis sprendimas. Visgi tam, kad nepaprastosios padėties įvedimas galėtų būti laikomas teisėtu konstitucinėje santvarkoje, ji turėtų būti įvedama tik egzistuojant didelio masto grėsmei, kurios negalima suvaldyti įprastinėmis teisinėmis priemonėmis.

Kitas (b) subjekto, turinčio diskreciją įvesti nepaprastąją padėtį, elementas yra iš dalies ir apsauginis, nes užtikrina, kad sprendimas bus priimamas suvereno vardu (jį atstovaujančio subjekto) ir nepaprastoji padėtis bus įvesta tik tuomet, kai tai būtina. Trečiasis (c) ir ketvirtasis (d) elementai, lemiantys teisinio režimo pasikeitimą, t. y. nustatantys vykdomosios valdžios diskreciją taikyti nepaprastąsias priemones, ribojant žmogaus teises, yra skirti efektyvumui, sustabdomas dalies žmogaus teisių apsaugos galiojimas, valdymo procesai pakeičiami taip, kad sprendimus būtų galima priimti greitai, siekiant suvaldyti grėsmę, dėl to gali būti ribojami teisinės valstybės ir demokratijos principai. Paskutinis „laikinumo“ elementas taip pat atlieka apsauginę funkciją ir atskleidžia nepaprastosios padėties esmę – kuo greičiau atstatyti *status quo ante*. Minėti elementai užtikrina nepaprastosios padėties suderinamumą su esminėmis konstitucinėmis vertybėmis, t. y. teisine valstybe, demokratija ir žmogaus teisėmis.

Nors šie elementai egzistuoja visuose kontekstuose, jie yra detalizuojami ir pabrėžiami skirtingai. Šios struktūros išlikimas per ilgą laiką ir skirtingas kultūras atskleidžia, kad tai yra tvirtas karkasas kovojant su krizėmis ir kontroliuojant jų valdymą. Taigi, šią penkių elementų struktūrą galima pavadinti nepaprastosios padėties paradigma. Paminėti elementai gali būti skirstomi pagal du požymius: procedūros (numatyti konstitucinėje teisėje) ir materialiuosius (kokį realų poveikį jie turėjo). Šio darbo priede nr. 1 pateikiama Lentelė (1 lentelė. Nepaprastosios padėties elementų schema),

kurioje schematiškai vaizduojama, kokias formas turėjo tokia paradigma šioje dalyje ištirtuose nepaprastosios padėties instituto pavyzdžiuose.

Reikėtų pažymėti, kad nepaprastosios padėties institutai atspindi politines sistemas, kuriose viešojo valdžia yra įpareigota elgtis pagal demokratinėje valdymo formoje nustatytas taisykles. Sistemose, kur valdžia nėra saistoma tokių taisyklių, nepaprastosios padėties institutas yra beprasmis. Tokiose valstybėse valdžia gali naudoti nepaprastąsias priemones bet kuriuo metu.

Demokratinėse sistemose nepaprastosios padėties institutas suteikia įgaliojimus valdžiai ribotam laikui nukrypti nuo įprastinės normatyvinės tvarkos, kurios dalimi jis yra, su sąlyga, kad aplinkybės tai pateisina. Nepaprastosios padėties paradigma suteikia valdžiai diskrecijos, bet kartu ją apriboja. Nepaprastoji padėtis leidžia nukrypti nuo įprastinės normatyvios tvarkos. Toks nukrypimas gali būti procedūrinis, kuriuo remiantis priimami valdžios sprendimai nepaprastosios padėties metu, arba materialus, susijęs su nepaprastųjų priemonių turiniu ir jų poveikiu.

Nepaprastosios padėties institutas riboja valdžios diskreciją nepaprastosios padėties metu dviem būdais: pirma, ribojamas laikas, per kurį tokie nukrypimai galimi, antra, reikalaujamas specialus patvirtinimas, kad tokia padėtis yra būtina. Nepaprastosios padėties paskelbimo diskrecija priklauso tautos ar valstybės suvereniteto atstovui, taigi ši institucija turi patvirtinti nepaprastosios padėties įvedimo būtinumą. Gali būti, kad tokį sprendimą priima valstybės vadovas, tačiau gali būti ir reikalaujama jo sprendimo patvirtinimo iš parlamento. Kita vertus, specialios nepaprastosios padėties įvedimo sąlygos gali būti numatytos įstatyme, pavyzdžiui, neišvengiama grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės saugumui, kaip tai numatė prancūzų įstatymai. Remiantis konstitucijos suteikta diskrecija ar įstatymu, sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo priima tautai atstovaujantis parlamentas arba valstybės vadovas – prezidentas. Tuo tarpu nepaprastąsias priemones įgyvendina kita institucija – dažniausiai tai pavedama vyriausybei.

Kitas ribojantis nepaprastosios padėties bruožas – nukrypti nuo normų leidžiama tik ribotam laikui. Gali būti nustatytas konkretus terminas, kurį nepaprastoji padėtis tęsis, pavyzdžiui, 6 mėnesiai, kaip Senovės Romoje. Kitas būdas – nustatyti, kad nepaprastoji padėtis privalo būti terminuota, bet palikti jos terminą nustatyti sprendimą dėl įvedimo priimančiai institucijai, atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį, ne ilgiau nei būtina. Pavyzdžiui, remiantis 1878 m. Prancūzijos nepaprastosios padėties įstatymu, nepaprastoji padėtis turėjo būti įvesta konkrečiam terminui, jį

nurodant įstatyme dėl nepaprastosios padėties įvedimo, bet, atsižvelgiant į aplinkybes, ji turėjo trukti trumpiausią įmanomą laiką.

Laiko apribojimai yra svarbus elementas. Demokratinėje sistemoje esminis dalykas yra tai, kad nukrypimas nuo normų yra tik laikinas. Kaip minėta, įvairiose teorijose ir valstybių praktikoje laikinumo aspektas yra esminė sąlyga, kad nepaprastosios padėties institutas būtų priimtinas. Senovės Romoje laikina trukmė tarsi turėjo sumažinti absoliučios valdžios žalą, nes dėl laisvės išsaugojimo ateityje galima trumpam ją paaukoti. XX a. viduryje pradėta kalbėti, kad teisės viešpatavimas išsaugomas, kai pasibaigus nepaprastajai padėčiai pareigūnai traukiami atsakomybėn ir nukentėjusiems nuo jų veiksmų yra kompensuojama. Nepaprastosios padėties būtina sąlyga yra ta, kad po tam tikro laiko toks režimas pasibaigtų. Net ir žvelgiant iš šių laikų konstitucinės demokratijos perspektyvos, nepaprastosios padėties institutas gali būti pagrindžiamas remiantis anksčiau išdėstytais argumentais.

Kita vertus, teisės aktai negali nuspėti krizių trukmės. Jeigu teisės aktuose griežtai nustatyta konkreti trukmė, nepriklausomai nuo aplinkybių, tuomet užsitęsusių krizių atvejais institutas yra įvedamas pakartotinai arba pratęsimas jo galiojimas. Tačiau, kai įstatymas leidžia nepaprastąją padėtį pratęsti ar atnaujinti neribotai, kyla kita problema. Pavyzdžiui, parlamentas kaskart nusprendžia pratęsti nepaprastosios padėties galiojimą ir ji tęsiasi dešimtmečiais. Tuomet vykdomoji valdžia turėtų išimtinis įgaliojimus neapibrėžtam laikui riboti žmogaus teises ir laisves, o tikimybė dėl atsakomybės ir kompensacijos būtų tokia tolima, jog taptų nebereikšminga.

Galiausiai, nepaprastosios padėties institutas suponuoja, kad grėsmė, kuri gali būti pagrindu nepaprastosios padėties įvedimui, privalo būti laikina. Jeigu tokia grėsmė neišnyksta per apibrėžtą laiką, tuomet trūksta esminės sąlygos, pagrindžiančios nepaprastosios padėties institutą konstitucinėje santvarkoje. Be to, prancūzų pavyzdys rodo, kad šis institutas veikia pakankamai gerai, kai aiškiai nubrėžiama linija, skirianti realią nepaprastosios padėties pradžią ir pabaigą.

5. Nepaprastosios padėties teoriniai modeliai

Toliau darbe analizuojama, kaip pirmiau išskirti nepaprastosios padėties elementai interpretuojami nepaprastosios padėties teorijoje, apibrėžiant nepaprastosios padėties sampratą. Galima pastebėti, kad nepaprastosios padėties teorijoje gana daug dėmesio skiriama nepaprastosios padėties ir įprastinės teisinės tvarkos santykio analizei, kuris yra pakankamai skirtingai interpretuojamas.

Vienas žymiausių modernios nepaprastosios padėties teorijos kūrėjų, jau minėtas C. Schmitt'as, tam tikra prasme remdamasis romėnų patirtimi, teigė, kad nepaprastoji padėtis ir teisė negali egzistuoti kartu, nes nepaprastosios padėties metu teisė turi užleisti vietą suvereno „absoliučiai grynam“ valdžios sprendimui, nes tik jis gali nuspręsti, kas yra būtina. Schmitt'as tai laikė nenuginčijamu įrodymu, kad teisės viršenybės principas yra prieštaringas demokratinėse valstybėse. Jo manymu, demokratijos šalininkai siekia pašalinti nepaprastosios padėties institutą iš teisinės sistemos, nes jų tikslas yra, kad visa polinė valdžia būtų pavaldi teisei, tačiau, tai yra klaidingas supratimas, nes teisės normos apskritai nepritaikomos nepaprastosios padėties atveju, nes jos tik trukdytų suverenui suvaldyti nepaprastąją padėtį¹⁷².

Šiuolaikinėje nepaprastosios padėties teorijoje prisimintos Senovės Romos respublikos nepaprastosios padėties ištakos¹⁷³, be to, labai populiarios tapo Schmitt'o idėjos, tačiau autoriai jas naudoja labai skirtingame kontekste ir skirtingai interpretuodami¹⁷⁴. Teisės mokslininkai iš esmės nesutaria dėl vieningos nepaprastosios padėties sampratos, o bene didžiausią iššūkį kelia nepaprastosios padėties ir teisės santykio apibrėžimas, o tiksliau konstitucinių vertybių ribojimo elementas.

Ištyrus svarbiausias nepaprastosios padėties teorijas ir šaltinius bei įvertinus istorinius pavyzdžius, galima išskirti į tam tikrus teorinius modelius, kurie identifikuoja skirtingas nepaprastosios padėties instituto sampratas. Remiantis M. Weber'io idealių tipų metodu¹⁷⁵, siekiama paryškinti tam tikras idėjas ir išskirti nepaprastosios padėties modelių tipologiją. Esminis modelių išskyrimo kriterijus yra suformuluotas remiantis pirmiau paminėtų elementų pagrindu skirtingose teorijose: subjekto, turinčio teisę įvesti nepaprastąją padėtį; subjekto, įgyvendinančio *imperium*; bei konstitucinių vertybių ribojimo. Visose analizuotose teorijose pripažįstamas laikinumo elementas, tačiau kitų elementų aiškinimas

¹⁷² SCHMITT, C. (1922) *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 5-20.

¹⁷³ Daugiau žr.: AGAMBEN, G. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 36, SCHEUERMAN, W. E. Survey article: Emergency powers and the rule of law after 9/11. *Journal of Political Philosophy* 14 (1), 2006, p. 61–84.

¹⁷⁴ Daugiausiai autorių naudoja Schmitt'o analizę, kaip metodą kritikuoti nepaprastosios padėties institutą, pvz., AGAMBEN, G. *State of Exception*, p. 2.

¹⁷⁵ WEBER, M. *Economy and Society*, p. 19–22. Šis metodas nelaikomas moksliniu metodu moderniaja prasme, o toliau darbe yra pristatomi apibendrinti idealūs (teoriniai) tipai.

išsiskiria. Pastebėtina, kad išskirti modeliai atspindi ir nepaprastosios padėties sampratos formavimąsi istorinėje perspektyvoje.

Pirmąjį nepaprastosios padėties teorinį modelį (viešosios valdžios diskrecijos) galima laikyti istoriniu arba tradiciniu, nes jo ištakos kyla iš Senovės Romos respublikos bei šiam modeliui priskiriami autoriai taip pat rėmėsi romėnų praktika. Šiame modelyje nepaprastoji padėtis yra institutas, kuris leidžia valdžiai pasitelkti visas priemones, kurios yra būtinos, įprastinė teisė yra suspenduojama, siekiant efektyviai suvaldyti grėsmę ir išsaugoti valstybės įprastinę santvarką. Antrąjį modelį (konstitucinių vertybių apsaugos) pagrindžiančios teorijos susiformavo vėliau, jos buvo veikiamos konstitucionalizmo idėjų įtakos. Šio modelio atstovai teigia, kad konstitucinėje santvarkoje svarbiausia yra konstitucinių vertybių apsauga, todėl jokios krizės negali pateisinti šių vertybių pažeidimų. Trečiasis procedūrinis modelis, galima teigti, yra labiausiai paplitęs Vakarų teisės tradicijos valstybėse. Juo remiantis, nepaprastoji padėtis yra krašutinė priemonė, „neišvengiamas blogis“ – tam tikrais atvejais kilus grėsmei būtina pasitelkti nepaprastąją padėtį ir suspenduoti žmogaus teisių apsaugą, tačiau turi būti aiškiai reglamentuota nepaprastosios padėties įvedimo, valdymo ir atšaukimo procedūra, apribojanti valdžios diskreciją.

5.1. Viešosios valdžios diskrecijos (romėnų) nepaprastosios padėties modelis

Šio modelio ištakomis galima laikyti Senovės Romos nepaprastosios padėties modelį, kuriuo kaip pagrindu rėmėsi kiti šiam modeliui priskiriami autoriai¹⁷⁶. Iš tų laikų atkeliavęs posakis *necessitas habet non legem* parodo, kad šiame modelyje yra pabrėžiamas skirtumas tarp įprastinės tvarkos, kurioje vadovaujamasi teise ir nepaprastosios padėties, kuomet įprastiniai įstatymai nebetaikomi ir valdžia turi diskreciją daryti viską, kas būtina, kad būtų galima sugrįžti į įprastinę tvarką. Šiam modeliui priskirtini autoriai yra olandų filosofas H. Grotius ir anglų filosofas J. Locke'as, kurie buvo vieni iš pirmųjų nagrinėjusių su nepaprastosios padėties teisiniais pagrindais susijusius aspektus, dėl būtinumo principo¹⁷⁷ ir karaliaus prerogatyvos¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Pvz.: MONTESQUIEU, *Apie įstatymų dvasią*, p. 176-192; ROUSSEAU, J. J. *Rinktiniai raštai*, Vilnius: Mintis, 1979, p. 247-250.

¹⁷⁷ Daugiau žr. WEIDENBAUM, P. Necessity in International Law. *Transactions of the Grotius Society* 24, 1938, p. 118-119. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-01-31] Prieiga per internetą: <<http://www.jstor.org/stable/742739>>.

Reikia paminėti, kad pagal nustatytus šio modelio kriterijus, t. y. nepaprastosios padėties įvedimo, įprastinės teisinės tvarkos suspendavimo ir valdžios valdymo diskrecijos, jo atstovais galima laikyti ir Montesquieu bei Rousseau, kurie nepaprastosios padėties detaliam nenagrinėjo, tačiau analizavo tam tikrus jos aspektus, remdamiesi Senovės Romos respublikos istorija¹⁷⁹. Būtent dėl panašumo su Senovės Romoje taikytu nepaprastosios padėties institutu, šis modelis galėtų būti vadinamas *romėnų modelio tąsa*. Minėtų autorių idėjos nepaprastosios padėties teorijos kontekste priskiriamos šiam modeliui todėl, kad jie pabrėžė suvereno sprendimo dėl nepaprastosios padėties įvedimo neteisiškumą bei pripažino, kad pozityvioji teisė tokiu metu negali būti taikoma, ji yra suspenduojama. Atsižvelgiant į tai, kad paminėtų autorių pažiūros skiriasi, jie patenka į vieną kategoriją šiame teoriniame modelyje tik dėl panašaus nepaprastosios padėties elementų aiškinimo.

Pažymėtina, kad vienas pirmųjų filosofų, detaliam analizavęs su nepaprastosios padėties teisiniais aspektais susijusius būtinumo principo aspektus, buvo H. Grotius¹⁸⁰. Teisės moksle pripažįstama, kad jis savo teorijoje suformulavo tarptautinės teisės teorijos pagrindus¹⁸¹. Nors jo teorija buvo daugiausia siejama su karo ir humanitarine teise, kurie neįeina į šio darbo objektą, tačiau joje galima rasti tam tikrų aspektų, skirtų taikos metui, kurie yra svarbūs nepaprastosios padėties teisinių pagrindų tyrimui¹⁸².

Grotius, būdamas prigimtinės teisės mokyklos atstovu, rašė, kad prigimtine teise leidžia spręsti, ar valdžios veiksmai yra garbingi, ar negarbingi pagal tai, kiek jie atitinka racionalią prigimtį, todėl suverenai, turėdami aukščiausią, jokios kitos valdžios neribojamą valdžią, vis dėlto

¹⁷⁸ Reikia pažymėti, kad Locke'o *prerogatyvos* teorija yra kur kas platesnė, o nepaprastosios padėties aspektai joje yra labiau išvestiniai ir sudaro tik nedidelę dalį šios teorijos. Daugiau apie Locke'o *prerogatyvos* teoriją žr., pvz., PASQUINO, P. Locke on King's Prerogative, *POLITICAL THEORY* 26 (2), 1998, p. 198–208.

¹⁷⁹ MONTESQUIEU, *Apie įstatymų dvasią*, p. 14-15, 176-192; ROUSSEAU, J. J. *Rinktiniai raštai*, Vilnius: Mintis, 1979, p. 247.

¹⁸⁰ GROTIUS, H., 1625. *The Rights of War and Peace, including the Law of Nature and of Nations*, (translated from the Original Latin of Grotius by A.C. Campbell, A.M.), New York: M. Walter Dunne, 1901. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-01-31] Prieiga per internetą: <<http://oll.libertyfund.org/titles/grotius-the-rights-of-war-and-peace-1901-ed>>. Taip pat žr., pvz., DESIERTO, D. A. *Necessity and National Emergency Clauses—Sovereignty in Modern Treaty Interpretation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 82-88.

¹⁸¹ VADAPALAS, V. *Tarptautinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 21.

¹⁸² Daugiau žr. DESIERTO, D. A. *Necessity and National Emergency Clauses—Sovereignty in Modern Treaty Interpretation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 82-88.

negali ignoruoti visuomenės, kuri yra būtina valstybei ir kurią valdo prigimtinės teisės idėja¹⁸³. Valdžios suverenitetas ribojamas remiantis prigimtinės teisės principais, kurių privaloma laikytis net ir išimtinėmis aplinkybėmis. Tačiau Grotius nepripažino tautos suvereniteto idėjos, jo teigimu, tokia idėja, kad žmonės gali riboti ar bausti karalius, gali sukelti tik neigiamas pasekmes¹⁸⁴. Suverenitetas priklausė valstybės valdžiai – karaliui, kuris privalėjo paklusti savo paties įstatymams, tačiau kartu jie jo neribojo, nes jis turėjo teisę nuo jų nukrypti¹⁸⁵. Ši teisė buvo ribota, remdamasis prigimtine teise, Grotius suformulavo tam tikrus *būtinumo* kriterijus, leidžiančius nukrypti nuo įstatymų taikos metu¹⁸⁶. Tačiau tokie nukrypimai buvo galimi tik tiek, kiek susiję su savigynos dėl jėgos panaudojimo prieš kitą žmogų ir nuosavybės teisėmis¹⁸⁷. Pavyzdžiui, teisė pasinaudoti kito nuosavybe yra pripažįstama tik išimtiniais atvejais, kai būtina ir kai: 1) toks būtinumas yra niekaip neišvengiamas; 2) išskyrus, jeigu pats nuosavybės savininkas yra tokioje pačioje situacijoje (kai toks būtinumas yra neišvengiamas); 3) privaloma sugrąžinti, atkurti arba kompensuoti dėl būtinumo panaudotą nuosavybę, jeigu tai yra įmanoma¹⁸⁸. Kaip matyti, trečiasis aspektas parodo labai svarbų „būtinumo teisės“ kriterijų – laikinumą, t. y. naudojimąsi kito nuosavybe gali trukti tik tiek, kiek būtina, o po to privaloma grąžinti / kompensuoti.

Grotius būtinumą įvardijo kaip prigimtinę teisę, kurią turi kiekvienas visuomenės narys¹⁸⁹. Esminis šios teisės aspektas yra savisauga, kai kyla aiški ir neabejotina grėsmė asmens gyvybei ir jeigu asmuo neturi kitos išeities, kaip save apsaugoti, jis pagrįstai gali pasitelkti visas priemones ir

¹⁸³ VADAPALAS, V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 21.

¹⁸⁴ GROTIUS, H. *The Rights of War and Peace*, Book I, ch. III, part VIII.

¹⁸⁵ GROTIUS, H. *The Rights of War and Peace*, Book I, ch. III, part VII.

¹⁸⁶ Daugiau žr. WEIDENBAUM, P. Necessity in International Law. *Transactions of the Grotius Society* 24, 1938, p. 105-32. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-01-31] Prieiga per internetą: <<http://www.jstor.org/stable/742739>>.

¹⁸⁷ GROTIUS, H. *The Rights of War and Peace*, Book I, c. II, part XVI, Book II, ch. II, part VI.

¹⁸⁸ „<...> the first requires the distressed party to try every mode of obtaining relief, by an appeal to a magistrate, or by trying the effect of entreaty to prevail upon the owner to grant what is necessary for his pressing occasions“; „In the next place this plea of necessity cannot be admitted, where the possessor is in an equal state of necessity himself“; „In the third place, the party thus supplying his wants from the property of another, is bound to make restitution, or give an equivalent to the owner, whenever that is possible“. GROTIUS, H. *The Rights of War and Peace*, Book II, ch. II, parts VII, VIII, IX.

¹⁸⁹ *Ten pat*, Book III, Ch. I, part II.

jėgą, prieš tą, kuris kėsina į jo gyvybę¹⁹⁰. Šią teoriją Grotius pritaikė ir tarptautinei teisei¹⁹¹. Reikia pastebėti, kad ši „būtinumo teisė“ Grotius teorijoje yra ribota, sąlyginė ir laikina. Todėl galima teigti, kad Grotius savo teorijoje suteikė žymiai siauresnę prasmę iš Senovės Romos atėjusiam posakiui *necessitas habet non legem*, nustatydamas būtinumo teisės kriterijus bei pareigą gražinti ar kompensuoti kito asmens praradimus. Taigi, Grotius indėlis nepaprastosios padėties ištakų tyrime yra reikšmingas, nes jis vienas pirmųjų atskyrė būtinumą karo ir taikos metu bei nustatė, kad net ir išimtiniais atvejais taikomos priemonės turi atitikti tam tikrus kriterijus, kad būtų teisėtos.

Anglų filosofo J. Locke'o teorija taip pat yra reikšminga šiame kontekste, nes jis vienas pirmųjų plačiau analizavo tam tikrus nepaprastosios padėties elementus santykiyje su įprastine teisine tvarka ir žmogaus teisėmis. Jo teorijoje galima aptikti daugelį kitų idėjų, kurios yra vertos detalios analizės, tačiau šiame darbe svarbu išnagrinėti argumentus dėl įgaliojimų atskyrimo įprastinės tvarkos ir nepaprastosios padėties metu. Reikėtų pažymėti, kad jo teorijoje nepaprastosios padėties aspektai atsiskleidžia per vykdomosios valdžios *prerogatyvos* (diskrecijos)¹⁹² analizę, apibrėžiant prerogatyvos ribas santykiyje su žmogaus teisėmis.

Locke'o teorijoje pabrėžiami prigimtinių (neliečiamų) žmogaus teisių apsaugos paradigmos elementai: „pirmasis ir kertinis prigimtės įstatymas, kuriam pavaldi net įstatymų leidybos valdžia, yra visuomenės ir (kiek tai suderinama su bendru gėriu) kiekvieno jos nario apsauga“¹⁹³. Tai reiškia, kad nuosavybės, laisvės ir saugumo užtikrinimas individams, taip pat kaip ir politinės visuomenės apsauga, yra aukščiau už valdžios saugumą¹⁹⁴. Locke'as teigė, kad politinė valdžia yra pagrįsta visuomenine sutartimi, kad

¹⁹⁰ *Ten pat.*

¹⁹¹ WEIDENBAUM, P. Necessity in International Law. *Transactions of the Grotius Society* 24, 1938, p. 105-32. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-01-31] Prieiga per internetą: <<http://www.jstor.org/stable/742739>>.

¹⁹² Lietuviškoje teisės terminų vartojimo tradicijoje šis terminas yra artimas *diskrecijos* sąvokai. Dicey taip pat naudojo prerogatyvos terminą: „Prerogatyva <..> esanti ne kas kita, kaip liekana diskretiškų ar savavališkų įgaliojimų, kurie kiekvienu konkrečiu atveju teisiškai yra Karūnos rankose“. Tačiau jis pabrėžė, kad „ji visiškai neturi įstatyminės galios“. DICEY, A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Eugrimas, 1999, p. 283, 385-386.

¹⁹³ LOCKE, J. *Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą (Antras traktatas apie valdžią)*, Vilnius, 1992, p. 115.

¹⁹⁴ *Ten pat.* Dar reikėtų paminėti ir SIEYÈS, *Qu'est-ce que le tiers-état?*; MILL, J. S. *On Liberty*.

visuomeninė sutartis įtvirtina įstatymų leidėją kaip aukščiausiąją valdžią ir taip institucionalizuoja daugumos valdymą¹⁹⁵. Absoliutinis valstybės ir ją atstovaujančio monarcho suverenitetas yra pakeičiamas parlamento suverenitetu, kuris teisės pagalba koordinuoja vykdomosios valdžios veiksmus ir nustato ribas, atsižvelgiant į fundamentalias prigimtines nuosavybės ir asmeninės laisvės teises. Šioje teorijoje įtvirtinami teisiniai apribojimai valdžiai ir jos saugumo tikslais pagrįstam galios demonstravimui, remiantis prigimtinių teisėmis ir net tam tikrais konstituciniais principais (pavyzdžiui, proporcingumo, teisinio apibrėžtumo), nors tai gan laisvos ir neapibrėžtos sąvokos, tačiau jas gali vertinti teismai¹⁹⁶.

Locke'o teorijoje, šalia valstybės valdžios suvereniteto atsiranda ir suvereni teisė – bendrųjų įstatymų pavidalu, kuri leidžia, jei reikia, tiesioginę intervenciją į socialinius procesus ir tiesioginį individo elgesio reguliavimą¹⁹⁷. Visuomeninės sutarties ar kontraktualizmo¹⁹⁸ kontekste, teisės viršenybė turėtų garantuoti normalų teisėtos valdžios funkcionavimą. Teisinei tvarkai, bendrųjų įstatymų sistemai duodama užduotis generuoti normatyvią įprastinę padėtį. Su ordinarios teisės sukūrimu ar vėliau – teisinės valstybės siekio įtvirtinimu, įstatymų leidžiamoji valdžia gauna svarbų vaidmenį. Šioje teorijoje teisinė valstybė saugo perėjimą nuo asmeninio prie nuasmeninto valdžios įgyvendinimo, nutraukdama asmeninės ištikimybės monarchui ryšius ir pakeisdama juos įstatymų laikymusi. Teisė padeda kontroliuoti ar net eliminuoja subjektyvų politinio valdymo faktorių – autoritarinį savavališkumą. Šį argumentą atspindi posakis: „teisės, o ne žmonių (vyrų) valdžia“ (angl. *government of laws and not of men*) angloamerikietiškoje konstitucinėje tradicijoje¹⁹⁹.

Šioje teorijoje Locke'as pabrėžė skirtumą tarp įstatymų leidžiamosios valdžios išleistų ordinarios teisės įstatymų tvarkos, kurios įprastai privalo laikytis tiek valdžia, tiek ir visuomenė, bei vykdomosios

¹⁹⁵ LOCKE, J. *Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą (Antras traktatas apie valdžią)*, Vilnius, 1992, p. 85-108, 113-125.

¹⁹⁶ DE WILDE, M. Locke and the State of Exception: Towards a Modern Understanding of Emergency Government. *European Constitutional Law Review*, 6(2), 2010, p. 249-267.

¹⁹⁷ LOCKE, J. *Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą (Antras traktatas apie valdžią)*, Vilnius, 1992, p. 114-124.

¹⁹⁸ Angl. *Contractualism*, plačiąja prasme terminas naudojamas apibūdinti požiūrį, kad moralumas yra pagrįstas sutartimi ar susitarimu. Daugiau žr. ASHFORD, E.; MULGAN, T., *Contractualism*, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2012, E. N. Zalta (ed.) <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2012/entries/contractualism/>>.

¹⁹⁹ MICHELMAN, F. I. Law's Republic, 97 *Yale Law Journal*, 1988, p. 1502.

valdžios prerogatyvos (diskrecijos)²⁰⁰, kuri yra suprantama kaip „valdovo rankose esanti galia rūpintis bendru gėriu tais atvejais, kai dėl nenumatomų ir kintančių aplinkybių neįmanoma saugiai vadovautis griežtais ir nekintamais įstatymais“²⁰¹. Locke'as analizavo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios funkcijų atskyrimo aspektus, todėl galima manyti, kad skirtumas pabrėžiamas remiantis tam tikru valdžių padalijimo principu²⁰². Reikėtų atkreipti dėmesį, kad šioje teorijoje valstybės valdovui paliekama plati diskrecija tokiais nenumatytais atvejais, kaip nepaprastoji padėtis, vadovautis „bendro prigimties įstatymo pagrindu“, kas gali būti suprantama kaip valdžia *extra et contra legem*²⁰³. Locke'as tarsi išskiria du valstybės valdžios lygmenis: vieną pagrįstą nustatytomis institucinėmis taisyklėmis, kitą – iki tam tikro lygio pateisinamą būtinumo pagrindu. Kaip rašė anglų teisės mokslininkas T. Poole'as, stebėtina yra tai, kad Locke'as nepripažino, jog prerogatyvos pasitelkimas gali būti neteisėtas ir nebūtinus²⁰⁴. Pasitelkus vykdomosios valdžios prerogatyvą, atsiranda nukrypimai nuo įprastinės teisės, išnyksta teisiniai saugikliai ir valdžios apribojimai – tai atskleidžia priešingas nuostatas pačios žmogaus teisių teorijos viduje.

Vis dėlto Locke'as prerogatyvą apibrėžia ne kaip neribotą valdžios galią, nors ji ir neribojama įstatymo, ši galia turi veikti „vadovaujantis sveika nuovoka, visuomenės labui be įstatymo, o kartais net prieš jį“²⁰⁵. Lock'e rašo, kad savo esme neteisėta veikla, nukreipta prieš visuomenės gerovę, yra tironija, kuri kelia grėsmę socialinei sutarčiai, o tokie valdžiai nėra privaloma paklusti ir galima priešintis²⁰⁶. Pasak Zuckerman'o, Locke'o prerogatyva yra suderinama su tautos suvereniteto idėja ir turėtų būti suprantama kaip „įžvalgus siekis diskurse performuluoti suvereniteto

²⁰⁰ Lietuviškoje teisės terminų vartojimo tradicijoje šis terminas yra artimas *diskrecijos* sąvokai. Dicey taip pat naudojo prerogatyvos terminą. Jis pabrėžė, kad „ji visiškai neturi įstatyminės galios“. DICEY, A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Eugrimas, 1999, p. 385-386.

²⁰¹ LOCKE, J. *Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą (Antras traktatas apie valdžią)*, Vilnius, 1992, p. 137.

²⁰² *Ten pat*, p. 125-127.

²⁰³ *Ten pat*, p. 138-139.

²⁰⁴ XVII a. anglų konstitucionalistai jau siekė prerogatyvą priskirti teisei. Daugiau žr. POOLE T. Constitutional exceptionalism and the common law. *International Journal of Constitutional Law*, vol: 7 (2), 2009, p. 249. Taip pat žr. Resnick, D. Locke and the Rejection of the Ancient Constitution, *POL.THEORY* 2, 1984, p. 97.

²⁰⁵ LOCKE, J. *Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą*, p. 139.

²⁰⁶ *Ten pat*, p. 170-171.

sampratą iš absoliutistinio link tautos suvereniteto“²⁰⁷. Todėl prerogatyva gali būti panaudota tik visuomenės gerovei ir apsaugai, jeigu ji naudojama kitiems tikslams – atsiranda pagrindas pasipriešinimui, nes „jėga galima priešintis tik neteisingai ir neteisėtai jėgai“²⁰⁸. Tai galima laikyti tam tikru demokratijos elementu, nes žmonės yra tarsi galutinis teisėjas, sprendžiantis dėl neteisėtų valdžios veiksmų²⁰⁹. Čia galima įžvelgti gilesnę prasmę – diskrecija, kuri yra panaudojama netinkamai, sukuria išskirtinę galimybę tautai iš naujo permąstyti egzistuojančias valdžios struktūras²¹⁰. Netinkamas prerogatyvos įgyvendinimas gali sugrąžinti valstybę į prigimtinę būklę. Taigi, tam tikra atsakomybė valdžiai gali kilti dėl jos veiksmų nepaprastosios padėties metu, tačiau Locke’as šio klausimo teisės kontekste neanalizavo.

Kaip matyti, Locke’as daugiausiai dėmesio valdžios prerogatyvos analizei bei jos pagrindimui. Tuo tarpu kiti šiam modeliui priskirtini autoriai daugiau rėmėsi Senovės Romos nepaprastosios padėties modeliu ir labiausiai akcentavo šios padėties laikinumo elementą.

Montesquieu savo darbe „Apie įstatymų dvasią“ rėmėsi Senovės romėnų praktika²¹¹. Be to, Montesquieu analizavo ir XVII a. pabaigos Anglijos valstybinę santvarką ir įstatymus bei tam tikrus aspektus, susijusius su nepaprastąja padėtimi²¹². Autorius rašė, kad, jeigu kildavo grėsmė dėl „kokio nors slapto sąmokslų prieš valstybę“, anglų įstatyminė valdžia galėjo vykdomajai valdžiai trumpam ir ribotam laikui suteikti tokius išimtinis įgaliojimus, kurie leistų suimti ir įkalinti įtariamuosius be teismo. Kaip teigė Montesquieu, suimtieji piliečiai „laikiniai prarastų savo laisvę tam, kad galėtų išsaugoti ją visiems laikams“²¹³.

Iš Montesquieu teorijos, susijusios su nepaprastosios padėties aspektais, galima išskirti, kad jis labai aiškiai pabrėžė nepaprastųjų priemonių laikinumo elemento svarbą, teigdamas, kad būtent tai, jog asmuo yra suimamas trumpam ir ribotam laikui yra suderinama su asmens laisve, nes tai yra laikina²¹⁴. Šis elementas yra esminis, kad nepaprastoji padėtis

²⁰⁷ ZUCKERMAN, I. One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. *Constellations*, 2006, p. 542.

²⁰⁸ LOCKE, J. *Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą*, p. 172.

²⁰⁹ FERREJOHN, J.; ir PASQUINO, P. The law of the exception, p. 225.

²¹⁰ CASSON, D. Emergency Judgment: Carl Schmitt, John Locke, and the Paradox of Prerogative. *Politics & Policy* 36, no. 6, 2008, p. 948–968.

²¹¹ MONTESQUIEU, *Apie įstatymų dvasią*, p. 14–15, 176–192.

²¹² *Ten pat*, p. 161–172.

²¹³ MONTESQUIEU, *Apie įstatymų dvasią*, p. 163–1634.

²¹⁴ *Ten pat*.

galėtų egzistuoti respublikoje²¹⁵. Senovės Romoje ribota trukmė taip pat buvo svarbus nepaprastosios padėties elementas, kaip ir tai, kad diktatorius buvo paskiriamas konkrečiam tikslui, tuo laikotarpiu, šis elementas buvo reikšmingas tam, kad diktatorius nebūtų tapatinamas su karaliumi, kurio respublikoje negalėjo būti²¹⁶. Galima pastebėti, kad Montesquieu laikinumo elementą įvardijo kaip esminį todėl, kad jis pabrėžė individo laisvės svarbą. Panašiai kaip ir Senovės Romoje nepaprastoji padėtis dėl savo laikinumo buvo suderinama su respublikos valdymo forma, taip ir Montesquieu rėmėsi laikinumo elementu argumentuodamas, kad *Habeas corpus* laikinas suspendavimas nepaprastosios padėties atveju gali būti suderinamas su individo laisvės principu. Dar daugiau – teigdamas, kad laikinas laisvės apribojimas yra pateisinamas, jeigu jis yra skirtas arba naudojamas kaip priemonė laisvės išsaugojimui ateityje, jis suformulavo vieną iš pamatinių laisvės principo aspektų, būtent, kad žmogaus teisės gali būti ribojamos tik pačių žmogaus teisių labui. Taigi, šie Montesquieu aprašyti nepaprastosios padėties elementai, t. y. žmogaus teisių ribojimas tik su tikslu jas išsaugoti ir trumpa ribota tokių ribojimų trukmė (pavyzdžiui, iki 6 mėnesių, kaip Senovės Romoje), yra suderinami su konstitucionalizmo tradicija.

Pastebėtina, kad anot Rousseau, klaidinga būtų manyti, jog galima priimti įstatymus visiems gyvenimo atvejams, taip pat pavojinga įtvirtinti tokias stiprias institucijas, kurių būtų neįmanoma pakeisti, nes visų ateities situacijų neįmanoma numatyti²¹⁷. Todėl, kai valstybei gresia pavojus, vardan visuomenės saugumo Rousseau prisimena ir siūlo remtis jau aptartu, Senovės Romos respublikoje veikusiu, nepaprastosios padėties modeliu. Jis pabrėžia, kad diktatūros įvedimas privalo būti laikinas, kad diktatorius turėtų laiko įvykdyti tik jam paskirtą užduotį²¹⁸.

Analizuojant šiam modeliui priskirtinų autorių teorijas, kuriose daromas aiškus atskyrimas tarp teisinės tvarkos ir nepaprastosios padėties režimų, galime pastebėti sąsajas su vieno iš pirmųjų modernių nepaprastosios padėties tyrėjų – Schmitt'o teorija. Schmitt'ui teisė ir nepaprastoji padėtis yra nesuderinami dalykai („kaip vanduo ir aliejus – jie paprasčiausiai nesusimaišo į vieną visumą“)²¹⁹. Knygoje „Politinė teologija“

²¹⁵ LOEVY, K. *Emergencies in Public Law– The Legal Politics of Containment*, Cambridge University Press, 2016, p. 44.

²¹⁶ *Ten pat*, p. 14.

²¹⁷ ROUSSEAU, J. J. *Rinkiniai raštai*, Vilnius: Mintis, 1979, p. 247.

²¹⁸ *Ten pat*, p. 247-250.

²¹⁹ Citata iš SCHEUERMAN, W. E. Survey article: Emergency powers and the rule of law after 9/11. *Journal of Political Philosophy* 14 (1), 2006, p. 61.

Schmitt'as naudojo terminą „išimtinė padėtis“²²⁰, kurio sampratos jis iš esmės neanalizavo, tačiau apibūdino išimtinę padėtį, kaip extraordinarinę, kraštutinę koncepciją, kuri yra atsidūrusi labai prieštaringame santykiyje su teisės normomis ir taisyklėmis²²¹. Paminėtina, kad Schmitt'o idėjos buvo populiarios vadinamojoje Veimaro Respublikoje. Taip pat galima pastebėti, kad ankstesnėje dalyje analizuotas Veimaro Respublikos paskutiniųjų metų valdymas, kuomet neveikė parlamentas, iš esmės atitinka Schmitt'o ir šio valdžios diskrecijos modelio pagrindines nuostatas.

Schmitt'as teigė, kad teisė pagal savo esmę yra netinkama išimtinėje padėtyje ir vienintelė išeitis valstybei tokioje padėtyje yra sustabdyti teisės veikimą ir pasitelkti diktatūrą. Schmitt'o teorijos *locus classicus*²²² skelbia: „Suverenas yra tas, kuris nusprendžia dėl išimtinės padėties“²²³. Jis išimtinės padėties pradžios momentą apibrėžė kaip suvereno sprendimą, kuris turi įgaliojimus nuspręsti, ar egzistuoja grėsmė ir ką reikia daryti, kad ji būtų eliminuota. Suverenas atsiduria virš normaliomis aplinkybėmis galiojančios teisės sistemos, tačiau tarsi jai ir tebeprisklaido, nes jis turi nuspręsti, ar konstitucijos galiojimas bus visiškai (ar iš dalies) sustabdytas.

Schmitt'o teorijoje teigiama, kad išimtinę padėtį geriausiai atspindi neribota valdžia, kas kartu reiškia ir egzistuojančios teisinės tvarkos suspendavimą²²⁴. Tačiau tokia padėtis skiriasi nuo anarchijos ir chaoso, nes tam tikra tvarka tebeegzistuoja, tik ji yra kitokia. Išimtinė padėtis yra tai, ko negalima kategorizuoti, ji nepaklūsta bendrajai klasifikacijai, bet tuo pačiu ir atskleidžia nepaprastosios padėties elementus. Visų pirma – nepaprastosios padėties įvedimas, tai, ką Schmitt'as įvardijo „absoliučiai grynų sprendimu“²²⁵. Schmitt'as rašė, kad neįmanoma sukonstruoti tokių teisės normų, kurios būtų pritaikomos visoms ateities situacijoms, ir visiškai atsisakyti diskrecijos bei subjektyvių sprendimų priėmimo. „Absoliučiai grynas“ valdžios sprendimas ir atspindi atvejį, kai suverenas nevaržomai nusprendžia, ką būtina padaryti, kad išsaugotų valstybę ir / ar jos gyventojus. Toliau seka teisės suspendavimas ir valdymo sistemos pasikeitimas. Taip pat

²²⁰ Kai kuriuose šaltiniuose verčiama kaip išimties būklė ar padėtis, pvz., S. Jurgos vertimas G. Agamben *Homo sacer: suvereni galia ir nuogas gyvenimas*, 2016.

²²¹ SCHMITT, C. *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 5-20.

²²² Išvertus lot. pažodžiui reiškia „klasikinė vieta“, t. y. eilutė ar sakinytis iš gerai žinomo teksto, kuri yra geriausiai žinoma ar dažniausiai cituojama.

²²³ SCHMITT, C. *Political Theology*, p. 5.

²²⁴ *Ten pat*, p. 12.

²²⁵ *Ten pat*, p. 13.

pastebėtina, kad tokia padėtis yra laikina, nes iš Schmitt'o teorijos išplaukia, kad suverenas sustabdo teisės galiojimą būtent tam, kad teisė išliktų ir, pasibaigus krizei, būtų atstatyta.

Schmitt'o teorijoje randami atsakymai į sudėtingus išimtinės padėties klausimus, tačiau jo atsakymai yra pagrįsti daugiausia prievarta, kas iš esmės grąžina valstybę į priešistorinę prigimtinę būklę. Suverenas, kaip valstybės valdžios ir kartu tautos atstovas, imasi prievartos prieš pačią tautą. Prievarta gali būti nukreipta tiek naujai valstybei kurti, tiek ir išsaugoti ar išlaikyti prieš tai buvusią santvarką. Nesvarbu, ar galiojusi tvarka buvo teisėta, ar nepaprastoji padėtis kilo reikalaujant teisingumo. Valdžios diskrecija ir jos išimtiniai veiksmai yra nekvestionuojami, nes suvereno priimtas sprendimas yra aukščiau teisės. Net ir pasibaigus nepaprastajai padėčiai valdžios atsakomybės klausimas nėra keliamas.

Prie valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties modelio atstovų paminėtinas C. L. Rossiter'is, kuris 1948 m. knygoje pavadinimu „Konstitucinė diktatūra“ rašė, kad „jokia auka vardan mūsų demokratijos nėra per didelė, net ir laikinas pačios demokratijos paaukojimas“²²⁶. Jo teigimu, tokią nepaprastosios padėties sampratą pagrindžia trys „fundamentalus faktai“. Pirma, sudėtinga konstitucinės valstybės valdymo sistema yra sukurta veikti įprastinėmis sąlygomis ir dažniausiai yra neveiksminga, kai kyla didelė grėsmė konstitucinei santvarkai. Todėl, antra, nepaprastosios padėties atveju, valstybės valdymo sistema turėtų būti laikinai pakeičiama taip, kaip yra būtina, siekiant pašalinti grėsmę ir atstatyti įprastinę tvarką. Trečia, pakeista valstybės valdymo sistema gali atrodyti kaip diktatūra, tačiau ji turi vienintelį tikslą – išsaugoti konstitucinę santvarką. Rossiter'is ne kartą pabrėžė, kad nepaprastosios padėties režimas iš esmės skiriasi nuo diktatūros, nes yra laikinas ir įvedamas tik dėl didelio masto krizės. Jis savo teorijos pavyzdžiu laikė JAV prezidento A. Lincoln'o veiksmus JAV pilietinio karo metu, kai jis be Kongreso sutikimo suspendavo *habeas corpus* galiojimą. Rossiter'io teigimu, Lincoln'o veiksmai parodo, kad nepaprastosios padėties atveju Prezidentas gali perimti į savo rankas bet kokius įgaliojimus, kokie tik yra būtini išsaugoti tautai, tiek įstatymų leidybos, tiek vykdomosios ir teisminės valdžios bei „pažeisti pamatinius tautos įstatymus, kai toks žingsnis yra neišvengiamas“²²⁷. Rossiter'is taip pat rėmėsi Senovės Romos respublikos nepaprastosios padėties istorija, kad

²²⁶ ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (1948). Greenwood Press, 1979, p. 314.

²²⁷ *Ten pat*, p. 229.

nepaprastojoje padėtyje valdžiai laikinai leidžiama viskas, siekiant kuo greičiau atstatyti įprastinę tvarką²²⁸.

Galima pastebėti, kad tokia pozicija dėl viešosios valdžios diskrecijos nepaprastojoje padėtyje ilgą laiką rėmėsi ir teismai. Šį teiginį galima pagrįsti jau aptartais Vokietijos ir Prancūzijos pavyzdžiais. Papildomai galima paminėti, kaip ryškiausią šio modelio pritaikymo pavyzdį JAV Aukščiausiojo Teismo 1944 m. bylą *Korematsu v. JAV*, kurioje teisėjų dauguma palaikė Vyriausybės sprendimą išsiųsti visus JAV esančius japonus (net ir JAV piliečius) į koncentracijos stovyklas²²⁹. Teismas nusprendė, kad tokių priemonių reikalauja valstybės saugumas ir kad masinis žmonių uždarymas koncentracijos stovyklose, remiantis iš esmės diskriminaciniu kilmės pagrindu, atitinka JAV Konstituciją. Svarbu yra tai, jog Teismas nenagrinėjo, ar situacija reikalavo konstitucinių teisių apsaugos sustabdymo, bet argumentavo remdamasis Kongreso priimtu teisės aktu ir vykdomosios valdžios diskrecija²³⁰.

Čia reikėtų pristatyti ir žymiausią šiuolaikinio valdžios diskrecijos modelio atstovo O. Gross'o teoriją. Jis savo nepaprastosios padėties modelį pavadino „ekstrateisinių priemonių“ modeliu (angl. *Extra-Legal Measures*), teigdamas, kad išėjimas už teisės ribų išsaugo, o ne pažeidžia teisinės valstybės principą, priešingai nei nuolatinis jo lankstymas ir tampymas siekiant priderinti prie krizės²³¹. Jis siūlo nepaprastąsias priemones palikti valdžios diskrecijai, kaip politikos, o ne teisės dalyką, o nepaprastosios padėties metu teisės galiojimą suspenduoti. Jo modelis remiasi Schmitt teorija, tačiau bandoma atsiriboti nuo autoritarinių jos elementų. „Ekstrateisinės priemonės“ būtų naudojamos tik nepaprastosios padėties metu, o šis aiškus atskyrimas turėtų apsaugoti konstitucinę santvarką, kad ji išliktų nepakitusi atšaukus nepaprastąją padėtį ir toliau galiotų įprastinėje padėtyje. Ši valdžios diskrecijos modelio versija daro skirtumą tarp teisės ir neteisės, o būtent – pripažįstama išimtinė „ekstrateisinė“ nepaprastosios padėties prigimtis, siekiant apsaugoti nuo galiojančios konstitucijos nuolatinio pažeidinėjimo. Teigiama, kad, jei nepaprastosios padėties metu

²²⁸ ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship*, p. 4-5.

²²⁹ JAV Aukščiausiojo Teismo 1944 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214, 1944.

²³⁰ JAV Kongresas 1950 m. priėmė Būtiniojo sulaikymo aktą – jis nustatė sulaikymo procedūras ypatingosios padėties atveju asmenims, įtariamiems šnipinėjimu ar sabotazu. Daugiau žr. HAYASHI, B. M. *Democratizing the Enemy: The Japanese American Internment*. Princeton University Press, 2004, p. 212.

²³¹ GROSS, O. Normless and Exceptionless Exception, p. 1097.

konstitucija liktų galioti, ji neišvengiamai būtų pažeidinėjama arba itin plečiamai aiškinama, pritaikant prie krizės poreikių²³².

Galima teigti, kad šio modelio patrauklumas pagrįstas skeptišku empiriniu pagrindu. Valstybės valdžia nepaprastąją padėtį dažniausiai laiko pakankamu pagrindu nukrypti nuo teisės normų²³³. Todėl geriau turėti išimtinis įgaliojimus, kurie nėra teisiniai, kad kiekvienas suprastų, jog tie veiksmai yra išimtiniai, negu bandyti pateisinti išimtinis įgaliojimus kaip atitinkančius konstituciją ir tokiu būdu juos normalizuoti. Tačiau tai nepagrindžia teisės normų nesilaikymo, tiesiog teigiama, kad išimtinių įgaliojimų ir nepaprastųjų priemonių pasitelkimas yra savaime suprantamas.

Toliau vertėtų apsvarstyti, kokia apimtimi šiuolaikinėje konstitucinėje santvarkoje vis dar aktualios šio *romėniškojo* modelio idėjos. Pastebėtina, kad nemažai teisinių nuostatų, ypač konstitucinių idėjų, kurios buvo išvystytos XVII a. teisinėje ir politinėje filosofijoje, tebėra aktualios mūsų laikais²³⁴. Tačiau vienas esminis skirtumas tarp vadinamojo viešosios valdžios diskrecijos modelio ir šiuolaikinio konteksto yra tai, ką galėtume pavadinti konstitucine nepaprastosios padėties instituto forma. Mūsų laikais nepaprastosios priemonės nebėra paliktos vien tik valdžios diskrecijai, bet dažniau turi konstitucinį arba įstatyminį pagrindą. Tokį teisinį reguliavimą galima pastebėti net tik kontinentinės, bet ir bendrosios teisės tradicijos valstybių konstitucijose ir / arba įstatymuose²³⁵. Galima prisiminti, kad dar XX a. pradžioje nepaprastosios padėties režimas buvo įtvirtintas konstitucine forma, pavyzdžiui, Veimaro Konstitucijoje. Nepaprastosios padėties pagrindai buvo reglamentuojami Antrojo Pasaulinio karo metais dalyvaujančių valstybių suaktyvėjusioje nepaprastosios padėties įstatymų leidyboje²³⁶, taip pat ir vėlesnėse išimtinėse situacijose, pavyzdžiui, XX a.

²³² *Ten pat*, p. 1121.

²³³ Pvz., kaip minėta Šveicarijoje.

²³⁴ Pvz., žr. ZARET, D. *Origins of Democratic Culture*. Princeton Univ. Press, 1999; TOMKINS, A. *Our Republican Constitution*, Hart, 2005.

²³⁵ Daugumos Vakarų teisės tradicijos valstybių konstitucijose yra nepaprastosios padėties nuostatos, o valstybės, neturinčios tokių konstitucinių nuostatų ar rašytinės konstitucijos, priima atitinkamus įstatymus. Pvz., Jungtinėje Karalystėje: *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001; Civil Contingencies Act 2004; Prevention of Terrorism Act 2005; Terrorism Act 2006; Counter-Terrorism Bill 2008*. Šių valstybių įstatymų lyginamoji analizė atliekama kitoje darbo dalyje.

²³⁶ Šioje vietoje tinkami Vokietijos ir Prancūzijos nepaprastosios padėties įstatymų pavyzdžiai, kurie detaliau analizuojami kitoje dalyje.

antroje pusėje nepaprastoji padėtis Alžyre ar Šiaurės Airijoje²³⁷, dar vėliau XX a. pab. priimtose vadinamosiose „naujos kartos“ konstitucijose buvo įtrauktos detalesnės nepaprastosios padėties nuostatos. Taigi, dar XX a. pastebima tendencija, kad naujos krizės sukeldavo naujos nepaprastosios padėties įstatymų leidybos bangas. Ši tendencija išliko ir XXI a., pavyzdžiui, po 2001 m. rugsėjo 11 d. įvykių JAV. Kaip pastebėjo JAV teisės profesorė K. L. Scheppele, šią tendenciją galima apibūdinti kaip įstatymų leidybos „kopijavimo“ reiškini²³⁸. Šia prasme JAV buvo pirmoji valstybė, kuri kitiems parodė pavyzdį, priimdama PATRIOT aktą²³⁹ ir kitus susijusius aktus, jų pavyzdžiu pasekė Jungtinė Karalystė, priėmusi Antiterorizmo, nusikaltimų ir saugumo aktą²⁴⁰, pastebėtina, kad ir Lietuvoje būtent 2002 m. buvo priimtas atskiras Nepaprastosios padėties įstatymas.

Atkreiptinas dėmesys, kad Vakarų teisės tradicijos valstybių praktikoje įvyko perėjimas nuo viešosios valdžios diskrecijos prie įstatyminio ar net konstitucinio nepaprastosios padėties nuostatų įtvirtinimo²⁴¹. Kaip jau minėta, Senovės Romos respublikos praktika grindžiamas vadinamasis valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties modelis rėmėsi aiškiu atskyrimu tarp išimtinės diskrecijos (Locke'o teorijoje – *prerogatyvos*) ir įprastinės teisinės tvarkos. Tačiau šis formalus atskyrimas nebeveikia. Aptarta valstybių praktika parodo, kad išimtiniai vykdomosios valdžios įgaliojimai, pagrįsti nepaprastosios padėties būtinumu, yra įtraukiami į įprastinę teisę. Tiek įprasti įstatymai, tiek ir įstatymai, įtvirtinantys nepaprastąsias priemones, priimami ir galioja toje pačioje teisinėje sistemoje, todėl tradicinis nepaprastosios padėties ir įprastinės padėties atskyrimas nebėra aiškus.

Šis perėjimas nuo Locke'o vadinamosios *prerogatyvos* prie įstatymų leidybos padarė poveikį ir valdžios institucinei sistemai. Valdžios diskrecijos modelyje buvo gana aišku, kas, kada ir kokius turi įgaliojimus. Įprastinėje

²³⁷ Prancūzijos 1955 m. nepaprastosios padėties įstatymas, priimtas dėl nepaprastosios sukilimo Alžyre, Jungtinės Karalystės 1974 m. įstatymas dėl konflikto su Šiaurės Airija *Prevention of Terrorism Act*, žr., pvz., Gearty, C. *Can Human Rights Survive?* Cambridge Univ. Press, 2006, p. 99 – 139.

²³⁸ SCHELPELE, K. L. *International State of Emergency: Challenges to Constitutionalism after September 11. Yale Legal Theory Workshop*, 2006, p. 49.

²³⁹ „Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001.“

²⁴⁰ Jungtinės Karalystės *Anti-Terrorism, Crime and Security Act (ATCSA)* [2001].

²⁴¹ Šioje dalyje glaustai analizuojamos teorinės šio pokyčio implikacijos, o detalesni užsienio konstitucijų lyginamojo tyrimo rezultatai šiame kontekste pateikiami III šio darbo dalyje.

padėtyje įstatymus priimdavo įstatymų leidžiamoji valdžia. Valdžios diskrecija nepaprastosios padėties metu istoriškai priklausė valstybės vadovams, tai buvo laikoma karališka prerogatyva, o vėliau pasikeitė į vykdomosios valdžios diskreciją. Taigi esminis momentas yra tas, kad šis aiškus santykis tarp įstatymų leidybos ir vykdomosios valdžios, tarp parlamento ir vyriausybės, leido aiškiai atskirti kiekvienos iš jų institucinę kompetenciją, kuri atskleidžiama ir Locke'o teorijoje. Tuo tarpu tai, kas anksčiau buvo išimtinai vykdomosios valdžios galia, tapo tarsi ir įstatymų leidybos įgaliojimų dalimi, tačiau įgaliojimų pasidalijimas tarp šių institucijų nėra aiškus.

Galima teigti, kad šis perėjimas turi teorinį pagrindimą, susijusį su konstitucionalizmo idėjų, o ypač tautos suvereniteto ir demokratijos, kaip esminių valdžią įteisinančių principų, įsigalėjimu daugumoje Vakarų politinių visuomenių²⁴². Konstitucinė santvarka pakeitė vykdomosios valdžios diskreciją (siejamą su absoliutine karaliaus valdžia) apribodama jos įgyvendinimą konstitucinėmis normomis. Dar daugiau – parlamentas, leisdamas įstatymus, reglamentuojančius klausimus, kurie anksčiau priklausė vykdomosios valdžios diskrecijai, šią diskreciją palaipsniui siaurino.

Visgi šis pagrindimas nepaprastosios padėties kontekste nereiškia vykdomosios valdžios diskrecijos išnykimo. Pavyzdžiui, po 2001 m. rugsėjo 11 d. įvykių JAV Prezidento administracijos veiksmai pademonstravo ryškų vykdomosios valdžios dominavimą²⁴³. Parlamentas, įstatymais įtvirtindamas nepaprastąsias priemones ir jų įgyvendinimą deleguodamas vykdomajai valdžiai, tarsi suteikia dar daugiau diskrecijos²⁴⁴. Kitaip tariant, tas principas, kuris buvo taikomas, siekiant apriboti vykdomosios valdžios diskreciją, veikia suteikdamas tarsi teisinį pagrindą šioms valstybės vykdomosios valdžios diskrecinėms galioms²⁴⁵.

Todėl galima teigti, kad Locke'o teorija, kurioje formaliai išskiriami skirtingi galios šaltiniai – teisė ir prerogatyva, sunkiai būtų pritaikoma šių laikų nepaprastosios padėties kontekste. Prerogatyvos (ar diskrecinė) galia

²⁴² Pvz., žr. DUNN, J. *Setting The People Free: The Story Of Democracy*, Atlantic, 2005.

²⁴³ SCHEPPELE, K. L. Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11. *University of Pennsylvania. J. Const. L.* 6, 2003-2004, p. 1001.

²⁴⁴ TOMKINS, A. *Public Law*, Oxford Univ. Press, 2003, p. 95: „Praktikoje šių dienų parlamento įstatymų leidyba jau kurį laiką yra susaistyta vyriausybės įtakos“.

²⁴⁵ Pavyzdžiui, Hayek'o teorijoje būtent įstatymai turėjo apriboti vykdomosios valdžios diskreciją. Daugiau žr. HAYEK, F. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. II tomas, Eugrimas, 1998.

tebeegzistuoja, tačiau kitame pavidale, ji nebėra įgyvendinama karalių. Ši galia taip pat problematiška konstitucinės santvarkos kontekste. Bendras Vakarų teisės tradicijos siekis buvo palikti mažiau valdžios diskrecijos, o jos įgyvendinimą pajungti teisinei kontrolei. Tuo pačiu siekiama išvengti Locke'o siūlytos prerogatyvos panaudojimo, t. y. kaip pirminės priemonės iškilus grėsmei ar nepaprastosios padėties metu. Šiuolaikinėje teisinėje sistemoje nepaprastosios priemonės yra įtvirtintos įstatymais, tam tikrais atvejais juos mėginama pagrįsti, kaip besiskiriančius nuo įprastinės įstatymų leidybos ir leidžiama juos taikyti tik nepaprastosios padėties metu, tačiau ne visuomet daromas šis skirtumas.

Šią tendenciją galima paaiškinti ir konstitucionalizmo tradicijoje, nes tam tikros konstitucionalizmo idėjų užuomazgos buvo pastebimos ir Locke'o teorijoje. Valdžios diskrecijos siaurinimas gali būti matomas tarsi savo prigimtimi prievartinio ir savavališko elemento eliminavimas konstitucinėje sistemoje, pagrįstoje, kaip rašė Rawls'as, „viešuoju protu“ (angl. *public reason*)²⁴⁶. Tačiau konstitucinėje sistemoje nebeliko buvusio nepaprastosios ir įprastinės padėties atskyrimo, nes nepaprastosios priemonės gali būti priimanos kaip įprasti įstatymai, o ši situacija, remiantis Locke'o teorija, yra problematiška. Locke'as rašė, kad jeigu prerogatyva įgyvendinama priešingai visuomenės gerovei, tokia valdžia sulauks atsakomybės ir tai yra visuomenės teisė protestuoti prieš tokią valdžią²⁴⁷. Tačiau, kai valdžia perkelia nepaprastąsias priemones į įprastinę teisinę sistemą, nebelieka laikinumo elemento arba jis lieka neaiškus. Taip pat neaiškios ir atsakomybės ribos ne tik visuomenei, bet ir teismams²⁴⁸.

Apibendrinant **viešosios valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties modelį**, jo esminės nuostatos toliau analizuojamos ankstesnėje dalyje išskirtų esminių nepaprastosios padėties elementų kontekste.

i. Įvedimo pagrindas – grėsmė.

²⁴⁶ RAWLS, J. *Political Liberalism*. New York: Columbia University press, 1996, p. 421-425.

²⁴⁷ Pažymėtina, kad Locke'o teorijoje nebuvo analizuojama teisinė atsakomybė.

²⁴⁸ ACKERMAN, B. *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, Yale Univ. Press 2006, p. 1-3. Ackerman'as teigė, kad tradicinės konstitucinės teisės saugikliai, t. y. demokratojos ir teisminės kontrolės, yra netinkami ir net sukelia papildomų problemų šiuolaikinėse krizinėse situacijose. „Demokratija yra problemos šaknys“, nes rinkimai verčia politikus „išnaudoti kylančią paniką savo tikslams“, o teismai „neapsaugojo mūsų praeityje“ analogiškose situacijose, ir gali būti, kad „ateityje jiems seksis dar prasčiau“.

Šiame modelyje nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas nėra konkrečiai apibrėžtas – subjektas, turintis diskreciją įvesti nepaprastąją padėtį sprendžia, kada ją įvesti būtina, esminis kriterijus – būtinumas.

ii. Subjektas, turintis diskreciją įvesti nepaprastąją padėtį.

Šiame modelyje didžiausias dėmesys yra skiriamas nepaprastosios padėties įvedimo, kaip suvereno sprendimo, t. y. valdžios *prerogatyvos* ar diskrecijos įgyvendinimui. Su šiam modeliui priskiriamų autorių argumentais galima būtų sutikti dėl to, jog aiškiai pabrėžiama, kad nepaprastosios padėties įvedimas yra toks svarbus sprendimas, kurį galima priimti tik suvereno vardu ir tai gali padaryti tik institucija, atstovaujanti suvereną. Senovės Romoje tautos ar miesto-valstybės vardu tokį sprendimą priimdavo Senatas. Naujaisiais laikais šis sprendimas buvo patikėtas prezidentui, kaip valstybės vadovui, kuris atstovauja valstybei, arba parlamentui, kaip tautos atstovui. Galimas atvejis, kai suvereni koegzistuoja – tuomet prezidento sprendimą turi patvirtinti arba gali panaikinti parlamentas. Sprendimo dėl nepaprastosios padėties įvedimo priėmimas bei įgaliojimas jį priimti yra svarbus nepaprastosios padėties sampratoje todėl, kad jis lemia ir laikiną konstitucijos galiojimo suspendavimą. Tuo tarpu konstitucija yra steigiamasis valstybės ir jos valdžios aktas, todėl ne kiekviena valdžios institucija gali ją suspenduoti.

iii. Subjektas, įgyvendinantis *imperium* nepaprastosios padėties metu.

Nepaprastosios padėties įvedimas ir valdymas Senovės Romoje buvo atskirtas. Valdymas buvo paliekamas ne valdžios atstovui, bet iš piliečių paskirtam diktatoriui, kuris veikė nevaržomas ir priiminėjo būtinus sprendimus tam, kad kuo greičiau būtų atstatyta iki tol galiojusi įprastinė padėtis. Kiti autoriai šio momento detalai neanalizavo, tačiau šio modelio atstovai iš esmės sutinka, kad nepaprastosios padėties valdymas priklauso vykdomosios valdžios diskrecijai *extra et contra legem*.

Šiame modelyje nepaprastosios padėties sampratą demokratinėje valstybėje bandoma pagrįsti suverenitetu, kurio šaltinis egzistuoja tarsi už konstitucinės santvarkos ribų. Kaip teigė Schmitt'as, teisė nėra valdžios pagrindas. Tačiau, kaip rašė V. Vaičaitis, šioje vietoje būtina atskirti steigiamąją ir įsteigtąją suvereniteto, kaip aukščiausios valdžios, būseną: pirmoji susijusi su ikivalstybiniais ir ikiteisiniais laikais, o antroji – su teisine situacija, jau įsteigus valstybę bei jos teisinę sistemą²⁴⁹. Jo teigimu, tik

²⁴⁹ VAIČAITIS, V. A. Suvereniteto samprata ir 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai: recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Klaipėda, 2012. P. 106–114.

steigiamosios būsenos suverenas turi neribotas galias, o įsteigus valstybę ir jos teisinę sistemą, jis save apriboja konstitucija ir jos pagrindu priimtais įstatymais. Suvereniteto steigiamosios neribotos galios apraiškos aiškiausiai matomos tada, kai keičiasi valstybinė santvarka, pereinamuoju laikotarpiu, kuomet viena santvarka sugriūna ir nebeveikia, o kita dar nesusiformavusi, pavyzdžiui, pilietinio karo metu.

Svarbu pastebėti, kad šiame modelyje net ir įsteigtoje valstybėje, kurioje galioja konstitucija, nepaprastosios padėties metu, nepaisant jos įvedimo priežasties ar pagrindo, valdžios suvereni galia suprantama kaip esanti aukščiau už konstituciją, nepaprastosios padėties metu ji nepavaldi įstatymams. Suverenas siekdamas išsaugoti konstitucinę santvarką, gali nesilaikyti pačios konstitucijos. Teigiama, kad tai yra suvereniteto turėtojo – tautos – apsaugos mechanizmas. Nors šį modelį bandoma parodyti kaip tam tikrą konstitucinės santvarkos apsaugos mechanizmą, tačiau suvereno valdžia yra iš principo neribota. Suverenas, kaip valstybės valdžios ir kartu tautos atstovas gali imtis prievartos prieš pačią tautą. Valdžios veiksmai iš esmės nėra kvestionuojami nei nepaprastosios padėties metu, nei jai pasibaigus, taigi nekeliamas ir valdžios atsakomybės klausimas. G. Agamben'as rašė, kad C. Schmitt'o „išimtinės padėties“ samprata, kuri balansuoja tarp teisės ir politinio fakto, remiasi Romos Respublikos laikotarpiu taikytu *iustitium* institutu, kuris reiškė laikiną nepaprastosios padėties laikotarpį, kai magistratai ar net kiekvienas Romos pilietis galėjo veikti taip, tarsi turėtų *imperium*, t. y. visą valstybinę valdžią savo rankose²⁵⁰. Todėl akivaizdu, kad tarp suvereno (tautos) ir jos atstovo (valdžios) interesų gali atsirasti tam tikras susipriešinimas, tačiau šio klausimo modelio atstovai neanalizuoja.

iv. Apribotos konstitucinės vertybės.

Šiame modelyje yra reikšmingas po sprendimo dėl nepaprastosios padėties priėmimo sekantis įprastinės ir nepaprastosios padėties režimų pasikeitimo momentas, kai teisė yra suspenduojama. Manoma, kad teisė nepaprastosios padėties metu negali būti taikoma. Leidžiama viskas, kas būtina – *necessitas non habet legem*. Todėl iš esmės nėra detalizuojamos suspendavimo ribos, nes gali būti suspenduojamas visos konstitucijos galiojimas, jeigu tai padėtų ją išsaugoti. Remiantis šiuo modeliu, nėra svarbu, kokios žmogaus teisės ar laisvės yra suvaržomos, kaip ribojama demokratija ar teisinės valstybės principas, svarbiausia yra pasiekti tikslą –

²⁵⁰ AGAMBEN, G. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 36.

išsaugoti šias vertybes ateičiai. Taigi, nepaprastoji padėtis yra tarsi „juodoji skylė“ teisės atžvilgiu, nes šiame modelyje visa konstitucinė santvarka gali laikinai išnykti, būti suspenduojama ir auojama vardan tikslo – išsaugoti ją ateityje. Tai yra vienas iš aspektų, kuriais remiantis bandoma pagrįsti šį modelį konstitucinėje santvarkoje.

v. Nepaprastosios padėties galiojimo terminas.

Šiame modelyje pabrėžiama, kad nepaprastoji padėtis turi būti laikina, būtinas grįžimas į įprastinę padėtį kaip įmanoma greičiau, jos įvedimo tikslas tam tikra prasme turi būti jos pabaiga, ji atšaukiama, kai tik pasibaigia jos įvedimo pagrindu buvusi grėsmė, nepaprastosios padėties tikslas – *status quo ante*.

Pirmojo ir ketvirtojo elementų derinys bei antrojo ir ketvirtojo elementų kontekste pabrėžiamas nepaprastosios padėties tikslas (įprastinės padėties atkūrimas), leidžia šį modelį analizuoti demokratinėje sistemoje, t. y. tik suvereniteto atstovas gali priimti sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo ir tokia padėtis gali būti įvedama tik laikinai, pabrėžiant jos pabaigos siekimą, tikslą sugrįžti į įprastą konstitucinę santvarką. Tokiu būdu viešosios valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties modelį bandoma pagrįsti, kaip derantį su konstitucine santvarka.

5.2. Konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties modelis

Dalis autorių, nepalaikančių viešosios valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties modelio, išreiškė visai kitą požiūrį į nepaprastosios padėties sampratą konstitucinėje santvarkoje. Apibendrinant jų idėjas, šis modelis vadinamas konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties metu modeliu. Jo idėjos formavosi daugiausiai bendrosios teisės tradicijos valstybėse. Manytina, kad daugiausia įtakos šioms idėjoms turėjo konstitucionalizmo teorija. Šiam modeliui priskirtini tie autoriai, kurie teigia, kad konstitucija neleidžia suspenduoti žmogaus teisių apsaugos nepaprastosios padėties metu. Toks modelis praktiškai gali egzistuoti tik valstybėse, kurių konstitucijose nėra nepaprastosios padėties nuostatų. Kita vertus, yra mokslininkų, teigiančių, kad tokių nuostatų konstitucijoje apskritai neturėtų būti. Šio modelio esminis argumentas, kad teisė pripažįsta nepaprastąją padėtį, tačiau nepaprastųjų priemonių taikymas galimas tik vadovaujantis galiojančia konstitucija, negali būti suspenduojama žmogaus teisių apsauga. Kitaip tariant, šis modelis siekia išlaikyti nepaprastąją padėtį

santykių su konstitucija per „ištiestos rankos“ principą²⁵¹. Taigi, nepaprastosios priemonės nereikalauja specialaus jų įtvirtinimo konstitucijoje ar įstatymuose, jos gali būti paliekamos vykdomosios valdžios diskrecijai, tačiau valdžios veiksmai nepaprastojoje padėtyje turi atitikti konstituciją.

Laikomasi principo *fiat justitia ruat caelum*²⁵². Kaip teigia JAV teisės mokslininkas O. Fiss'as, privalome įvertinti ir suvokti Konstitucijos vertę, kaip tautos idealų rinkinį ir laisvės pamatą – ir dar daugiau, pripažinti, kad šių idealų siekimas reikalauja aukų, kartais net labai didelių. Todėl net ir teisėjai turėtų suprasti ir priimti tai, kad kartais gali tekti rizikuoti tautos gerove tam, jog gerbtume Konstituciją ir vykdytume iš jos kylančias pareigas²⁵³. Panašaus požiūrio laikosi ir Izraelio teisės profesorius A. Barak'as: „Terorizmas nepateisina teisės normų nesilaikymo. Tuo mes ir skiriamės nuo pačių teroristų“²⁵⁴. Krizės laikytinos realiomis situacijomis, bet jos nei reikalauja, nei pateisina konstitucinių teisių apsaugos sustabdymo ar ekstensyvaus valdžios galių naudojimo.

Šio požiūrio besilaikantys autoriai teigia, kad bendrosios teisės tradicija apima įprastinę teisinę tvarką, konstitucines vertybes bei visas „išimtinės“ situacijas²⁵⁵. Vietoje to, kad atskirtų įprastinę teisinę tvarką ir nepaprastąją padėtį, šiame modelyje nepaprastoji padėtis yra įprastos konstitucinės santvarkos dalis. Šis požiūris skiriasi nuo Locke'o teorijos ir valdžios diskrecijos modelio. Bendrosios teisės tradicijos autoriai remiasi dar XVII a. pradžios konstitucionalizmo idėjomis, kuriose akcentuota, jog bendrosios teisės tradicija savyje talpina visą senovės išmintį ir konstitucines

²⁵¹ Angl. *Arm's length* – iš bendrosios teisės tradicijos atėjęs principas, šiame darbe taikomas pagal analogiją, reiškia, jog nepaprastosios padėties valdymas turi atitikti konstituciją, nepaisant išimtinių aplinkybių, nepaprastosios priemonės turi atitikti konstitucines nuostatas, nors tai yra atskiras institutas, bet laikomas per ištiestą ranką nuo konstitucijos.

²⁵² Liet. „Tegu teisingumas bus įvykdytas, net jei dangus grius.“

²⁵³ „Kad ir kokie pliusai tos teorijos, kuri teigia, kad karas nutildo teisę ar pakeičia jos balsą, toks požiūris neturi jokios vietos interpretuojant ir taikant Konstituciją, sukurtą būtent remiantis demokratijos principais, susidurti su karu ir jį pritaikyti prie jų.“ Iš FISS, O. The War Against Terrorism and the Rule of Law, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2006, No. 26, p. 235.

²⁵⁴ BARAK, A. Foreword: A Judge on Judging – The Role of a Supreme Court in a Democracy, *Harvard Law Review*, 2002, p. 16.

²⁵⁵ POOLE T. Constitutional exceptionalism and the common law. *International Journal of Constitutional Law*, vol: 7 (2), 2009, p. 247-274.

vertybes, išsivysčiusias per daugelį amžių²⁵⁶. Šių idėjų atgimimas, galima teigti, sutapo su žmogaus teisių apsaugos idėjų išplitimu bei bendru viešosios valdžios teisinio pagrindimo siekiu²⁵⁷. Teigiama, kad bendrosios teisės tradicijos konstitucija – tai idėjos ir vertybės, įsišaknijusios bendrojoje teisėje, ypač pabrėžiant teisinės valstybės principą²⁵⁸. Taigi, bendroji teisė ne tik atspindi esmines visuomenės vertybes, bet ir sudaro visos politinės visuomenės santvarkos pamatą²⁵⁹.

Šio modelio pagrindiniu atstovu laikytinas anglų konstitucinės teisės mokslininkas A. V. Dicey'is. Jo analizė daugiausia siejosi su karo teise, tačiau šiam darbui naudingų įžvalgų galima rasti dėl būtinumo doktrinos taikos metu. Jis teigė, kad „karo padėtis, įprastine šio termino prasme reiškianti bendrųjų įstatymų galiojimo sustabdymą <...> anglų teisėje nėra žinoma“²⁶⁰. Tai, kad teisėje nėra numatyta galimybė valdžiai suspenduoti teisės galiojimą, jo manymu, yra akivaizdus anglų „konstitucijoje įtvirtintos nuolatinės įstatymų viršenybės neabejotinas patvirtinimas“²⁶¹.

Dicey'is rašė, kad jis pripažįsta, jog anglų teisėje yra karo padėtis, tačiau ji suprantama kiek kita prasme, t. y. gali egzistuoti vadinamasis „neatidėliotinas būtinumas“, kuris leidžia kiekvienam tarnautojui, tiek civiliam asmeniui, tiek kariui, panaudoti jėgą, kai reikia pašalinti kėsinimąsi į viešąją tvarką²⁶². Šiuo atveju karo teisė apibrėžiama, kaip savaime nesusijusi su ginkluotomis pajėgomis, tačiau suprantama per „būtinumo“ teisę ir tokiu būdu yra susiejama ir su nepaprastąja padėtimi. Dicey'is neišskirdamas teigia, kad „karininkai, magistrato nariai, kareiviai, policininkai, eiliniai piliečiai – visi pagal įstatymą lygūs. Jie visi be išimties privalo priešinti ir slopinti tokius viešosios tvarkos pažeidimus, kaip masinės

²⁵⁶ Žr., pvz.: VERMEULE, A. *Law and the Limits of Reason*, Oxford Univ. Press 2008, p. 75.

²⁵⁷ Daugiau žr. LOUGHLIN, M. *Rights, Democracy, and Law. Essays on Human Rights* (Tom Campbell, K.D. Ewing, & Adam Tomkins eds.), Oxford Univ. Press, 2001.

²⁵⁸ Galima pastebėti, kad šios idėjos populiarios tiek Jungtinėje Karalystėje, tiek ir JAV teisės teorijoje, pvz., žr. ALLAN, T. R. S. *Constitutional Justice: a Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford Univ. Press, 2001, p. 19; DYZENHAUS, D. *The Unity of Public Law*, Hart, 2004, p. 28;

²⁵⁹ ALLAN, T. R. S. *Constitutional Justice: a Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford Univ. Press, 2001, p. 19

²⁶⁰ DICEY, A. V. (1885 m.) *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Eugrimas, 1999, p. 197.

²⁶¹ *Ten pat.*

²⁶² *Ten pat.*

riaušės ar kitokie pasikėsinimai į visuomeninę rimtį. Kiekvienas iš jų turi teisę pasitelkti reikalingą jėgą, net ir gyvybę atimti, tačiau nė vienas neturi teisės pavartoti didesnės nei reikalinga jėgos“²⁶³.

Be to, Dicey'is rašė, kad visi asmenys panaudoję jėgą anksčiau paminėtais atvejais gali būti perduoti teismui už „nereikalingos jėgos panaudojimą“²⁶⁴. Turi būti įrodyta, kad tie veiksmai, kurių asmuo ar pareigūnas ėmėsi, buvo griežtai būtini susidariusioje situacijoje. Jeigu nepavyksta įrodyti, kad tokie veiksmai buvo griežtai būtini, jie laikytini neteisėtais ir tokiam asmeniui kyla atsakomybė. Dicey'is pabrėžė, kad ir karo padėties atveju, kuri suprantama, kaip „vyriausybės arba jai lojalių piliečių galia palaikyti visuomeninę tvarką“, visuomet klausimą, ar pavartota jėga buvo reikalinga, ar perviršinė, ypač mirties atvejais, galiausiai spęs teismas²⁶⁵. Be to, šis institutas gali būti pasitelkiamas tik esant realiai grėsmei ar pavojui (ne numanomam). Galutinis sprendimas, ar jėgą buvo būtina panaudoti, priklauso teismui, kaip ir esant įprastoms aplinkybėms, o įrodinėjimo našta perkeliama tam, kuris remiasi būtinumo teise. Taigi, būtinumo teisės įgyvendinimas turi būti vertinamas teisme, remiantis galiojančia teise ir atsižvelgiant į grėsmės mastą bei jėgos panaudojimo būtinumą, nes net ir krizės metu teisė nenustoja galioti.

Šiuo atžvilgiu Dicey'o karo padėties samprata labai artimai siejasi su šiame darbe analizuojama nepaprastąja padėtimi, kuri pasitelkiama taikos metu, kuomet kyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Būtinumas suteikia teisę proporcingai nukrypti nuo įstatymų reikalavimų, tačiau tik tam, kad būtų apsaugotos svarbios konstitucinės vertybės, todėl savo esme tai yra konstitucinės teisės dalykas. Dicey'is savo darbe apibūdina ir kitą karo padėties sampratą, kaip kariuomenės ir karo teismų vykdomą šalies valdymą, kuri nėra toliau analizuojama, nes tai nėra šios disertacijos objektas²⁶⁶.

Šiuolaikiniai šio modelio atstovai mano, kad valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties modelis yra istoriškai susiformavęs politinis valdžios būdas įteisinti represines priemones. Jų teigimu, nepaprastoji padėtis nėra naujas institutas, nes nepaprastosios priemonės atėjo iš kolonijinės sistemos laikų, kuomet karo teisė buvo pakeista „švelnesniu“ režimu, kuris buvo

²⁶³ *Ten pat.*

²⁶⁴ *Ten pat.*, p. 197-198

²⁶⁵ *Ten pat.*, p. 198-199.

²⁶⁶ Daugiau žr. DICEY, A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*, p. 199-200.

priemonė imperijoms slopinti išsivadavimo judėjimus kolonijose²⁶⁷. Teigiama, kad būtent dėl kolonijinių valstybių įtakos tarptautinėje teisėje atsirado galimybė nukrypti nuo žmogaus teisių apsaugos dėl nepaprastosios padėties²⁶⁸.

JAV teisės profesorius D. Dyzenhaus'as, vienas iš plačiausiai nepaprastosios padėties institutą tyrinėjusių šiuolaikinių teisės mokslininkų, analizavo jį bendrosios teisės tradicijos kontekste²⁶⁹. Jo manymu, valdžios veiksmus nepaprastosios padėties metu reikia vertinti remiantis teisinės valstybės principu, kuris yra pagrįstas iš bendrosios teisės kylančiomis vertybėmis bei įtvirtintas teismų praktikoje. Jis teigė, kad teisės viršenybė gali identifikuoti ir padėti išvengti ne tik vadinamųjų teisės „juodųjų skylių“, kurios atsiranda dėl teisės normų galiojimo suspendavimo nepaprastosios padėties metu. Bet suprantant šį principą, kaip teisėtumo pamatą, pagrįstą bendrosios teisės tradicijos vertybėmis, jis taip pat gali įveikti ir vadinamąsias „pilkąsias skyles“ – situacijose, kai įprastinėje teisinėje sistemoje atsiranda savo esme jai priešingos išimtinės priemonės, įtvirtintos įstatymais be jokių saugiklių²⁷⁰. Dyzenhaus'as savo siūlomą nepaprastosios padėties teoriją vadina „teisės viešpatavimo projektu“, kuris remiasi „gana paprasta bendrosios teisės teisėtumo koncepcija“, pritaikyta prie naujausių tarptautinės ir nacionalinės žmogaus teisių apsaugos standartų²⁷¹.

Išanalizavus Dyzenhaus'o siūlomą nepaprastosios padėties teoriją, pastebėtina, kad ji yra labiau pagrįsta kaip idealus teorinis modelis, tačiau ji sunkiai pritaikoma ne tik prie šiuolaikinių valstybių praktikos, bet ir prie tradicinės nepaprastosios padėties elementų struktūros, kurią jis kritikavo. Jis

²⁶⁷ Žr. REYNOLDS, J. *Empire, Emergency and International Law*. Cambridge University, 2017, p. 342.

²⁶⁸ Tarptautinė teisė nepaprastosios padėties kontekste detaliau analizuojama kitoje dalyje.

²⁶⁹ Pastebėtina, kad jo teorija remiasi platesniu nei tik JAV teisės kontekstu, analizuojama visa bendrosios teisės sistema (įskaitant Kanadą, Australiją, Naująją Zelandiją). Pvz., žr. DYZENHAUS, D.; HUNT, M. ir TAGGART, M. *The Principle of Legality in Administrative Law: Internationalisation and Constitutionalisation*, OXFORD U. COMMONWEALTH L. J., 2001, p. 1-5.

²⁷⁰ Dyzenhaus'as netgi teigė, kad, jo manymu, bendrosios teisės tradicijos konstitucija yra pranašesnė už kontinentinės nepaprastosios padėties kontekste, nes „bendrosios teisės sistemoje teisės viešpatavimas yra kur kas stipresnis, nes stipresnė teisminė kontrolė“ - iš DYZENHAUS, D. *Schmitt v. Dicey: Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order?*, 27 *CARDOZO L. REV.* 2005, p. 2039.

²⁷¹ DYZENHAUS, D. *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Toronto, 2006, p. 13.

savo darbuose rėmėsi Dicey'o teorija ir didelę reikšmę teikė teismų praktikai. Dyzenhaus'as rašė, kad teisėjai turėtų veikti, kaip „orų pranešėjai“ valstybėje, nuolat įspėdami visuomenę apie artėjantį pavojų²⁷². Kritikuodamas šiuolaikinius ir praeities teisėjus, kurie griežtai nevertino valdžios nepaprastųjų priemonių taikymo teisėtumo klausimų, jis teigė, kad teisėjai turėtų atlikti esminį vaidmenį nepaprastosios padėties kontekste, jų pareiga yra skatinti valdžią imtis priemonių, atitinkančių „teisės viešpatavimo projektą“²⁷³. Jo projektas rėmėsi idėja, jog valstybės valdymas, pagrįstas prigimtinių teisės vertybėmis, kartu su teisingumą vykdančiais teismais, turėtų užtikrinti žmogaus teisių apsaugą.

Šis konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties metu modelis dar vadinamas „įprastos tvarkos“ modeliu, nes teigiama, kad konstitucinė sistema dėl grėsmės neturėtų keistis²⁷⁴. Toks modelis turi savo pranašumų, nes visas dėmesys sutelkiamas į teisės principus ir prigimtines vertybes bei klausimą, ar atitinkamas valdžios sprendimas yra teisėtas įprastinės teisės ribose. Nėra analizuojama nepaprastosios padėties konstitucinė forma. Kita vertus, visi siūlomi atsakymai yra bendrame konstitucinių principų lygmenyje, nepateikiant jokio detalesnio pagrindimo. Tai iliustruoja ši Dyzenhaus'o išvada: „Apibendrinant, mano pozicija yra, kad įstatymų leidyba turi būti interpretuojama taip, jog ją būtų galima įgyvendinti vadovaujantis tinkamo proceso principu; pareigūnams, kurie taiko įstatymus, taikoma pareiga elgtis sąžiningai, protingai ir gerbiant lygiateisiškumo principą, nepriklausomi teisėjai turi peržiūrėti šių pareigūnų sprendimus bei užtikrinti, kad jų veiksmai būtų atitinkami. Taip pat teigiu, kad tokių terminų suvokimas, kaip sąžiningumo, protingumo ir lygiateisiškumo yra neišvengiamai veikiamas paties individo, kaip teisės subjekto, besikeičiančios sampratos, kuri šiais laikais reiškia, kad teisės subjektas yra visų pirma žmogaus teisių turėtojas“²⁷⁵.

Šių konstitucinių vertybių ir principų įvardijimas nepateikia aiškaus atsakymo, kaip jie turėtų veikti teisinėje praktikoje. Konstitucinių vertybių ir principų egzistavimas teisinėje sistemoje nėra ginčijamas, tačiau problema kyla dėl jų balansavimo ir taikymo praktikoje. Tinkamo teismo proceso, lygiateisiškumo, sąžiningumo ir protingumo principai nepateikia atsakymo,

²⁷² DYZENHAUS, D. The Constitution of Law <...>, p. 51.

²⁷³ *Ten pat*, p. 20-35.

²⁷⁴ Šis modelis vadinamas angl. *Business as usual*, iš: GROSS, O. Normless and Exceptionless Exception: Carl Schmitt's Theory of Emergency Powers and the Norm-Exception Dichotomy. *Cardozo Law Review* 21, 2000, p. 1847.

²⁷⁵ DYZENHAUS, D. The Constitution of Law, p. 87.

kaip teisėjams ar valstybės pareigūnams elgtis vertinant konkrečią ekstremalią situaciją. Nors žmogaus teisių apsaugos principų įtraukimas į teisinę sistemą turėjo įtakos teisėjo ar pareigūno požiūriui, tačiau šie principai *per se* taip pat yra gana deklaratyvaus pobūdžio²⁷⁶. Jų neapibrėžtumas išryškėja nepaprastosios padėties kontekste. Dauguma žmogaus teisių apsaugos instrumentų turi nuostatas dėl galimybės nuo jų nukrypti nepaprastosios padėties metu, o teismų praktika dėl tokių nukrypimų teisėtumo vertinimo nėra nuosekli²⁷⁷. Įvertinus Dyzenhaus'o nepaprastosios padėties teoriją, galima teigti, kad nėra aišku, kaip teismai galėtų išspręsti nepaprastosios padėties keliamas problemas.

Be to, kyla klausimas, kodėl būtent paminėti teisės principai turėtų turėti prioritetą (ar visuomet?) prieš kitus, konkuruojančius principus, tokius, kaip nacionalinis saugumas ar visuomenės rimtis. Net laikant, kad būtent Dyzenhaus'o išskirti principai yra svarbiausi, jie gali būti gana plačiai ir skirtingai interpretuojami, ypač ekstremalioje situacijoje. Kaip rašė teisės profesorius A. Vermeule'as, viešoji teisė yra paremta daugybe vertinamųjų kriterijų ir „atvirų standartų“, tokių kaip: „pakankami“ įrodymai, vertinimai, kas yra „protinga“, „tinkama“, ar įstatymas yra „aiškus“, kuriuos teismas gali pritaikyti prie ekstremalios situacijos poreikių, išplėsdamas valdžios įgaliojimus²⁷⁸. Nepaprastosios padėties metu, kai neaiškiomis aplinkybėmis būtini neatidėliotini valdžios sprendimai, pagrindinis vaidmuo neišvengiamai tenka vykdomajai valdžiai²⁷⁹.

Kita vertus, teigiama, jog teisėje egzistuoja gilios vertybės, kylančios iš praeities tradicijų, kurias visuomet saugojo teismai ir toliau turėtų saugoti vertindami valdžios veiksmus. Tačiau šis teiginys negali būti laikomas pagrįstu, nes išanalizavus, pavyzdžiui, teismų praktikos ar įstatymų leidybos istoriją nepaprastosios padėties kontekste (Vokietijos ir Prancūzijos pavyzdžiai), akivaizdu, kad konstitucinės vertybės užleisdavo vietą valdžios

²⁷⁶ Pvz., žr. DEMBOUR, M. B. *Who Believes In Human Rights?* Cambridge Univ. Press, 2006, p. 30-68.

²⁷⁷ Detalesnė analizė kitoje dalyje, pvz., žr. GROSS, O. AOLAIN, N. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge Univ. Press, 2006, p. 7-236.

²⁷⁸ VERMEULE, A. Our Schmittian Administrative Law, *HARVARD L. REV.*, 2009, p. 1095.

²⁷⁹ Dyzenhaus'as pripažįsta šią problemą. DYZENHAUS, D. *The Constitution of Law <...>*, p. 26.

diskrecijai ir *būtinoms* išimtinėms priemonėms²⁸⁰. Manytina, kad bendrosios teisės tradicijos konstitucionalistų rėmimasis Dworkin'o teisės, kaip principų rinkinio, teorija nėra pakankamas nepaprastosios padėties kontekste. Vertybinis teisinės sistemos pagrindas turi fundamentalią reikšmę, tačiau nepaprastosios padėties institutui reikalingi konkretūs sprendimai. Ekstremalioje situacijoje, remiantis vien tik teisės viešpatavimo principu, sudėtinga būtų apibrėžti, kokios priemonės teisėtos konkrečiu atveju.

Siekiant parodyti, kaip skirtingai gali būti interpretuojami teisės principai, toliau pateikiamas aktualus absoliutaus kankinimų draudimo principo taikymo pavyzdys. JAV teisės profesorius J. Waldron'as kankinimų draudimą pavadino „archetipu“ JAV teisinėje sistemoje²⁸¹. Kankinimų draudimo archetipas nėra tik viena iš galiojančių teisės normų, tačiau jis reiškia pamatinį priešingą žiaurumui principą, kuris nurodo, kad teisė ir valstybė neturėtų brutaliai elgtis su jos gyventojais be jokių išimčių, tiek įprastinėje, tiek nepaprastojoje padėtyje. Jo teigimu, tai nereikalauja jokio specialaus pripažinimo teisėje, nes egzistuoja kaip principas ir todėl ne tik patys kankinimo veiksmai, bet ir visa, kas susiję su kankinimais yra neteisėta (JAV teisės principas „*Fruit of the Poisonous Tree*“). Pažeidus šį archetipą kiltų didelė žala visai teisinei sistemai²⁸². Atrodytų pakankamai aišku, ką teismui reiktų daryti kiekvienoje byloje, kurioje būtų surinkta pakankamai įrodymų dėl kankinimo fakto. Tačiau žymus Jungtinės Karalystės pavyzdys parodė priešingai. Nors Jungtinės Karalystės Lordų Rūmai *A. v. Valstybės vidaus reikalų sekretorius* spendimo pradžioje argumentavo panašiai, kaip Waldron'as, kad kankinimai jokiais aplinkybėmis yra negali būti teisėti, tačiau nusprendė, kad tokiu būdu išgauti įrodymai tam tikrais atvejais gali būti priimami kaip leistini²⁸³.

Taigi, teisės principai nesuteikia pakankamai pagrįstų ir aiškių atsakymų nepaprastosios padėties teorijoje, tiek dėl greitų sprendimų poreikio ekstremalioje situacijoje, vertybinių nuostatų neapibrėžtumo bei skirtingo interpretavimo galimybių, tiek ir dėl valdžių padalijimo bei teismų ir vykdomosios valdžios kompetencijų atskyrimo. Teismai sprendimus priima pasibaigus neramumams, jie neturi galimybės įvertinti valdžios

²⁸⁰ Taip pat žr. Pvz., istorinė Jungtinės Karalystės precedentų analizė atlikta: TOMKINS, A. *Our Republican Constitution*, Hart Publishing, 2005, p. 67-114.

²⁸¹ Pavyzdžiui, WALDRON, J. *Torture and Positive Law: Jurisprudence for the White House*. *Columbia Law Review*, No. 105, 2005, p. 1681.

²⁸² WALDRON, J. *Torture and Positive Law*, p. 1701.

²⁸³ Tai vadinama *Torture evidence* byla. *A. v. Secretary of the State for the Home Department* No. 2, (UKHL 71, 2005).

sprendimų jų priėmimo metu, esant ekstremalioje situacijoje, todėl neretai pasirenka pripažinti valdžios diskreciją taikant nepaprastąsias priemones.

Konstitucinės vertybės ir principai bei juos saugantys teismai yra tas pagrindas, kuriuo remiasi teisinė sistema ir kuriuo vadovaujantis turėtų būti formuojamas nepaprastosios padėties institutas. Tačiau reikia pripažinti, kad vien jų šiame kontekste nepakanka. Pastebėtina, kad istoriniame kontekste tiek teisės, tiek ir jos principų samprata nuolat keitėsi. Kalbant bendrąja prasme apie konstitucinę sistemą Vakarų teisės tradicijos kontekste, reikia pripažinti, ne tik jos tęstinumą, bet ir gebėjimą keistis bei prisitaikyti prie skirtingų istorinio laikotarpio socialinių ir politinių poreikių²⁸⁴. Taigi, palaipsniui keičiasi ir ordinarinės teisės turinys, įskaitant, bet neapsiribojant, proporcingumo, būtinumo koncepcijos supratimu. Ne tik skirtingais laikotarpiais, bet ir tuo pačiu metu skirtingose valstybėse (besiskiriančiuose kontekstuose), skiriasi individualių žmogaus teisių apsaugos ir valstybės saugumo balansavimo supratimas. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, gali būti sudėtinga nustatyti, kas konkrečioje situacijoje yra „įprasta“ padėtis ir kaip ją atskirti nuo „nepaprastos“ padėties bei kada tam tikri veiksmai laikytini teisėtais ar neteisėtais, remiantis vien teisės principais.

Apibendrinant **konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties metu modelį**, galima pastebėti, kad jo esminės nuostatos skiriasi nuo ankstesnėje dalyje išskirtų esminių nepaprastosios padėties elementų.

i. Įvedimo pagrindas – grėsmė konstitucinėms vertybėms.

Šiame modelyje grėsmė yra suprantama, kaip grėsmė esminėms konstitucinėms vertybėms ir principams.

ii. Nepripažįstamas subjektas, turintis diskreciją įvesti nepaprastąją padėtį.

Parlamentas turi teisę paskelbti, jog egzistuoja neišvengiama būtinybė imtis tam tikrų priemonių, kurios galimai ribotų žmogaus teises, tačiau tikrąją prasme nepaprastoji padėtis nėra įvedama. Teigiama, kad nėra subjekto, kuris turėtų tokią galią įvesti nepaprastąją padėtį ir suspenduoti konstituciją. Šio modelio atstovai kritikuoja ir neigia įprastinės konstitucinės santvarkos ir nepaprastosios padėties režimų pasikeitimo idėją. Iškilus grėsmei valstybės valdymo sistema neturėtų keistis, konstitucinė santvarka turėtų galioti visa apimtimi. Todėl ribojimai bei nepaprastosios priemonės turi neprieštarauti konstitucijai ir atitikti proporcingumo principą.

Šio modelio atstovų teigimu, įsteigus valstybę ir priėmus konstituciją, pats suverenas (tauta) tampa pavaldus konstitucijos

²⁸⁴ BERMAN, H. J. *Teisė ir revoliucija: Vakarų teisės tradicijos formavimas*, Pradai, 1999, p. 875.

nustatytiems principams, tiek įprastinėje padėtyje, tiek ir nepaprastosios padėties metu. Įsteigtoji valdžia neturi galios suspenduoti konstituciją, nes tai yra aukštesnės galios šaltinis. Šiame modelyje remiamasi prigimtinių žmogaus teisių samprata, kuri siejama su tautos suverenitetu ir teigiama, kad žmogaus teisių apsaugos suspendavimas būtų priešingas tautos suvereniteto idėjai. Be to, žmogaus teisės, kaip ir tautos suverenitetas, nėra suteiktos, lygiai taip pat jos negali būti ir atimtos. Todėl per suvereniteto koncepciją negalima pateisinti žmogaus teisių apsaugos suspendavimo ir toleruoti represinių valdžios priemonių, kaip atliekamų „vardan žmogaus teisių apsaugos ir demokratijos“²⁸⁵.

iii. Nėra subjekto, įgyvendinančio *imperium* nepaprastosios padėties metu.

Tikrąją prasme *imperium* nėra įgyvendinama, nepripažįstama neribota valdžios diskrecija. Valdžia privalo imtis būtinų priemonių, kad apsaugotų gyventojus ir valstybę, tačiau visos priemonės turi atitikti galiojančią konstitucinę santvarką. Kilus grėsmei visos priemonės turi būti taikomos vadovaujantis konstituciniais principais. Teismai turi įvertinti, ar valdžios priemonės buvo teisėtos.

iv. Neturėtų būti apribotos konstitucinės vertybės.

Kaip minėta, teigiama, kad neegzistuoja toks subjektas, kuris galėtų suspenduoti konstitucinių vertybių apsaugą. Konstitucinėje santvarkoje gerbiama teisės viršenybė, demokratijos principas bei saugomos žmogaus teisės, o valdžia privalo veikti vadovaudamasi konstitucija, net ir nepaprastosios padėties metu. Todėl šio modelio atstovai teigia, kad valdžia neturi neribotų įgaliojimų, nes ji gali veikti tik tautos vardu ir tik konstitucijos suteiktų įgaliojimų ribose. Pačioje konstitucijoje yra numatytos tam tikros galimybės riboti žmogaus teises įstatymu, tuomet, kai tai yra būtina, laikantis proporcingumo principo. Tačiau, pabrėžiama, kad „neliečiamos“ žmogaus teisės negali būti varžomos jokiais atvejais, kaip tokios teisės dažniausiai įvardijamos: absoliutus kankinimų draudimas, žmogaus orumas ir gyvybė, teisė kreiptis į teismą, įsitikinimų ir religijos laisvė. Paminėtina, kad dėl ekstremalių situacijų gali pasunkėti ir demokratijos bei teisinės valstybės principų įgyvendinimas, pavyzdžiui, kai dėl didelės stichinės nelaimės nebūtų įmanoma surengti rinkimų ir / ar negalėtų veikti teismai. Tam tikri ribojimai gali atsirasti dėl objektyvių

²⁸⁵ FITZPATRICK, J. *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency*, University of Pennsylvania Press, 1994, p. 89.

priežasčių. Tačiau tik teismai gali įvertinti, ar valdžios taikytos priemonės buvo teisėtos ir pagrįstos.

v. Nepaprastosios padėties galiojimo terminas.

Kadangi nėra nepaprastosios padėties įvedimo pradžios, nėra ir jos pabaigos. Tačiau iš proporcingumo principo išplaukia, kad žmogaus teisės ribojančios priemonės turėtų būti taikomos kaip įmanoma trumpesnę laiką, todėl galima teigti, kad laikinumo elementas šiame modelyje pripažįstamas.

5.3. Procedūrinis nepaprastosios padėties modelis

Autoriai, palaikantys procedūrinio modelio idėją, teigė, kad nepaprastąją padėtį būtina reguliuoti teisinėmis priemonėmis, o valdžios diskrecija turi būti ribota, siekiant išvengti valdžios piktnaudžiavimo. Tuo pačiu pripažįstama, kad nepaprastosios padėties metu gali būti suspenduojama dalis konstitucinių žmogaus teisių apsaugos, tačiau turi būti įtvirtinta aiški nepaprastosios padėties įvedimo, valdymo ir atšaukimo procedūra bei saugikliai. Šio modelio esmė, kad nepaprastoji padėtis, istoriškai buvusi ne teisės, o valdžios diskrecijos dalyku, transformuojama į teisinę kategoriją – konstitucinę formą, tačiau kartu konstitucijoje įtvirtinamas tarsi žmogaus teisių apsaugos „įjungimo ir išjungimo mygtukas“. Šio modelio įtaka šiuolaikiniame teisiniame reguliavime yra itin ryški. Pastebėtina, kad šio modelio idėjos atsispindi tarptautinėje teisėje²⁸⁶, taip pat modelis dominuoja vadinamosiose „naujos kartos“ konstitucijose, kuriose įtvirtintas nepaprastosios padėties institutas²⁸⁷.

Šio modelio atstovai pripažįsta, kad dalies žmogaus teisių apsaugos laikinas suspendavimas ir nepaprastosios priemonės gali būti reikalingos, tačiau nepaprastoji padėtis turi būti griežtai atskiriama nuo įprastinės²⁸⁸. Mėginama rasti normatyvius sprendimus, siekiant kontroliuoti išimtinis įgaliojimus apibrėžtais periodais, po kurių buvusi konstitucinė santvarka turi būti atstatyta. Šiam tikslui pasiekti reglamentuojama nepaprastosios padėties įvedimo, valdymo bei atšaukimo procedūra. Kadangi visų nepaprastosios

²⁸⁶ Svarbiausi valdžios diskrecijos suvaržymai įvyko per tarptautines žmogaus teisių kovencijas ir ES integraciją, taip pat svarbus konstitucinės kontrolės instituto atsiradimas. PHILPOTT, D., Sovereignty, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2014, E. N. Zalta (ed.) [Interaktyvus. Žiūrėta 2016 m. rugpjūčio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2014/entries/sovereignty/>>.

²⁸⁷ Naujosios kartos konstitucijos – tai konstitucijos priimtos po Antrojo pasaulinio karo.

²⁸⁸ FEREJOHN, J.; ir PASQUINO, P. The law of the exception, p. 211.

padėties atvejų neįmanoma numatyti, siekiama sureguliuoti bendruosius nepaprastosios padėties aspektus, kurie gali būti reglamentuoti teisės normomis, įtvirtinamas teisminės, parlamentinės ir / ar konstitucinės kontrolės mechanizmas.

Kitų autorių šis modelis dar vadinamas dualistiniu, nes pabrėžia nepaprastosios padėties atskyrimą nuo įprastinės tvarkos, teigiama, kad taip tarsi sukuriamą dvilypę tvarką²⁸⁹. Dalis autorių remiasi Senovės Romos respublikos tradicija, siūlydami atskirti nepaprastosios padėties režimą, kaip romėnai atskyrė diktatūrą, tuo pačiu teigiama, kad abu režimai turėtų būti konstituciniai, tačiau skirtingi, ir tik įvedus nepaprastąją padėtį būtų galima taikyti nepaprastąsias priemones. Tačiau čia reikėtų sutikti su Agamben'u, kuris teigė, kad šiuolaikinių autorių rėmimasis romėnų modeliu, siekiant parodyti, jog nepaprastoji padėtis yra teisinė ar konstitucinė kategorija, yra klaidinantis, nes tų laikų diktatorius nebuvo varžomas teisės, jo valdžia nepaprastosios padėties metu buvo neribota²⁹⁰. Esminis ir, Agamben'o teigimu, vienintelis elementas, kuris šiuolaikiniame modelyje atitinka romėnų praktiką – teisės dalies suspendavimas. Be to, žvelgiant iš konstitucinės teisės perspektyvos, nėra visai tikslu šį modelį vadinti dualistiniu tuo atžvilgiu, kad nepaprastosios padėties institutas yra įtvirtintas konstitucijoje, taigi nepaprastoji padėtis yra konstitucinės santvarkos dalis. Tai galima pagrįsti remiantis, pavyzdžiui, H. Kelsen'o teisės ir valstybės identiteto teorija, jog valdžia turi būti visiškai pagrįsta teise, o jeigu tam tikras valdžios organas nesilaiko teisės, jo veiksmai nebegali būti priskiriami valstybei, todėl nebeturi jokios galios²⁹¹.

Kaip teigė Jungtinės Karalystės Lordų rūmų teisėjas Lordas Hoffmann'as, galia paskelbti nepaprastąją padėtį yra išimtinė, išplaukianti iš konstitucijos ir valstybės valdžios pareigos užtikrinti konstitucinę santvarką ir visuomenės saugumą, todėl suverenas privalo gerbti konstitucinius suvaržymus, įgyvendindamas šią galią²⁹². Prie šio modelio atstovų priskirtinas ir JAV teisės profesorius B. Ackerman'as, kuris rašė, kad reikia naujų nepaprastosios padėties konstitucinių nuostatų tam, kad išvengtume vis siaurėjančios žmogaus teisių apsaugos, kuri siaurėja, nes politikai po

²⁸⁹ *Ten pat.*

²⁹⁰ AGAMBEN G. *State of Exception*, p. 47-48.

²⁹¹ KELSEN, H. *Grynoji teisės teorija*, Eugrimas, 2002, p. 97-106.

²⁹² DYZENHAUS D. Schmitt v Dicey: Are states of emergency inside or outside the legal order? *Cardozo Law Review* 27, 2005, p. 2007.

kiekvienos teroristinės atakos priima represinio pobūdžio įstatymus²⁹³. Jo teigimu, reikia gelbėti nepaprastosios padėties sampratą nuo tokių antidemokratinų teorijų, kaip Schmitt'o, kurios naudojamos būtent demokratijai griauti. Autorius sutiko, kad nepaprastosios padėties metu gali būti būtina riboti žmogaus teises, tačiau rašė, kad reikia aiškiai nubrėžti ribą tarp laikinų nepaprastųjų priemonių ir įprastinės įstatymų leidybos tam, kad šios priemonės netaptų įprastinės teisinės sistemos dalimi. Be to, nepaprastųjų priemonių taikymo pagrindas turi būti reglamentuotas. Ackerman'as teigė, kad tik per išmintingai sukurta konstitucinių saugiklių sistemą būtų galima apsaugoti nuo valdžios piktnaudžiavimo nepaprastojoje padėtyje. Jo teigimu, teismai neužtikrina patikimos kontrolės nepaprastosios padėties atveju, jie negali apsaugoti visuomenės nuo kilsiančios panikos, nes šiais atvejais gali efektyviai veikti tik vykdomoji valdžia, tačiau labai svarbu, kad jai būtų paruošta XXI a. reikalavimus atitinkanti nepaprastųjų priemonių teisinė bazė²⁹⁴.

Tikėtina, kad nei viena demokratiškai išrinkta valdžia nebeturėtų daugumos palaikymo, jeigu nesiimtų priemonių suvaldyti paniką ir užkirsti kelią grėsmei. Šiuolaikinėse valstybėse netgi pastebima priešinga tendencija – už nacionalinio saugumo didinimą ir griežtesnes priemones (pvz., prieš imigraciją) pasisakančios politinės jėgos sulaukia vis daugiau palaikymo.

Dalis teisės mokslininkų, taip pat ir Ackerman'as, remiasi nepaprastosios padėties istorija, kaip argumentu, jog teismai negali užtikrinti žmogaus teisių apsaugos nepaprastosios padėties metu. Šį argumentą palaiko Harvardo universiteto profesorius C. Sunstein'as, tačiau pateikia kiek kitokį pagrindimą. Jo manymu, toks reikalavimas teismams nebūtų pagrįstas. Teismai tiek ir įprastinėmis aplinkybėmis, o ypačingai nepaprastosios padėties metu, turėtų laikytis „minimalistinės“ pozicijos, sprenddami visus konstitucinius klausimus²⁹⁵. Jo manymu, teismai neturėtų nurodyti savo pozicijos vertybiniuose, daug ginčų sukeliančiuose konstitucinės teisės klausimuose, t. y. turėtų palikti šiuos klausimus neatsakytus. Teismai turi susitelkti į konkrečios bylos dalyką ir neišeiti už ginčo ribų, atsakant siaurai tik į ieškinio ar pareiškimo reikalavimus.

²⁹³ ACKERMAN, B. The Emergency Constitution, 113 *YALE L.J.*, 2004, p. 1029.

²⁹⁴ *Ten pat*, p. 1031.

²⁹⁵ Daugiau apie „minimalistinę“ poziciją (angl. *minimalist stance*) žr.: SUNSTEIN, C. *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*, Harvard University Press, 1999, p. 18-30. Plačiau apie teismų vaidmenį nepaprastosios padėties metu, žr.: SUNSTEIN, C. *Minimalism at War*, *Sup. Ct. Rev.*, 2004, p. 47-48.

Tokia teismų „minimalistinė“ pozicija, pasak Sunstein'o, turėtų paskatinti demokratijos principu paremtus sprendimus, o tiksliau – tokie sprendimai privestų tautos atstovus (autorius mini Kongresą) priiimti atsakomybę ir pateikti aiškią poziciją įstatyme²⁹⁶. Kitaip tariant, teismai apskritai neturėtų nurodyti įstatymų leidėjui, ką daryti, o priešingai – palikti demokratiškai išrinktai institucijai nuspręsti, kaip geriausia būtų sureguliuoti teismo identifikuotą problemą. Be to, Sunstein'o teigimu, teismai niekuomet neturės visos reikalingos informacijos tam, kad objektyviai patikrintų vykdomosios valdžios veiksmus, balansuojant tarp saugumo ir žmogaus teisių principų, tačiau jie gali pareikalausti, kad kiekvienas vykdomosios valdžios veiksmas, kuriuo pažeidžiamos konstitucijoje saugomos žmogaus teisės, būtų pagrįstas įstatymu²⁹⁷. Toks pagrindas yra saugiklis ir reiškia, kad kiekvienu atveju, kai vykdomoji valdžia norėtų nukrypti nuo konstitucinių reikalavimų, turėtų pasitikrinti, ar parlamentas suteikė jai tokią teisę. Šioje teorijoje balansą tarp saugumo interesų ir žmogaus teisių apsaugos turėtų užtikrinti būtent įstatymų leidžiamoji valdžia, įgyvendindama demokratijos principą. Teismų pagrindinė funkcija – užtikrinti žmogaus teisę į tinkamą teismo procesą ir apsaugoti nuo neteisėtų laisvės suvaržymų. Galima pastebėti, kaip šioje teorijoje teismai ir parlamentas dalinasi teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos įgyvendinimo funkcijas nepaprastosios padėties metu. Parlamentas įveda išankstinius saugiklius, nes vykdomosios valdžios veiksmai nepaprastosios padėties metu turi atitikti įstatymus, tuo tarpu teismas atlieka *post factum* kontrolę. Vykdomajai valdžiai nesilaikant teisės reikalavimų gali kilti teisinė atsakomybė.

Valdžios diskrecijos modelio atstovai kritikuoja procedūrinį modelį, teigdami, kad nepaprastosios padėties metu itin svarbu palikti valdžiai galimybes reaguoti greitai ir lanksčiai bei priimti būtinus sprendimus, tuo tarpu teisės normos dėl savo nelankstumo tam užkerta kelią²⁹⁸. Kaip teigė Schmitt'as, teisės normos tokiu metu paprasčiausiai negali veikti²⁹⁹. Tačiau procedūrinio modelio atstovai, įrodinėja priešingai – būtent, kad išankstinis rengimasis krizei, priimant konkrečias taisykles, ir veiksmų planavimas yra efektyviausias nepaprastosios padėties valdymo būdas. Toks procedūrinis modelis turėtų apsaugoti nuo chaoso ir savivalės nepaprastosios padėties metu, kas yra tikėtina, nesant jokių taisyklių. Jis yra efektyvus, nes leidžia

²⁹⁶ SUNSTEIN, C. Minimalism at War, *Sup. Ct. Rev.*, 2004, p. 48-53.

²⁹⁷ *Ten pat*, p. 53-55.

²⁹⁸ GROSS, O. Normless and Exceptionless Exception, p. 1021.

²⁹⁹ SCHMITT, C. *Political Theology*, p. 5.

pasirengti nepaprastajai padėčiai ir jos metu žinoti tiksliai, ką reikia daryti, todėl atitinkamai greitai reaguoti. Pavyzdžiui, Harvardo universiteto profesorė E. Scarry'ė rašė, kad būtent išankstinių taisyklių nustatymas, planavimas ir žmonių pasirengimas lemia sėkmingą krizės suvaldymą³⁰⁰.

Kiti modelio kritikai jį vadina „prisitaikymo“ modeliu, nes konstitucinė santvarka tarsi pritaikoma („ištempiama“) tam, kad nepaprastoji padėtis joje derėtų³⁰¹. Teisės mokslininkai, palaikantys konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties metu modelį, kritikuoja šio modelio atstovų teorijas, teigdami, kad nepaprastosios padėties teisinis institutas yra istoriškai susiformavęs politinis valdžios būdas įteisinti represines priemones, o jų įtvirtinimas konstitucijoje kompromituoja visą konstitucinę santvarką³⁰². Airijos teisės mokslininkas J. Reynolds'as teigia, kad nepaprastosios priemonės nėra naujos, jos atėjo iš kolonijinės sistemos laikų, kuomet karo teisė buvo pakeista „švelnesniu“ nepaprastosios padėties režimu, kuris buvo priemonė imperijoms slopinti išsivadavimo judėjimus kolonijose³⁰³. Teigiama, kad būtent dėl kolonijinių valstybių įtakos tarptautinėje teisėje atsirado galimybės nukrypti nuo žmogaus teisių apsaugos nepaprastosios padėties atveju³⁰⁴.

Nepaisant kritikų nuomonės, toks modelis sparčiai populiarėja demokratinėse valstybėse, jis tapo lyg naujos konstitucinės praktikos standartu, o nepaprastoji padėtis – konstituciniu institutu. Nors nepaprastosios padėties teisinis reguliavimas detalčiau analizuojamas kitoje dalyje, tačiau ir čia paminėtina, kad daugelyje Europos valstybių nepaprastosios padėties kontekste pastebimas įstatymų leidybos tendencingumas, kuris pasižymi aiškiu perėjimu nuo vykdomosios valdžios diskrecijos prie įstatyminio reguliavimo sprendžiant klausimus tokiu metu³⁰⁵.

³⁰⁰ Pavyzdžiui, autorės teigimu, po teroro išpuolio Bostono maratono metu, žuvusių aukų skaičius buvo nedidelis todėl, kad visi atvykę pareigūnai efektyviai reagavo į šią krizę pagal parengtus planus tokioms situacijoms. SCARRY, E. *Thinking in an Emergency*. New York: W. W. Norton & Company, 2012, p. 59.

³⁰¹ GROSS, O. Normless and Exceptionless Exception, p. 1021.

³⁰² HUSSAIN, N. *The Jurisprudence of Emergency: Colonialism and the Rule of Law*. University of Michigan, 2003, p. 149-152.

³⁰³ Žr. REYNOLDS, J. *Empire, Emergency and International Law*. Cambridge University, 2017, p. 342.

³⁰⁴ Tarptautinė teisė nepaprastosios padėties kontekste detalčiau analizuojama kitoje dalyje.

³⁰⁵ Kaip minėta, daugelis ES valstybių pasirinko tokį modelį, tarp jų Vokietija ir Lietuva. Daugiau žr.: SCHELPELE, K. L. Other People's PATRIOT Acts: Europe's Response to September 11. *Loyola Law Review*, 2004, Vol. 50, p. 129.

Manoma, kad nepaprastą padėtį geriausia reguliuoti konstitucinėmis taisyklėmis, kurios yra priimtos *ex ante* kartu su procedūriniais saugikliais, pritaikytais išimtiniais įgaliojimams. Taip nepaprastoji padėtis tampa konstitucionalizuota. Pamatiniai konstituciniai principai jos metu lieka galioti, tačiau dalis žmogaus teisių apsaugos laikinai sustabdoma, be to, gali būti ribojamos ir kitos konstitucinės vertybės – teisinės valstybės ir demokratijos. Tačiau nustačius aiškias nepaprastosios padėties procedūrinės taisyklės, toks ribojimas turėtų būti minimalus ir tik konstitucijos leidžiamose ribose.

Toliau **procedūrinio nepaprastosios padėties modelio** idėjos analizuojamos jau minėtų nepaprastosios padėties elementų kontekste. Galima pastebėti, kad šio modelio esminės nuostatos sutampa su esminiais nepaprastosios padėties elementais.

i. Įvedimo pagrindas – grėsmė.

Šiame modelyje nepaprastosios padėties kriterijai, apibūdinantys grėsmę, turėtų būti reglamentuoti. Tarp šių kriterijų paminėtinas būtinumo arba *ultima ratio* principas – nepaprastoji padėtis įvedama tik tada, kai kitomis priemonėmis nebūtų galima suvaldyti grėsmės; ir grėsmės pobūdis – grėsmė turi kilti visai valstybei, jos konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai.

ii. Subjektas, turintis diskreciją įvesti nepaprastą padėtį.

Procedūriniame nepaprastosios padėties modelyje atsiskleidžia pliuralistinis suverenitetas. Pripažįstama, kad nuo valstybės steigiamojo akto (konstitucijos) priėmimo steigiamasis suverenitas tampa konstituciniu suverenu ir taip pats save apriboja, nes jis tampa vienu iš konstitucinių teisinių institutų ir privalo veikti pagal savo paties nustatytas teisės normas. Konstitucija yra ne tik visuomenės steigiamasis aktas, bet ir visos valstybės teisinės sistemos pagrindas bei vertybė *per se*. Taigi šia prasme suvereniteto šaltiniu laikoma pati konstitucija. Viena vertus, visa valstybės valdžia turėtų paklusti konstitucijai, kita vertus, vadovaujamosi ir tautos suvereniteto samprata, o parlamentas, kaip tautos atstovas, jos vardu gali keisti konstituciją ir priimti įstatymus. Todėl parlamentas, kai tai numatyta konstitucijoje, gali ne tik kad priimti sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo, bet ir nuspręsti, jog nepaprastosios padėties metu, jeigu tai būtina, tam tikros priemonės, ribojančios žmogaus teises, laikinai būtų laikomos teisėtomis (nepaisant to, kad įprastinėje padėtyje jos būtų akivaizdus teisės pažeidimas). Be to, galima įžvelgti ir dar vieną suverenitetą – valstybę, kurios atstovas yra valstybės vadovas (prezidentas), taip pat galintis priimti sprendimus dėl nepaprastosios padėties įvedimo ir laikino žmogaus teisių

ribojimo, tačiau tik konstitucijos ir įstatymų leidžiamose ribose, kai būtina imtis neatidėliotinų nepaprastųjų priemonių, o parlamentas negali susirinkti. Tokiam prezidento sprendimui dažniausiai būtinas parlamento *post factum* patvirtinimas.

Taigi šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje pripažįstamas tam tikras pliuralistinis suverenitetas, nes konstitucinėje sistemoje gali koegzistuoti keletas suverenų. Tuo pačiu pripažįstama, jog tarp tautos sukurtos valstybės su konstitucija, jos institucijomis ir tautos, kaip visuomenės, egzistuoja tam tikra įtampa, nes valstybė po kurio laiko pradeda veikti kaip nepriklausomas subjektas, todėl svarbu, kad viešosios valdžios veiksmai būtų pagrįsti konstitucija. Tauta, konstitucija ir valdžios institucijos veikia vienas kitą tarsi ribodami ir kontroliuodami. Šiame modelyje konstitucinėje santvarkoje egzistuoja atskiras nepaprastosios padėties režimas, kuris, vadovaujantis iš konstitucijos išplaukiančia (įstatymuose įtvirtinta) procedūra, suverenitetą atstovaujančios institucijos sprendimu gali būti laikinai įvedamas. Tačiau šis režimas privalo būti įvedamas tik esant konstitucijoje numatytam pagrindui – tuomet, kai griežtai būtina, t. y. kai kyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai.

iii. Subjektas, įgyvendinantis *imperium* nepaprastosios padėties metu.

Šiame modelyje yra svarbus įprastinės padėties ir nepaprastosios padėties režimų pasikeitimo momentas, nuo kurio leidžiama taikyti nepaprastąsias priemones, tačiau *imperium*, kaip neribotą valdžią įgyvendinantis subjektas, neegzistuoja. Parlamentas įstatymais įtvirtina nepaprastąsias priemones toje apimtyje, kiek leidžia konstitucija. Tuo tarpu vykdomoji valdžia yra atsakinga už nepaprastosios padėties valdymą ir gali teisėtai taikyti nepaprastąsias priemones ir įgyvendinti savo diskreciją tik toje apimtyje, kiek leidžia konstitucija ir įstatymai.

iv. Atribotos konstitucinės vertybės.

Šiame modelyje leidžiama apriboti konstitucines vertybes tiek, kiek tai leidžia konstitucija. Todėl, jeigu konstitucijoje, įvedus nepaprastąją padėtį, leidžiama laikinai suspenduoti tam tikrų žmogaus teisių apsaugą, tik tų konkrečių teisių apsauga ir gali būti suspenduota, pasitelkiant tokias priemones, kurios yra numatytos įstatymuose. Vis dėlto teisinės valstybės ir demokratijos principai, remiantis šiuo modeliu, neturėtų būti ribojami. Tačiau, jeigu konstitucijoje nepaprastosios padėties metu numatyti tam tikri vykdomosios valdžios išimtiniai įgaliojimai, o tuo tarpu kitų valstybės institucijų veiklos garantijų nepaprastosios padėties metu nėra įtvirtinta, tuomet tam tikra prasme gali būti ribojami net demokratijos ar teisinės valstybės principai, pavyzdžiui, kai ribotai veikia ar neveikia parlamentas ir

teismai. Visgi, akcentuojant nepaprastosios padėties ir įprastos padėties režimų atskyrimą, svarbu pažymėti, kad tokie ribojimai yra laikini ir jie negali tapti įprastos teisinės sistemos dalimi.

v. Nepaprastosios padėties galiojimo terminas.

Nepaprastoji padėtis gali būti įvedama tik konkrečiam laikotarpiui, po kurio ji privalo būti atšaukta arba gali būti pratęstas jos galiojimo terminas, jeigu tai griežtai būtina. Iš to, kas išdėstyta pirmiau, galima suprasti, kad laikinumo elementas yra viena iš esminių procedūrinio nepaprastosios padėties modelio sąlygų.

Siekiant pavaizduoti išdėstytus nepaprastosios padėties sampratos elementų skirtumus, kaip jie atsiskleidžia trijuose analizuotuose nepaprastosios padėties teoriniuose modeliuose, šio darbo prieduose pateikiama schema, kuri buvo panaudota ankstesnėje darbo dalyje. Lentelėje išskiriami pirmų trijų elementų procedūros (numatyti konstitucinėje teisėje) ir materialieji (kokį realų poveikį jie turėjo) aspektai (2 lentelė. Nepaprastosios padėties elementų schema modeliuose).

Apibendrinantys pastebėjimai

Išanalizavus žymiausias nepaprastosios padėties teorijas nuo Senovės Romos respublikos iki šių laikų bei suskirsčius jas į modelius, galima pastebėti, kad nepaprastosios padėties sampratą yra sudėtinga apibrėžti. Kaip minėta, nepaprastoji padėtis nėra absoliutinės monarchijos ar autoritarinių valstybių institutas, priešingai – jos užuomazgas matome iš Senovės Romos respublikos laikų, o vėliau ji vystėsi kartu su Prancūzijos revoliucija, dar vėliau buvo įtvirtinta Vakarų teisės tradicijos valstybių konstitucijose – taigi nepaprastosios padėties ištakos yra susiejamos su konstitucionalizmo tradicija.

Vis dėlto reikėtų pripažinti, jog nepaprastosios padėties samprata yra paradoksali, ji gali būti apibūdinama per „ir / ir“ formulę, t. y. kad nepaprastoji padėtis yra ir teisės, ir politikos dalykas. Analizuojant nepaprastosios padėties sampratą, negali būti visiškai atmetamos politikos implikacijos. Tradicinės demokratinės valstybės institutai gali tinkamai saugoti konstitucines vertybes normaliomis aplinkybėmis, tačiau jie yra per daug gremėzdiški, kad veiktų tuomet, kai reikia priimti greitus sprendimus dėl grėsmės konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Įprastinės institucijos veikia labai lėtai, visų nuomonių išklauskymas ir konsensuso pasiekimas užima daug laiko, o delsimas tokiose situacijose gali sukelti dar didesnę grėsmę. Tokiu metu reikalingas teisinis pagrindas, kuris leistų greičiau priimti neatidėliotinus sprendimus, todėl pasitelkiamas šis išimtinis

institutas. Taigi, sprendimo dėl nepaprastosios padėties įvedimo priėmimas – subjekto, atstovaujančio suverena, diskrecija, o tai yra politikos dalykas. Tačiau nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas, procedūra, maksimali trukmė yra nustatyta teisėje, tam tikri elementai iki šių laikų išliko panašūs, kaip pirmame skyriuje apibūdinto romėnų nepaprastosios padėties modelio. Tačiau visiškai remtis romėnų modeliu būtų klaidinga – jo elementai turėtų būti adaptuoti pagal šių laikų konstitucinės demokratijos reikalavimus.

Galima teigti, kad valstybės nepaprastosios padėties reguliavimo kryptį sprendžia jos konstitucinė santvarka, kurią lemia valstybės priklausymas tam tikrai teisės tradicijai, jos valdymo sistema. Nepaprastosios padėties teorijai leidžiant išskirti tris skirtingus nepaprastosios padėties modelius (kaip apibendrinta anksčiau), praktiniame gyvenime dažniausiai būtų randamas ketvirtas – mišrus modelis, kuriam būdinga, kad viešojo valdžia įgyvendina tam tikrą diskreciją nepaprastosios padėties metu, kai griežtai būtina – net ir peržengdama teisės reikalavimus, t. y. konstitucijoje ir įstatymuose reglamentuotas nepaprastąsias priemones.

Pasirenkant valstybės nepaprastosios padėties modelį labai svarbi tampa teisėkūros institucijų formuojama valstybės teisinė sistema, kuri padeda formuoti bei realizuoti valstybės nepaprastąsias priemones, spręsti žmogaus teisių ribojimo klausimus ir nustatyti nepaprastosios padėties apimtį. Valstybės nepaprastosios padėties instituto reguliavimas remiasi tiek efektyvaus krizės valdymo principus formuluojančiu valdžios diskrecijos modeliu, tiek ir procedūriniu modeliu, per kurį minėti principai yra įtvirtinami teisės aktuose, kartu remiantis konstitucinių vertybių apsaugos modeliu, atsižvelgiama į teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių bei laisvių apsaugos principus. Nepaprastosios padėties teorija nurodo, kad skirtingais istoriniais laikotarpiais nepaprastųjų priemonių samprata buvo nevienoda, o tai lėmė ir skirtingą nepaprastosios padėties sampratos turinį. Tam įtakos turėjo vyraavusios viešosios valdžios, kaip valstybės centro teorijos, kurios vienu metu prioritetu laikė kuo didesnę valstybės saugumą (tokiu būdu kardinaliai siaurindamos žmogaus teisių ir laisvių turinį), vėliau pradėjusios stiprėti konstitucionalizmo idėjos skatino ginti žmogaus teises, demokratiją ir teisinės valstybės principą, siaurindamos valdžios diskreciją nepaprastosios padėties metu ar pasirinkdamos tarpinį variantą, kai, pripažįstant tam tikrą valdžios diskrecijos laisvę suvaldyti nepaprastąją padėtį, yra paliekama galioti konstitucija. Analizuoti nepaprastosios padėties modeliai turi reikšmės ir šiuolaikinei valstybei, nes viešajai valdžiai turi įtakos minėtos Senovės Romos respublikoje atsiradusios nepaprastosios padėties teorijos, kurios šiuo metu išgyvena savo renesansą (taip pat ir

Locke'o, Schmitt'o teorijos). Todėl nepaprastosios padėties modelių nulemta valstybės reglamentavimo politika, pasinaudodama teisiniais metodais ir technika, įtvirtina valstybės konstitucinę nepaprastosios padėties institutą, kuris vertintinas kaip tam tikri nepaprastųjų priemonių taikymo rėmai, kurie nurodo viešosios valdžios diskrecijos ribas bei valstybės pareigas nepaprastosios padėties metu, kartu užtikrinant tam tikrą teisinio tikrumo lygį gyventojams. Atsižvelgiant į tai, teigtina, kad nepaprastosios padėties samprata priklauso nuo valstybės politikos, kuri, vadovaudamasi tuo metu aktualiomis teisinėmis ideologijomis, pasirenka tam tikrą nepaprastosios padėties modelį, lemiantį valstybės valdžios diskrecijos apimtį ir atitinkamų nepaprastųjų priemonių vykdymo intensyvumą, nuo ko priklauso valdžios subjektų teisių ir laisvių turinys tokios padėties metu. Todėl žmogaus teisių, demokratijos ir teisinės valstybės apimtis tam tikra prasme yra proporcinga valstybės politikos galimybėms imperatyviomis teisės normomis reguliuoti nepaprastosios padėties valdymą bei esamos valdžios diskrecijos ribojimą.

Tam tikrų žmogaus teisių garantijų suspendavimas, demokratijos ir teisinės valstybės principų ribotas veikimas valstybėje – tai nepaprastosios padėties požymiai, dėl kurių jos taikymas neretai yra problematiškas, o piktnaudžiavimas ja lemia sunkius minėtų principų pažeidimus. Siekiant universalios visuotinės žmogaus teisių apsaugos, tam tikri standartai buvo įtvirtinti tarptautinėse konvencijose ir sutartyse. Kitoje darbo dalyje analizuojamas tarptautinis nepaprastosios padėties teisinis reguliavimas, kuris per tarptautinių žmogaus teisių apsaugos instrumentus nustato tam tikrus pagrindus nacionaliniam nepaprastosios padėties reguliavimui. Tiriama, kokią įtaką tarptautinė teisė turi ar galėtų turėti nacionaliniam nepaprastosios padėties teisiniam reguliavimui ir nepaprastųjų priemonių taikymo praktikai.

II. NEPAPRASTOSIOS PADĖTIES TARPTAUTINIS REGULIAVIMAS

Antrojoje darbo dalyje analizuojama nepaprastosios padėties samprata viešojoje tarptautinėje teisėje, įvertinant viešosios tarptautinės teisės reguliavimą ir jurisprudenciją, nustatant esminius bruožus bei problemas. Taip pat viešoji tarptautinė teisė vertinama išskirtų teorinių nepaprastosios padėties modelių kontekste ir nustatoma, kokią įtaką ši teisė turi nacionaliniam nepaprastosios padėties teisiniam reguliavimui nepaprastosios padėties kontekste.

1. Tarptautiniai teisėtumo standartai nepaprastosios padėties metu

1945 m. birželio 26 d. San Francisko konferencijoje (JAV) buvo priimta Jungtinių Tautų Chartija³⁰⁶. Valstybėms ją ratifikavus, 1945 m. spalio 24 d. Chartija įsigaliojo, ši diena laikoma JTO įkūrimo diena. Tik pasibaigus Antrajam pasauliniam karui ir likviduojant sunkius jo padarinius, buvo įkurta ši organizacija, kurios paskirtis – palaikyti tarptautinę taiką ir saugumą, plėtoti draugiškus tautų santykius, tarptautinį bendradarbiavimą sprendžiant ekonominio, socialinio, kultūrinio, humanitarinio pobūdžio problemas, ugdyti ir skatinti pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms, būti centru, derinančiu tautų veiksmus siekiant šių bendrų tikslų. Visi JT nariai yra suverenūs ir lygūs, tarptautiniuose santykiuose negrasina jėga, jos nenaudoja ir ginčus sprendžia taikiais būdais.

1948 m. gruodžio 10 d. Paryžiuje JT Generalinė Asamblėja paskelbė Visuotinę žmogaus teisių deklaraciją³⁰⁷. Deklaracija skelbia, kad žmogaus teisės, nepaisant rasės, lyties, kalbos, religijos, politinių įsitikinimų, yra gerbtinos, ir turi būti garantuota, „<...> kad jos bus visuotinai ir tikrai pripažįstamos ir taikomos <...>“. Šioje deklaracijoje nebuvo jokių išimčių, kada deklaruotos pamatinės teisės galėtų būti suspenduotos.

1950 m. lapkričio 4 d. buvo priimta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (toliau – EŽTK)³⁰⁸. Šioje konvencijoje įtvirtintos svarbiausios žmogaus teisių apsaugos nuostatos,

³⁰⁶ Jungtinių Tautų Chartija, Žin. 2002, Nr. 15-557.

³⁰⁷ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, Žin. 2006, Nr. 68-2497.

³⁰⁸ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir 14. Žin., 2011, Nr. 156-7390.

tačiau buvo numatyta ir galimybė nuo jų nukrypti karo ir nepaprastosios padėties metu.

1966 m. gruodžio 19 d. JT valstybės narės, atsižvelgdamos *inter alia* į Jungtinių Tautų Chartijoje ir Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje skelbiamus principus skatinti visuotinai gerbti žmogaus teises bei laisves ir jų laikytis, priėmė Tarptautinių pilietinių ir politinių teisių paktą (toliau – TPPTP)³⁰⁹. TPPTP įtvirtino principą, jog visos tautos turi apsisprendimo teisę ir valstybės, šio pakto šalys, privalo ją gerbti³¹⁰. Svarbu pastebėti, jog šis dokumentas taip pat turėjo vadinamąją nukrypimo procedūrą nepaprastosios ir karo padėties metu.

EŽTK 15 straipsnis ir TPPTP 4 straipsnis numato esminius tarptautinės žmogaus teisių ir laisvių apsaugos principus nepaprastosios padėties metu. Iš jų galima išskirti sąlygas, kurioms esant valstybė, paskelbusi nepaprastąją padėtį, galėtų nukrypti nuo įsipareigojimų pagal EŽTK ir TPPTP³¹¹.

Tarptautinėje studijoje apie nepaprastąją padėtį, atliktoje Tarptautinės teisininkų komisijos, nurodyta, kad nepaprastosios padėties tarptautinėje teisėje atitinkmuo yra savigynos institutas nacionalinėje baudžiamojoje teisėje³¹². Šis nepaprastosios padėties supratimas (kaip valstybės poreikio save apginti) yra paremtas balansu tarp viešojo intereso (tautos išlikimo) ir individo interesų (asmens teisių bei laisvių). Tokie

³⁰⁹ Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. Žin., 2002, Nr. 77-3288.

³¹⁰ Tuoj po Antrojo pasaulinio karo Indija išsivadavo iš britų, o Indonezija iš olandų kolonizatorių, Kinija, įvykdžiusi revoliuciją, iškilo kaip naujas pavyzdys. Priespauda nacistinės Vokietijos laikais Europoje subrandino kitą požiūrį dėl kolonijų laisvės, taip pat galiojant JT priimtai Žmogaus teisių deklaracijai buvo vis sunkiau pateisinti kolonijinę sistemą. Daugiau žr., pvz., DUMBRYTĖ, A. Tautų teisė į vienašalę secesiją. *Teisė*, 2012, t. 82, p. 41-59.

³¹¹ Šių dokumentų aiškinimui pasitelkiami: Paryžiaus minimalieji standartai (Tarptautinės teisės asociacijos patvirtintas minimalių standartų, nustatančių žmogaus teisių apsaugą nepaprastosios padėties metu, rinkinys). R. B. LILLICH, Current Development: the Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. *The American Journal of International Law*, 1985. Nepriklausomų ekspertų parengti Sirakūzų principai dėl ribojimo ir nukrypimo nuostatų Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte. Syracuse Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. UN doc. E/Cn.4/1985/4; *Human Rights Quarterly*, 1984, 3 (6).

³¹² Šioje studijoje, kalbant apie nepaprastosios padėties institutą *inter alia* teigiama, kad: „Tarptautinė teisė suteikia valstybės demokratiškai išrinktiems, teisėtiems, aukščiausiems konstituciniams organams pagrindą išvengti išimtinių, nepataisomų nuostolių visai visuomenei“. International Commission of Jurists, *States of Emergency: their Impact on Human Rights*, Geneva, 1983, p. 413.

mechanizmai, kaip galiojančios teisės sustabdymas, žmogaus teisių ribojimas ar jų apsaugos suspendavimas, laikomi būtina nuolaida valstybėms nepaprastosios padėties metu³¹³. Tai yra grindžiama balansavimu tarp viešojo intereso ir žmogaus teisių: „turi būti rastas balansas tarp nacionalinio saugumo, visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos iš vienos pusės bei pamatinių teisių ir laisvių garantijos iš kitos pusės“ (tai sąvokos, kurios nėra labai detalios apibrėžiamos teisėje)³¹⁴. Šis balansavimas yra ne naujiena įprastinėmis sąlygomis, kuomet priimami politiniai sprendimai ir taikomi tam tikri apribojimai, tai yra bendras valstybės valdymo principas, kuris išlieka itin svarbus nepaprastosios padėties metu. Ribojimų idėja yra pagrįsta tuo, kad pripažįstama, jog dauguma žmogaus teisių nėra absoliučios ir jos turi būti derinamos su visuomenės interesais. Taigi, egzistuoja tarsi paradoksas teisinėje sistemoje, kuri turėtų apsaugoti individą prieš valstybę, tačiau pati nustato teisių apribojimus viešojo intereso naudai³¹⁵.

Nepaprastoji padėtis yra esminės svarbos institutas iš žmogaus teisių perspektyvos, nes teisinės apsaugos sustabdymas neretai lemia sisteminius žmogaus teisių pažeidimus. Pavyzdžiui, sunkiausi žmogaus teisių pažeidimai, tokie kaip genocidas ir nusikaltimai žmoniškumui, siejami su konfliktu Sudano Darfuro regione po to, kai 1999 m. buvo paskelbta nepaprastoji padėtis³¹⁶. Arba, kad Jungtinė Karalystė sulaukė kritikos tarptautiniu mastu po to, kai pasitelkė išimtinės priemonės, kuriomis riboja žmogaus teisės dėl teroristų atakų³¹⁷. Tos priežastys, kurios yra pagrindas ar

³¹³ HUMPHREY, S. Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception, 17 *EUR. J. INT'L L.*, 2006, p. 677-78.

³¹⁴ European Commission for Democracy Through Law [Venice Commission], Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations, para 36, 66th Plenary Sess., Opinion No. 359/2005 (2006-04-04).

³¹⁵ McGOLDRICK, D. The Interface Between Public Emergency Powers and International Law, 2 *INT'L J. CONST. L.* 380, 2004, P. 383.

³¹⁶ Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General 13–16 (25 Jan. 2005), *žiūrėta iš* [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf>. Taip pat žr. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights, Situation of Human Rights in the Darfur Region of the Sudan*, U.N. ESCOR, Comm'n on Hum. Rts., 12–13, 39, U.N. Doc. E/CN.4/2005/3 (2004).

³¹⁷ UN Treaties Collection, Status of Treaties Database, Chapter IV, 4, Notifications under Article 4(3) of the Covenant (Derogations), [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>. (notifications of United Kingdom & Northern Ireland (17 May 1976, 23 Dec. 1988,

pretekstas skelbti nepaprastąją padėtį valstybėje, kartu leidžia nukrypti nuo tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimų.

Nepaprastoji padėtis kelia iššūkius ir kitoms teisinėms vertybėms. Teisinės valstybės principas teisės moksle yra apibrėžiamas skirtingai, tačiau dauguma mokslininkų sutaria, kad vienas iš jo aspektų yra reikalavimas, kad valstybės institucijos, kurios priima sprendimus, tai darytų nešališkai ir pagrįstai, remiantis iš anksto nustatytais teisiniais principais ir taisyklėmis³¹⁸. Nepaprastoji padėtis yra pavojinga teisinei tvarkai, nes leidžia išplėsti vykdomosios valdžios galias įstatymų leidžiamosios ir teismų sąskaita. Dalis teisės mokslininkų apgailestauja, kad nepaprastosios padėties metu teisminė kontrolė yra minimali, teismai aprobuoja valdžios sprendimus, jų nekvestionuodami ir leisdami vykdomajai valdžiai apeiti įprastus teisinius apribojimus³¹⁹.

Pripažįstant pavojus, kuriuos kelia nepaprastoji padėtis, tarptautinė teisė riboja aplinkybes, kurioms esant valstybės gali nesilaikyti prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų gerbti, saugoti ir padėti įgyvendinti žmogaus teises. Pagrindinės tarptautinės konvencijos – EŽTK ir TPPTP, numato du esminius aspektus vertinant valstybės nukrypimo nuo pagrindinių žmogaus teisių standartų teisėtumą. Pirma, ar aplinkybės yra tokios grėsmingos, kad pagrįstų nepaprastosios padėties paskelbimą? Antra, jeigu nepaprastosios padėties įvedimas yra pagrįstas, kokios priemonės konkrečioje situacijoje būtų proporcingos? Remiantis tarptautine teise, galima atskirai įvertinti kiekvieną iš šių aspektų pasitelkiant dviejų pakopų tyrimą³²⁰. Prisimenant Senovės Romos terminą, analogiškai tai būtų galima pavadinti „*jus ad tumultum*“ ir „*jus in tumultu*“³²¹.

18 Dec. 2001)); daugiau žr.: M. P. O'Connor, C. M. Rumann, *Into the Fire: How to Avoid Getting Burned by the Same Mistakes Made Fighting Terrorism in Northern Ireland*, 24 CARDOZO L. REV., 2003, p. 1657.

³¹⁸ Pvz., ALLAN, T.R.S. *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, 2001; FULLER, L. *The Morality Of Law*, 1964; RAZ, J. *The Rule of Law and Its Virtue*, iš *THE AUTHORITY OF LAW: ESSAYS ON LAW AND MORALITY*, 1979, p. 210; MARMOR, A. *The Rule of Law and Its Limits*, 23 L. & PHIL. 1, 2004. Iš lietuvių autorių žr. MURAUSKAS, D. Teisinės valstybės principas: sampratos paieškos doktrinoje. *Teisė*, 2011, t. 78, p. 168.

³¹⁹ DYZENHAUS, D. *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, 2006, p. 33.

³²⁰ Panašiai išskiriama tiriant ginkluoto konflikto teisę. Žr.: SLOANE, R. D. *The Cost of Conflation: Preserving the Dualism of Jus ad Bellum and Jus in Bello in the Contemporary Law of War*, 34 YALE J. INT'L L. 2009, p. 47.

³²¹ AGAMBEN, *State of Exception*: skirtumas tarp *bellum* ir *tumultus* yra toks pat kaip tarp karo padėties iš vienos pusės ir nepaprastosios padėties iš kitos.

Nepaprastosios padėties įvedimas ir pasinaudojimas nukrypimo teise nuo tarptautinių įsipareigojimų laikymosi (*jus ad tumultum*) turėtų būti pagrįsti daugiausia grėsmės dydžiu, o nepaprastosios priemonės (*jus in tumultu*) turi būti įvertinamos per proporcingumo testą. Šie pagrindai atsiskleidžia tiek tarptautinės teisės doktrinoje, tiek tarptautinių teismų praktikoje³²².

1.1. Tarptautinė teisė, reguliuojanti nepaprastosios padėties įvedimą

EŽTK 15 straipsnis numato³²³:

„1. Kilus karui ar esant kitokiai nepaprastai padėčiai, dėl kurių atsiranda grėsmė tautos gyvavimui, kiekviena Aukštoji Susitariančioji Šalis gali nukrypti nuo įsipareigojimų pagal šią Konvenciją, tačiau tik tiek, kiek tai reikalinga dėl susidariusios padėties, ir jei tokios priemonės neprieštarauja kitiems įsipareigojimams pagal tarptautinę teisę.

2. Ankstesnė nuostata neleidžia nukrypti nuo įsipareigojimų pagal 2 straipsnį, išskyrus mirties atvejus dėl teisėtų karo veiksmų, taip pat pagal 3 straipsnį, 4 straipsnio 1 dalį ir 7 straipsnį.

3. Kiekviena Aukštoji Susitariančioji Šalis, besinaudojanti šia teise nukrypti nuo įsipareigojimų, privalo išsamiai informuoti Europos Tarybos Generalinį Sekretorių apie priemones, kurių ji ėmėsi, ir apie tokių priemonių ištakas ir motyvus. Ji taip pat turi informuoti Europos Tarybos Generalinį Sekretorių, nuo kokios datos šios priemonės neteko galios ir Konvencijos nuostatos vėl buvo imtos visapusiškai įgyvendinti“.

TPPTP 4 straipsnis numato³²⁴:

„1. Susidarius nepaprastajai padėčiai, dėl kurios iškyla grėsmė tautos išlikimui ir apie kurią yra oficialiai paskelbta, valstybės, šio Pakto Šalys, gali imtis priemonių, kuriomis nuo jų įsipareigojimų pagal šį Paktą nukrypstama tik tiek, kiek tai reikalinga dėl padėties kritiškumo, jeigu tokios priemonės nėra nesuderinamos su kitais tarptautinės teisės nustatytais jų įsipareigojimais ir jeigu jos nesukelia diskriminacijos vien dėl rasės, odos spalvos, lyties, kalbos, religijos ar socialinės kilmės.

³²² MCGOLDRICK, D. *The Interface Between Public Emergency Powers and International Law*, 2 INT'L J. CONST. L. 380 (2004), p. 34.

³²³ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir 14. *Žin.*, 2011, Nr. 156-7390.

³²⁴ Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Žin.*, 2002, Nr. 77-3288.

2. Ši nuostata negali būti pagrindas kokiam nors nukrypimui nuo 6 ir 7 straipsnių, 8 straipsnio 1 ir 2 dalių, 11, 15, 16 ir 18 straipsnių.

3. Valstybės, šio Pakto Šalys, kurios pasinaudoja teise nukrypti nuo nustatytų įsipareigojimų, per Jungtinių Tautų Generalinį Sekretorių nedelsdamos praneša kitoms valstybėms, šio Pakto Šalims, apie nuostatas, nuo kurių jos nukrypo, ir apie priežastis, paskatinusias tokį sprendimą. Per tą patį tarpininką papildomai pranešama data, nuo kurios toks nukrypimas nebetaikomas“.

Pripažįstant, kad žmogaus teisėmis negalima naudotis neužtikrinus viešosios tvarkos, tarptautinė teisė leidžia valstybėms nustatyti didesnius apribojimus žmogaus teisėms nepaprastosios padėties metu, kai būtina apginti esmines viešąsias institucijas, užtikrinančias tvarką valstybėje bei garantuojančias žmogaus teisių apsaugą. Todėl EŽTK ir TPPTP leidžia valstybėms nukrypti nuo tam tikrų žmogaus teisių normų, kai nacionalinės krizės kelia didelę grėsmę „tautos gyvavimui“ ar „tautos išlikimui“. Nors tai yra gana plačios sąvokos, reikalaujančios detalesnio paaiškinimo, galima suprasti, jog nepaprastoji padėtis tarptautinėje teisėje laikoma pagrįsta tik tuomet, kai reali krizė, kuri ištinka visuomenę, pakerta būtinas institucines sąlygas dėl žmogaus teisių apsaugos, keldama pavojų žmonių gyvybėms ar valstybės saugumui ir išlikimui.

Kaip minėta, EŽTK 15 straipsnis ir TPPTP 4 straipsnis žmogaus teisių apsaugos kontekste numato esminius nepaprastosios padėties įvedimo principus. Iš jų galima išskirti keturias materialias sąlygas ir vieną formalią, kurioms esant valstybė galėtų paskelbti nepaprastąją padėtį ir nukrypti nuo tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimų³²⁵: 1) turi egzistuoti kritinė padėtis, dėl kurios atsiranda grėsmė tautos gyvavimui; 2) imamasi tik tų priemonių, kurių griežtai reikalauja susidariusi situacija; 3) priemonės negali prieštarauti kitiems valstybės įsipareigojimams pagal tarptautinę teisę; 4) neleidžiama nukrypti nuo konkrečiai įvardintų teisių, kurios yra apibrėžiamos kaip „neliečiamos“ (angl. *non-derogable*) arba žmogaus teisių apsaugos teorijoje dar vadinamos absoliučiomis; 5) privaloma pranešti visoms atitinkamos sutarties šalims ir sutartyje nurodytiems organams (notifikuoti).

Toliau analizuojamos šios penkios sąlygos, kurios turi būti įgyvendintos norint nukrypti nuo įsipareigojimų. Tarp regioninių ir tarptautinių teismų ar tribunolų, anksčiau egzistavusi Europos žmogaus teisių komisija (toliau – Komisija) ir EŽTT yra aktyviausi, išaiškinant nepaprastosios padėties įvedimą. JT Žmogaus teisų komitetas sprendė tik

³²⁵ Remiantis Paryžiaus minimaliaisiais standartais bei Sirakūzų principais.

kelias situacijas dėl nukrypimo, kai buvo pateikti skundai pagal TPPTP ir didžioji dalis jų atėjo iš Pietų Amerikos 1970–1980 metais.

1) *Kritinė padėtis, dėl kurios atsiranda grėsmė tautos gyvavimui*

Byloje *Lawless v. Airija*³²⁶, EŽTT apibrėžė nepaprastąją padėtį, kaip „pavojų ar krizę“, kuri yra 1) reali, egzistuojanti arba neišvengiama, 2) išimtinė ta prasme, kad įprastinės priemonės ir teisės normos yra nepakankami, 3) paveikia plačiąją visuomenę, ne pavienes grupes, 4) sukuria grėsmę organizuotam tos valstybės visuomenės gyvenimui³²⁷. Kadangi turi būti „egzistuojanti arba neišvengiama“ krizė, prevenciniais tikslais nepaprastosios padėties įvesti negalima. Pavyzdžiui, byloje dėl Jungtinės Karalystės nukrypimų, kovojant su Šiaurės Airijos teroristų išpuoliais, EŽTT pasakė, kad teroristiniai išpuoliai yra grėsmė tautos gyvavimui, todėl tai yra pagrindas įvesti nepaprastąją padėtį ir nukrypti nuo įsipareigojimų pagal EŽTK 15 straipsnį³²⁸.

Nors EŽTT ir išaiškino, kad pavojus turi kelti grėsmę visos tautos gyvavimui, tačiau vėlesnėje praktikoje šis kriterijus nebuvo taikomas griežtai. Poveikis visai tautai gali atsirasti ir dėl grėsmės tik tam tikroje valstybės dalyje bei nukrypimas nuo įsipareigojimų gali būti taikomas tik tai daliai³²⁹. Tai ypač aktualu didelėms valstybėms, kad būtų galima paskelbti nepaprastąją padėtį ir nukrypti nuo įsipareigojimų tik tam tikroje teritorijoje, paveiktoje krizės. Paryžiaus minimalieji standartai pateikia panašų išaiškinimą, jog nepaprastoji padėtis gali turėti poveikį tam tikro regiono visuomenei: „[...] nepaprastosios padėties paskelbimas gali apimti visą valstybę ar tik jos dalį, priklausomai nuo to, kuriuos regionus iš tikrųjų paveikia aplinkybės, paskatinusios jos paskelbimą“³³⁰. Pavyzdžiui, byloje *Aksoy v. Turkija*, EŽTT išaiškino, kad 1990 m. paskelbtas Turkijos

³²⁶ *Lawless v. Ireland*, 1960, 1 EHRR 15, par. 28. Tai buvo pirmoji EŽTT byla dėl nukrypimo pagal EŽTK 15 str., Airija pranešė apie nukrypimą siekiant suvaldyti Airijos respublikos armiją (IRA).

³²⁷ *Ten pat.* Daugiau žr.: KATUOKA, S., KRASNICKAS, M., „Nukrypimai nuo įsipareigojimų pagal EŽTK nepaprastosios padėties atveju. *Jurisprudencija* 3 (105), 2008, p. 27-35.

³²⁸ *Ireland v. the United Kingdom*, no. 5310/71, ECHR, par. 212. *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, No. 14533-14554/89, ECHR. Par 43.

³²⁹ *Ten pat.*, p. 31.

³³⁰ LILLICH, R. B. Current Development: the Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. *The American Journal of International Law*, October, 1985. p. 1074.

nukrypimas dėl Kurdistano darbininkų partijos išpuolių (toliau – PKK) buvo pagrįstas, nes nepaisant to, jog PKK veikė tik pietrytinėje šalies dalyje, jų teroristinė veikla buvo tokia pavojinga, kad iš tikrųjų kėlė grėsmę visos tautos gyvavimui³³¹.

Vienintelis atvejis, kai Komisija nusprendė, kad nepaprastoji padėtis buvo įvesta nepagrįstai, yra 1969 m. Graikijos byloje³³². Komisija nusprendė, kad Graikija neturėjo teisės pasitelkti EŽTK 15 straipsnio, kadangi neįvykdė jame numatytų sąlygų ir valstybėje neegzistavo realus pavojus tautos gyvavimui. Teisės moksle teigiama, kad tokį Komisijos sprendimą lėmė ne faktinių aplinkybių tyrimas, o tai, kad po karinio perversmo Graikijos valdymą buvo perėmusios nedemokratinės jėgos³³³. Pažymėtina, kad vėlesnėje EŽTT praktikoje nė vienoje byloje nebuvo pripažinta, kad valstybės viršijo joms suteiktą diskreciją dėl nepaprastosios padėties įvedimo³³⁴.

JT Žmogaus teisių komitetas (toliau – Komitetas) taip pat praktiškai nevertina, ar egzistavo tokia pavojinga situacija, kuri kėlė grėsmę visos tautos gyvavimui. Skunde *Silva v. Urugvajus* buvo nurodyta, kad dėl nepaprastosios padėties įstatymų pareiškėjui 15 metų neleidžiama dalyvauti rinkimuose, kas pažeidžia TPPTP 25 straipsnį. Urugvajaus vyriausybė nepateikė jokios papildomos informacijos savo pranešime apie nukrypimą ir Komitetas nevertino, ar egzistavo tokia kritinė padėtis, pagrindžianti nukrypimą. Komitetas nusprendė, kad net ir remiantis prielaida, jog Urugvajuje egzistuoja nepaprastoji padėtis, tos priemonės nebuvo būtinos³³⁵. Panašiai buvo sprendžiama ir *Salgar de Montejo v. Kolumbija*, kur Komitetas nenustatė, ar egzistavo pagrindas nukrypimui, bet koncentravosi į problemą, kad pranešime nurodyti kiti TPPTP straipsniai, nei tie, nuo kurių buvo realiai nukrypta, todėl pripažintas pažeidimas³³⁶. Panašų metodą Komitetas taikė ir spręsdamas kitus skundus ir nepateikė tokio detalaus išaiškinimo dėl kritinės padėties, kaip EŽTT. Komiteto narių dalis dėl to

³³¹ *Aksoy v. Turkey*, 18 Dec. 1996, ECHR judgement.

³³² *Denmark v. Greece, Norway v. Greece, Sweden v. Greece, Netherlands v. Greece*. Appl. No. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67, report of the European Commission of Human rights, 1969.

³³³ AOLAİN, N. The Emergence of Diversity: Differences in Human Right Jurisprudence. *Fordham International Law Journal*, 1995, Volume 19, Issue 1, p. 114.

³³⁴ EŽTT praktika išanalizuota iki 2016-10-30.

³³⁵ *Silva*, U.N. Doc. CCPR/C/12/D/34/1978, 1981, par. 8.3.

³³⁶ *de Montejo*, U.N. Doc. A/37/40, annex XV, 1985, par. 10.2, 11.

išreiškė susirūpinimą, tačiau kita dalis nurodė, kad TPPTP 4 straipsnio nuostatos suteikia valstybėms gana plačią laisvę nuspręsti, kada nepaprastoji padėtis pagrindžia nukrypimą ir tas sprendimas dėl nepaprastosios padėties yra tam tikras „suvereniteto (išraiškos) aktas“³³⁷.

EŽTT šiame kontekste taip pat yra įtvirtinės valstybės „vertinimo nuožiūros laisvės“ doktriną³³⁸. EŽTT išaiškino, kad kiekvienos valstybės pirminė diskrecija yra nuspręsti, ar jos tautos gyvavimui kyla grėsmė dėl susidariusios nepaprastosios padėties, nes nacionalinė valdžia yra geresnėje padėtyje nei tarptautiniai teisėjai nuspręsti dėl grėsmės egzistavimo fakto ir reikalingų priemonių panaudojimo klausimo. Tačiau EŽTT kartu pripažino, kad valstybė neturi neribotos vertinimo nuožiūros laisvės žmogaus teisių ribojimo srityje, todėl EŽTT vertina, ar valstybė neviršijo savo diskrecijos³³⁹.

Pavyzdžiui, 2009 m. byloje *A ir kiti v. Jungtinė Karalystė*³⁴⁰ EŽTT pritarė Jungtinės Karalystės pozicijai, kad valstybėje buvo kilusi grėsmė tautos gyvavimui, nors ir nebuvo paskelbta nepaprastoji padėtis, o pavojaus mastas buvo grindžiamas JAV 2001 m. rugsėjo 11 d. įvykusiomis teroristų atakomis³⁴¹. EŽTT rėmėsi *Lawless*³⁴² byla ir pakartojo, kad teroristų ataka gali būti laikoma grėsme, todėl padarė išvadą, kad nepaprastoji padėtis šiuo atveju egzistavo. Šiuo atveju EŽTT pasirėmė Jungtinės Karalystės teismų sprendimais, nurodydamas, kad jie konstatavo nepaprastosios padėties pagrindo buvimą ir nevertino, ar tokia grėsmė šalyje realiai egzistavo. Svarbu pažymėti, kad Jungtinės Karalystės Lordų Rūmai nevertino, ar egzistavo pagrindas imtis nepaprastųjų priemonių, jie nurodė, kad šiuo atveju yra priimtas politinis valdžios sprendimas pagal jos kompetenciją. Ši byla

³³⁷ Tai šiek tiek primena Schmitt'o teoriją. MCGOLDRICK, D. The Interface Between Public Emergency Powers and International Law, *INT'L J. CONST. L.* 2, 2004, p. 401.

³³⁸ Daugiau apie vertinimo nuožiūros laisvės doktriną žr., pvz., VIENAŽINDYTĖ, J. Vertinimo nuožiūros laisvės doktrina EŽTT jurisprudencijoje. *Teisė*, 2014, T. 90, p. 188-210.

³³⁹ Apie ankstesnę EŽTT praktiką šioje srityje žr. KATUOKA, S. KRASNICKAS, M. Nukrypimai nuo įsipareigojimų pagal EŽTK nepaprastosios padėties atveju. *Jurisprudencija* 3 (105), 2008, p. 27-35.

³⁴⁰ *A and the others v. United Kingdom*, Appl. no. 3455/05, ECHR (Grand Chamber), 2009. Jungtinė Karalystė paskelbė apie nukrypimą pagal EŽTK 15 str. po 2001 m. 9/11 JAV.

³⁴¹ Jungtinės Karalystės atstovai pateiktuose paaiškinimuose nurodė, kad valstybėje pavojinga situacija susidarė dėl JAV 2001-09-11 išpuolių ir dėl to, kad jie nepasikartotų Jungtinėje Karalystėje, buvo būtina imtis tam tikrų išimtinųjų priemonių.

³⁴² *Lawless v. Ireland*, 1960, 1 EHRR 15, par. 28.

perėjo visas nacionalinių ir tarptautinių teismų instancijas, tačiau nei vienas teismas nevertino, ar egzistavo reali grėsmė – pagrindas nukrypimui, visi pasiklioavė valdžios sprendimu ir jo nekvestionavo. EŽTT paaiškino, kad būtų galima priėti priešingą išvadą tik tuo atveju, jeigu nacionalinis teismas būtų netinkamai interpretavęs ar taikęs 15 straipsnio nuostatas arba EŽTT jurisprudenciją dėl šio straipsnio, arba priėmęs sprendimą, kuris būtų akivaizdžiai nepagrįstas³⁴³.

Remiantis EŽTT didžiosios kolegijos išaiškinimu, kriterijai, kai EŽTT netaikytų valstybės nuožiūros laisvės doktrinos, yra: klaidingas EŽTK 15 straipsnio aiškinimas, netinkamas jo nuostatų taikymas ar akivaizdus piktnaudžiavimas. Atkreiptinas dėmesys, kad EŽTT pasisakė iš esmės priešingai JT Komiteto nuomonei, kad nepaprastosios priemonės turi būti išimtinės ir laikinos. EŽTT nurodė, kad niekada nebuvo eksplicitiškai išreiškęs reikalavimo, kad nepaprastoji padėtis būtų laikina, nors priemonių proporcingumo klausimai gali būti susiję su nepaprastosios padėties trukme³⁴⁴. Kaip matyti, nepaprastosios padėties laikinumas, kuris yra laikytinas esminiu nepaprastosios padėties elementu, leidžiančiu nepaprastąją padėtį laikyti suderinama su konstitucine tvarka, EŽTT nėra laikomas kriterijumi, kuris leistų kvestionuoti valstybės nukrypimą nuo įsipareigojimų.

2) Naudojamos tik tos priemonės, kurių griežtai reikalauja susidariusi situacija

Dar viena sąlyga yra, kad grėsmė, dėl kurios skelbiama nepaprastoji padėtis turi būti tokio pobūdžio, kad įprastinės priemonės būtų neveiksmingos ir tai pagrįstų nukrypimą nuo tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimų. EŽTT byloje *Lawless v. Airija* dėl nukrypimo siekiant suvaldyti Airijos respublikos armiją (IRA) konstatavo, kad „taikant įprastinius įstatymus pasirodė negalima įveikti didėjančio pavojaus, keliančio grėsmę Airijos Respublikai; o įprasti baudžiamieji ir netgi specialūs baudžiamieji teismai pasirodė negebantys atkurti tvarkos ir taikos“³⁴⁵. EŽTT taip pat pažymėjo, kad valstybės ir jos nacionalinės

³⁴³ *A and the others v. United Kingdom*, Appl. no. 3455/05, ECHR (Grand Chamber), 2009.

³⁴⁴ Ten pat, par. 78 ir žr. General Comment No. 29: States of Emergency, 1 2, 4, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 2001, par. 2.

³⁴⁵ *Lawless v. Ireland*, (1960, 1 EHRR 15), par. 36.

institucijos yra geresnėje padėtyje, kad nuspręstų, kokių priemonių reikia imtis grėsmėms pašalinti. Tačiau nuožiūros laisvė turi ribas, todėl reikia įvertinti grėsmės pobūdį, nukrypimo apimtį ir nurodytas priežastis, saugiklių nuo piktnaudžiavimo egzistavimą, ir tuomet galima nuspręsti, ar nukrypimas buvo būtinas³⁴⁶. Įvertinęs šiuos kriterijus, kitoje byloje EŽTT pripažino, kad, pavyzdžiui, sulaikytojo laikymas daugiau nei 14 dienų nepristatant teisėjui ar kitam teisingumo vykdymo sistemos pareigūnui, nebuvo būtinas esant net ir rimtai terorizmo grėsmei³⁴⁷.

EŽTT taip pat išaiškino, kad bet koku pagrindu diskriminuojančios priemonės negali būti laikomos pagrįstomis ar būtinomis³⁴⁸. Pavyzdžiui, EŽTT byloje *A and the others v. United Kingdom*, sprendamas dėl Jungtinės Karalystės teisės akto teisėtumo, kuriame buvo numatyta, jog tik užsieniečiai (bet ne Jungtinės Karalystės piliečiai) galėjo būti suimami neribotam laikui, pasakė, kad grėsmę lygiai taip pat gali kelti tiek užsieniečiai, tiek piliečiai, papildomai pažymėjo, kad draudžiamas asmenų diskriminavimas dėl tautybės ar bet koku kitu pagrindu. EŽTT nurodė, kad minėtas teisės aktas *inter alia* buvo diskriminuojanti priemonė.

3) Nukrypimai turi būti suderinami su kitais tarptautiniais įsipareigojimais

Nukrypimas negali prieštarauti kitiems valstybės tarptautiniams įsipareigojimams, pareigoms pagal paprotinę teisę, bendriesiems tarptautinės teisės principams ir *jus cogens* normoms³⁴⁹. Pavyzdžiui, TPPTP 4 straipsnio 2 dalyje yra nustatytas platesnis teisių sąrašas, nuo kurių draudžiama nukrypti³⁵⁰, taigi valstybė pažeistų EŽTK, jeigu nukryptų nuo minėtų TPPTP normų.

Byloje *Brannigan ir McBride v. Jungtinė Karalystė*, pareiškėjai tvirtino, kad, remiantis TPPTP 4 straipsniu, nepaprastoji padėtis turi būti

³⁴⁶ *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, No. 14533-14554/89, ECHR, 1993. Par 43.

³⁴⁷ *Aksoy v. Turkey*, appl. No. 21987/93, ECHR, 1996.

³⁴⁸ *A and the others v. United Kingdom*, Appl. no. 3455/05, ECHR (Grand Chamber), 2009.

³⁴⁹ ZEIDY, M. M. el. The ECHR and States of Emergency: Article 15 – A Domestic Power of Derogation from Human Rights Obligations. *San Diego International Law Journal* No. 4, 2002, p. 277.

³⁵⁰ Be to, ką numato EŽTK 15 straipsnio 2 dalis, TPPTP 4 straipsnio 2 dalyje įtraukta: draudimas atimti laisvę vien dėl to, kad neįvykdyta sutartinė prievolė, kiekvienas asmuo turi teisę būti pripažintas teisinių santykių subjektu, teisė į minties, sąžinės ir religijos laisvę.

„oficialiai paskelbta“. EŽTT nevertino šio reikalavimo griežtai ir išaiškino, kad vidaus reikalų ministro pareiškimas Bendruomenių rūmuose buvo oficialus savo pobūdžiu ir taip buvo paviešinti Vyriausybės ketinimai dėl nukrypimo nuo EŽTK ir TPPTP. Taigi, nors apie nepaprastąją padėtį valdžia oficialiai nebuvo paskelbusi, toks paskelbimas buvo pripažintas atitinkančiu TPPTP.

Kitų tarptautinių įsipareigojimų vykdymas yra svarbi sąlyga, užtikrinanti didžiausią įmanomą tarptautinę žmogaus teisių apsaugą, tačiau dėl jos įgyvendinimo didesnių problemų nekyla.

4) Žmogaus teisės, nuo kurių draudžiama nukrypti („neliečiamos“ teisės)

Pagal EŽTK 15 straipsnio 2 dalį, draudžiama nukrypti nuo įsipareigojimų dėl teisės į gyvybę apsaugos, išskyrus teisėtų karinių veiksmų atveju, kankinimų, nežmoniško ar žeminančio elgesio ar bausmės draudimo, vergovės ar privalomųjų darbų draudimo ir principo *nullum crimen sine lege*³⁵¹. Taip pat negalima nukrypti nuo EŽTK protokolais Nr. 6 (mirties bausmės panaikinimas taikos metu), Nr. 13 (mirties bausmės panaikinimas be išimčių) ir Nr. 7 (draudimas du kartus persekioti ar bausti už tą patį) įtvirtintų teisių apsaugos.

Dėl teisės į gyvybę, EŽTT byloje *McCann ir kiti v. Jungtinė Karalystė* išaiškino, kad EŽTK 2 straipsnio nuostatos ne tik saugo gyvybę, bet ir numato aplinkybes, kuriomis gyvybės atėmimas gali būti pagrįstas, todėl tai yra viena iš fundamentaliausių Konvencijos nuostatų ir taikos metu draudžiama nuo jos nukrypti³⁵². Dėl EŽTK 3 straipsnio, EŽTT yra aiškiai įtvirtinęs poziciją, kad jis saugo vieną iš pamatinių demokratinės visuomenės vertybių ir jame nėra numatyta jokių išimčių, todėl jokie nukrypimai nuo jo negalimi net ir nepaprastosios padėties metu, kai kyla grėsmė tautos išlikimui³⁵³. Tai yra absoliutus kankinimo ir nežmoniško ar žeminančio elgesio ar bausmės draudimas, be jokių išimčių. Šį principą EŽTT yra aiškiai

³⁵¹ Šios teisės teisės moksle vadinamos neliečiamomis, nenukrypstamomis arba absoliučiomis (angl. *non-derogable rights; intangible rights*).

³⁵² *McCann and Others v. United Kingdom* (GC), appl. no. 18984/91, Judgment 1995, Series A No. 324, par. 147. *Makaratzis v. Greece* (GC), appl. no. 50385/99, Judgment 2004, ECHR 2004-XI, p. 57-59. *Isayeva v. Russia*, appl. no. 57950/00, Judgment of 24 Feb 2005, p. 189-191.

³⁵³ *Aksoy v. Turkey*, appl. No. 21987/93, ECtHR, 1996, par. 62. *Chahal v. United Kingdom*, appl. No. 70/1995/576/662, ECtHR 1996. *Saadi v Italy*, Appl. No. 37201/06, judgment of the GC, 2008.

patvirtinės ir naujausioje praktikoje, nurodydamas, kad net ir sunkiausiomis aplinkybėmis, kai valstybė siekia apsaugoti savo tautą (kova su terorizmu ar organizuotu nusikalstamumu), EŽTK absoliučiai draudžia kankinimus ir nežmonišką ar žeminantį elgesį ar bausmes, nepaisant to, kaip konkretus asmuo elgėsi³⁵⁴. EŽTK 4 straipsnio 1 dalis (vergovės ir priverstinio darbo draudimas) taip pat vertinama kaip viena iš pagrindinių demokratinės visuomenės vertybių, nuo kurių draudžiama nukrypti net ir nepaprastosios padėties metu, kai kyla grėsmė tautos išlikimui³⁵⁵.

Kaip minėta, TPPTP 4 straipsnio 2 dalyje yra nustatytas platesnis teisių sąrašas, nuo kurių draudžiama nukrypti³⁵⁶. Vis dėlto JT Komitetas nėra plačiai išvystęs „neliečiamų“ teisių sampratos, tačiau yra pažymėjęs, kad, jeigu nepaprastoji padėtis buvo pasitelkta siekiant riboti šias teises, tuomet turi būti konstatuojamas Pakto pažeidimas, net nevertinant nukrypimo pagrindo, nes tai neturi reikšmės³⁵⁷.

5) Pranešimo (notifikavimo) pareiga

Tarptautinės konvencijos numato procedūrinius reikalavimus – pareigą nedelsiant oficialiai ir viešai pranešti (notifikuoti) apie tai, kad valstybė nukrypsta nuo tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimų dėl nacionalinės krizės bei informuoti, apie priemones, kurių ėmėsi, jų trukmę ir pagrįsti jų reikalingumą³⁵⁸. Pavyzdžiui, byloje *Kipras v. Turkija*³⁵⁹, Komisija nusprendė, kad Turkija nepateikė oficialaus ir viešo pranešimo, todėl

³⁵⁴ *Al Nashiri v. Poland*, appl. no. 28761/11, ECtHR Judgment 2014. Byla dėl neteisėto kalinimo slaptuose JAV kalėjimuose Lenkijoje. Taip pat žr. *Ocalan v. Turkey*, Appl. Nos. 24069/03, 6201/06 and 10464/07, ECtHR Judgment 2014.

³⁵⁵ *Rantsev v. Cyprus and Russia*, ECtHR judgement 2010, par. 283. *Stummer v. Austria*, judgment GC, 2011, par. 116.

³⁵⁶ Be to, ką numato EŽTK 15 straipsnio 2 dalis, TPPTP 4 straipsnio 2 dalyje įtraukta: draudimas atimti laisvę vien dėl to, kad neįvykdyta sutartinė prievolė, kiekvienas asmuo turi teisę būti pripažintas teisinių santykių subjektu, religijos laisvė ir su ja susijusi teisė į minties bei sąžinės laisvę.

³⁵⁷ *de Guerrero*, U.N. Doc. CCPR/C/15/D/45/1979, 1982, par. 12.2; *Silva v. Uruguay*, Comm'n No. 34/1978, H.R. Comm., 17, U.N. Doc. CCPR/C/12/D/34/, 1981. Bylose prieš Kolumbiją neretai nustatomas nukrypimas nuo „neliečiamų“ teisių, tokiais atvejais nukrypimo pagrindas nevertinamas.

³⁵⁸ TPPTP 4 str., EŽTK 15.3 str.

³⁵⁹ *Cyprus v. Turkey*, Appl. no. 25781/94, ECHR (GC) 2001. Bylos faktinės aplinkybės: Turkija vykdė karines operacijas Kipro šiaurėje 1974 m., todėl Kipro vyriausybė kreipėsi su pareiškimu, kad Turkija okupavo Kipro teritorijos dalį ir pažeidė EŽTK.

negalėjo taikyti EŽTK 15 straipsnio priemonėms, kurių ėmėsi. Todėl Komisija pripažino, kad Turkija pažeidė EŽTK 5 ir 8 straipsnius bei 1 straipsnio 1-ąjį protokolą. Nors nei viena iš konvencijų nereikalauja informuoti pačios valstybės gyventojų, kai valstybė suspenduoja tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimus, JT Žmogaus teisių komisija siūlo valstybėms naudotis nepaprastosiomis priemonėmis laikantis tarptautinės teisės, įskaitant reikalavimus, taikomus nepaprastosios padėties paskelbimui³⁶⁰.

Byloje *Graikija v. Jungtinė Karalystė*, Komisija vertino situaciją, kai Jungtinė Karalystė notifikavo apie nukrypimą pagal EŽTK 15 straipsnį, tačiau nepateikė pagrindimo ir nenurodė, kokių priemonių ėmėsi³⁶¹. Komisija sprendė, kad nors EŽTK 15 straipsnio 3 dalis ir nenurodo konkrečiai, kokią informaciją reikia pateikti, EŽTK taikymo prasme yra svarbu pranešime nurodyti, kokių priemonių imtasi pagal EŽTK 15 straipsnį. Tačiau Komisija nepripažino, kad Jungtinė Karalystė pažeidė EŽTK 15 straipsnio 3 dalį, nes tai buvo pirmas kartas, kai toks pranešimas buvo teikiamas pagal tą straipsnį³⁶². EŽTT jurisprudencijoje įtvirtinta, kad pakankamu pranešimu apie nukrypimą yra laikytina: taikomų išimtinių teisės aktų, kurie nukrypsta nuo EŽTK, kopijų pateikimas bei paaiškinimas apie priežastis, dėl kurių ir koku tikslu taikomos išimtinės priemonės³⁶³. EŽTT išaiškino, kad EŽTK 15 straipsnio esmei ir tikslui prieštarauja tokie veiksmai, kai nukrypimas taikomas platesnei teritorijai negu pranešime nurodyta nukrypimo teritorija³⁶⁴. Taip pat pasisakė, kad pranešime nurodyta data, iki kurios nukrypimas taikomas, turi esminę reikšmę ir po tos nurodytos datos nukrypstančios priemonės nebegali būti taikomos³⁶⁵. Be to, EŽTT nurodė, kad net jeigu pareiškėjas nekvestionuoja, ar valstybės pranešimas apie nukrypimą atitiko EŽTK 15 straipsnio 3 dalį, teismas gali tai įvertinti savo iniciatyva³⁶⁶.

³⁶⁰ *Article 4: State of Emergency*, General Comment No. 29, adopted 24 Jul. 2001, U.N. GAOR, Hum. Rts. Comm., par. 2, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11(2001). (TPPTP komentaras Nr. 29).

³⁶¹ *Greece v. United Kingdom*, App. No. 176/56, 14 December 1959, (1958-59), 2 Yearbook 174, 176.

³⁶² Pranešimas buvo pateiktas 1956 m. Iš *Ten pat*.

³⁶³ *Lawless v. Ireland*, 1960, 1 EHRR 15, par. 36.

³⁶⁴ *Sakik and others v. Turkey*, appl. Nos. 23878/94 to 23883/94, ECHR, 1997. *Yurttas v. Turkey*, Appl. No. 25143/94 and 27098/95, judgment, 2004.

³⁶⁵ *Brogan and Others v. United Kingdom*, Appl. Nos. 11209/84, 11266/84, 11386/85, Merit, Judgment 1988.

³⁶⁶ *Aksoy v. Turkey*, appl. No. 21987/93, ECHR, 1996.

Apibendrinant, esminės žmogaus teisių konvencijos įpareigoja valstybes pagrįsti poreikį taikyti nepaprastąją padėtį prieš vertinant, ar konkrečios nepaprastosios priemonės buvo tinkamos. Konvencijos nustato konkrečius materialius ir procedūrinius kriterijus vertinant, ar aplinkybės pagrindžia nepaprastosios padėties paskelbimą. Taigi, tarptautinėje teisėje siekiama saugoti žmogaus teises, ribojant valstybių diskreciją įsivesti nepaprastąją padėtį ir riboti žmogaus teisių apsaugą jos metu. Tačiau EŽTT jurisprudencija, autorės nuomone, neatsako į vieną iš esminių klausimų, kaip galima pateisinti besitęsiančius žmogaus teisių ribojimus dėl grėsmės, kuri nėra reali ar neišvengiama, nėra laikino pobūdžio, taigi neatitinka esminių sąlygų, kad būtų vertinama, kaip grėsmė visos tautos išlikimui³⁶⁷? Iš EŽTT praktikos matyti, kad jurisprudencijoje suteikiamas prioritetas valstybės diskrecijai ir dėl nepaprastosios padėties įvedimo jai palikta plati nuožiūros laisvė. Teroristų atakos grėsmės, kaip pakankamo pagrindo, automatinis pripažinimas suteikia valstybėms plačią diskreciją ir antiteroristinių priemonių atžvilgiu. Viena vertus, toks interpretavimas leidžia imtis griežtesnių priemonių prieš teroristus, kita vertus, tam tikrais atvejais tokios priemonės tampa *de facto* nepaprastąja padėtimi.

1.2. Tarptautinė teisė, reguliuojanti valstybės nepaprastąsias priemones

Kai valstybė įrodo, kad realiai egzistuojanti arba neišvengiama krizė atitinka kriterijus, leidžiančius nukrypti nuo įsipareigojimų, tarptautinės teisės dėmesys nukrypsta į valstybės atsakomųjų priemonių teisėtumą. Pagal TPPTP ir EŽTK, nacionalinė nepaprastoji padėtis nesuteikia valstybėms *carte blanche* imtis nepaprastųjų priemonių beatodairiškai, neatsižvelgiant į galimus padarinius. Kiekviena konvencija reguliuoja valstybės nepaprastąsias priemones, nustatydamą materialius ir procedūrinius kriterijus valstybės veiksams nepaprastosios padėties metu.

Tarptautinė teisė nustato laikinumo ir teritorijos reikalavimus nepaprastosioms priemonėms, kurie turi būti aptarti pranešime apie nukrypimą, tokiu būdu ribojama nacionalinės valdžios diskrecija nepaprastosios padėties metu ir gali būti konstatuotas pažeidimas valstybėms, kurios tai pažeidžia. EŽTT patvirtino šį principą byloje *Sakik ir*

³⁶⁷ Pavyzdžiui, Lietuvoje priimtas Karinės jėgos naudojimo statutas, kuriame įteisintos nepaprastosios priemonės, kurių valdžia gali imtis taikos metu, neskelbiant nepaprastosios padėties, arba Jungtinės Karalystės pavyzdys byloje *A. ir kiti v. Jungtinė Karalystė*.

kiti v. *Turkija*³⁶⁸, kur konstatavo, jog „šioje byloje Teismas veiktų nesuderinamai su ta nuostata [15 straipsnio], jei vertindamas nukrypimo teritorinį mastą, išplėstų jos taikymą toms Turkijos teritorijos dalims, kurios nėra aiškiai paminėtos pranešime apie nukrypimą. Taigi šis konkretus nukrypimas yra *ratione loci* požiūriu netaikomas, atsižvelgiant į bylos faktus“³⁶⁹. EŽTT nusprendė, kad Turkijos pranešimas apie nukrypimą, kuriame nurodyta konkreti teritorija, šiuo atveju netinkamas, nes nepaprastosios priemonės buvo taikomos kitoje teritorijoje, ir pripažino, kad valstybės pareigūnų vilkinimas pristatyti sulaikytuosius pas teisęą pažeidė valstybės įsipareigojimus pagal EŽTK.

Net ir pateikusios tinkamą pranešimą apie nukrypimą, valstybės privalo pasirinkti tokias nepaprastąsias priemones, kurios sukeltų mažiausią žalą žmogaus teisėms. Be to, kaip jau minėta, draudžiama nukrypti nuo „neliečiamų“ žmogaus teisių, kurios tarptautinėje teisėje laikomos *jus cogens*, t. y. teisė į gyvybę, vergovės, kankinimų ir žiauraus bei nežmoniško elgesio ar baudimo draudimas, taip pat baudžiamosios teisės negaliojimo atgal principas (*lex retro non agit*). Remiantis Venecijos komisijos rekomendacijomis³⁷⁰, nepaprastosios padėties metu svarbu išlaikyti ir kitas teises, ypač minimalias garantijas, saugančias nuo nepagrįsto sulaikymo, teisę į teisingą teismą ir galimybę kreiptis į teismą dėl neteisėtų valdžios veiksmų, taikant nepaprastąsias priemones. Taip pat svarbu, kad šiomis teisėmis galėtų pasinaudoti visi, be diskriminacijos³⁷¹. Nuo kitų teisių gali būti nukrypstama, pavyzdžiui, judėjimo, saviraiškos laisvė ir kt., tačiau ribojimai turi būti taikomi „tik tiek, kiek tai reikalinga dėl susidariusios padėties“³⁷². Sirakūzų principai numato, kad bet kokios priemonės, kurių

³⁶⁸ *Sakik and others v. Turkey*, appl. No. 23878/94 to 23883/94, ECHR, 1997.

³⁶⁹ Ten pat, taip pat žr. *Abdulsamet Yaman v. Turkey*, Appl. No. 32446/96, 40 Eur. H.R. Rep. 49, 1210 (2005) (nustatyta, kad Turkija piktnaudžiavo savo nepaprastosiomis priemonėmis, suspenduodama žmogaus teises teritorijose, kurios nepaminėtos pranešime apie nukrypimą).

³⁷⁰ 1989 m. sudarytas Europos Tarybos ekspertų organas pateikė rekomendacijas dėl konstitucinio nepaprastosios padėties reguliavimo.

³⁷¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Özbudun E., Turhan M. *Emergency powers*, the series Science and technique of democracy No. 12, 1995, p. 30-31. [interaktyvus. Žiūrėta 2016-02-03] Prieiga per internetą: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C DL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C%20DL-STD(1995)012-e)>.

³⁷² TPPTP 4.1 str., EŽTK 15 str.

imasi valstybė, turi būti pagrįstos aiškiais motyvais, būtinuoju reikalingumu, teisėtu tikslu ir proporcingumu³⁷³.

1) *Proporcingumo principas nepaprastosios padėties kontekste*

Proporcingumo testas arba principas yra esminis vertinant valstybės nepaprastųjų priemonių teisėtumą. JT Komitetas dėl proporcingumo testo išaiškino, kad įvertinimas, ar priemonės, kurių valstybė ėmėsi, nebuvo daugiau nukrypstančios nuo įsipareigojimų nei būtina, siekiant suvaldyti nepaprastąją padėtį, turi apimti „trukmės, geografinės teritorijos ir nepaprastosios padėties bei bet kokių su nukrypimu susijusių priemonių apimtį“ tyrimą³⁷⁴. Šis išaiškinimas nurodo, kad proporcingumo testas apima ir nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo įvertinimą. Tačiau šis išaiškinimas nebuvo plačiau interpretuojamas, o Komiteto Bendruosiuose komentaruose tik pakartoti bendrieji principai, todėl, galima sakyti, kad valstybėms šioje vietoje palikta plati diskrecija.

Tuo tarpu EŽTT dažniau remiasi „būtinuoju reikalingumu“ doktrina, kuri pagal tarptautinę teisę laikoma valstybės atsakomybę šalinančia aplinkybe. Tačiau „būtinuoju reikalingumu“ leidžiama pasiremti tik išimtinėmis aplinkybėmis ir nukrypimas nuo tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimų turi būti paskutinė priemonė³⁷⁵. Valstybė, siekianti nukrypti nuo įsipareigojimų, turi pademonstruoti, kad priemonės, kurių ji galėtų imtis pagal įprastinę teisę, būtų nepakankamos suvaldyti krizę ir kad tarp kritinės situacijos ir nepaprastųjų priemonių yra glaudus ryšys. Toks išaiškinimas buvo pateiktas byloje *Airija v. Jungtinė Karalystė*: „susidūrusios su didžiule smurto ir bauginimo banga, Šiaurės Airijos ir Britų vyriausybės, po to, kai buvo įvestas tiesioginis valdymas, pagrįstai turėjo teisę laikyti, kad įprastiniai teisės aktai teikė nepakankamai galimybių kovai su terorizmu ir buvo būtina imtis tokių priemonių, kaip laisvės atėmimas be teismo, esančių

³⁷³ Teigiama, kad būtinuoju reikalingumu principas yra reikalaujantis daugiau dėmesio nei proporcingumo standartas, kuris yra būtina sąlyga ir įprastinėmis aplinkybėmis taikant ribojimus žmogaus teisėms Daugiau žr.: HICKMAN, T. R. *Between Human Rights and the Rule of Law: Indefinite Detention and the Derogation Model of Constitutionalism*, 68 MOD. L. REV., 2005, p. 656-665.

³⁷⁴ Special Rapporteur for States of Emergency, *Question of Human Rights and States of Emergency: Tenth Annual Rep.*, Comm'n on Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/19, 1997, par. 20, 33.

³⁷⁵ VADAPALAS, V. *Tarptautinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 337-363.

už įprastinių įstatymų ribų³⁷⁶. Dėl šios priežasties EŽTT nusprendė, kad reikalavimai pagal EŽTK 15 straipsnį buvo įvykdyti tinkamai³⁷⁷.

Proporcingumo testas, padeda išsiaiškinti, ar priemonės, kurių valstybė ėmėsi, nebuvo daugiau nukrypstančios nuo įsipareigojimų nei būtina, siekiant suvaldyti nepaprastąją padėtį. Minėtoje byloje *Airija v. Jungtinė Karalystė* nustatyta, kad „vyriausybė negali pasiremti nepaprastosios padėties buvimu tam, kad pateisintų bet kokios pasirinktos priemonės įgyvendinimą, tačiau ji turi nustatyti konkretų ryšį tarp priemonės, kurios imasi, ir situacijos, kurią būtina kontroliuoti. Tuo pačiu metu Komisija pasisakė, kad vyriausybei turi būti leidžiama patobulinti konkrečias priemones po jų priėmimo, nekonstatuojant 15 straipsnio pažeidimo“³⁷⁸. Be to, EŽTT išaiškino, kad „tai tikrai nėra Teismo funkcija pakeisti Britų vyriausybės vertinimą kažkoku kitu vertinimu dėl to, kokia politika galėjo būti pati protingiausia ar tikslingiausia kovoje su terorizmu. Teismas teturi patikrinti vyriausybės po 1971 m. rugpjūčio 9 d. taikytų priemonių teisėtumą. Tuo tikslu Teismas turi priimti sprendimą, vertindamas sąlygas ir aplinkybes, buvusias tų priemonių inicijavimo ir vėlesnio taikymo metu, o ne retrospektyviai vertinti tų priemonių efektyvumą“³⁷⁹.

Kaip matyti, šiuo atveju valstybėms taip pat paliekama nuožiūros laisvės dėl to, kokių nepaprastųjų priemonių imtis. Nepaprastoji padėtis reikalauja greitos reakcijos ir operatyvių veiksmų. Todėl valstybei nustačius pareigą pasirinkti priemonę, objektyviai mažiausiai nuo EŽTK reikalavimų nukrypstančią, tačiau efektyviausiai galinčią padėti suvaldyti krizę, tam, kad išspręstų nepaprastosios padėties problemas, valstybės padėtis taptų itin sudėtinga. Esant situacijai, kai būtina reaguoti nedelsiant, ji turėtų apsvarstyti visas galimas priemones tam, kad sprendimas formaliai atitiktų reikalavimą „neturėti kitos alternatyvos“ ir nebūtų pagrindo konstatuoti EŽTK pažeidimo.

Galima pastebėti, kad EŽTT praktika šioje srityje ėmė keistis. Pavyzdžiui, 2009 m. byloje *A ir kiti v. Jungtinė Karalystė*³⁸⁰ EŽTT po ilgo laiko pritaikė kur kas griežtesnį proporcingumo testą ir pripažino, kad Jungtinė Karalystė ėmėsi priemonių, kurios buvo nesuderinamos su EŽTK. Įdomu yra tai, kad EŽTT, net ir pripažinęs, kad situacija Jungtinėje

³⁷⁶ *Ireland v. the United Kingdom*, no. 5310/71, ECHR, par. 212.

³⁷⁷ *Ten pat ir Lawless v. Ireland*, (1960, 1 EHRR 15), par. 36.

³⁷⁸ *Ten pat ir GOMIEN*, D. Short Guide to the European Convention on Human Rights. Council of Europe Publishing, January 2000. P. 101.

³⁷⁹ *Ireland v. the United Kingdom*, no. 5310/71, ECHR.

³⁸⁰ *A and the others v. United Kingdom*, Appl. no. 3455/05, ECHR (Grand Chamber), 2009.

Karalystėje buvo pavojinga, kur kas griežčiau įvertino valdžios pasirinktas priemonės. EŽTT nusprendė, kad kaltinamajam privalo būti atskleisti absoliučiai visi kaltinimai prieš jį, net jei jie sudaro slaptą informaciją, priešingu atveju pažeidžiama asmens teisė į teisingą teisną, nes jis negali tinkamai pasinaudoti teisine gynyba³⁸¹.

Nukrypimo nuo įsipareigojimų trukmė taip pat yra svarbus aspektas vertinant nepaprastųjų priemonių proporcingumą³⁸². Nepaprastosios priemonės privalo būti ribotos trukmės. Nepaprastoji padėtis yra paskelbiama siekiant įveikti grėsmę tautos gyvavimui, o taikant atitinkamas priemonės (dėl kurių nukrypstama nuo įsipareigojimų), jos turėtų padėti įveikti susidariusią situaciją, nes kitaip nebūtų pagrįsta jas taikyti. Todėl išnykus grėsmei tautos gyvavimui (turėtų būti pasiekta tinkamai pasirinkus nepaprastąsias priemones), nukrypimai nuo įsipareigojimų pagal EŽTK 15 straipsnį nebegali būti pagrįsti.

Taip pat valstybėje turėtų būti tam tikra kontrolės sistema, skirta tam, kad nebūtų piktnaudžiaujama nepaprastosiomis priemonėmis, taikant didesnius ribojimus nei yra reikalinga, esant susidariusiai situacijai. Jau *Lawless* byloje EŽTT paaikšino, kad aktas, nustatantis administracinę sulaikymą be teismo, buvo siejamas su tam tikromis garantijomis (nuolatinė parlamento kontrolė, veikianti Sulaikymo komisija, vyriausybės viešas įsipareigojimas paleisti asmenis, pasižadėjusius gerbti teisės aktų reikalavimus), nustatytomis tam, kad administracinio sulaikymo sistemoje būtų išvengta piktnaudžiavimo. Todėl buvo pripažinta, jog egzistavo būtinas reikalingumas imtis tokių veiksmų, esant susidariusiai padėčiai³⁸³.

Taigi, galima teigti, kad tarptautinėje teisėje nustatomi tam tikri kriterijai ir garantijos, siekiant sumažinti galimybę valstybei piktnaudžiauti nukrypstant nuo įsipareigojimų pagal tarptautines sutartis, tačiau kartu valstybei suteikiama teisė pasitelkti net ir labiau varžančias žmogaus teises priemones. Tai laikoma pagrįsta, nes žmogaus teisės apribojamos siekiant konkretaus tikslo – suvaldyti nepaprastąją padėtį, ir toks apribojimas, net ir ilgesnis ar labiau varžantis, bus laikomas pagrįstu, jeigu buvo notifikuota apie atitinkamą nukrypimą pagal EŽTK 15 straipsnį. Tuo tarpu atitinkamai trumpesnis ar mažiau varžantis apribojimas, tačiau nepatenkantis į EŽTK 15

³⁸¹ EŽTT pripažino, kad JK pažeidė EŽTK 5(4) straipsnį, tačiau pasakė, kad išimtiniais atvejais galima neatskleisti įslaptintų įrodymų. Po šios bylos Lordų Rūmai paskelbė, kad jų bei Apeliacinio teismo sprendimai šioje byloje buvo klaidingi.

³⁸² *Nuray Sen v. Turkey*, no. 41478/98, ECHR, 2003. Par. 25.

³⁸³ *Lawless v. Ireland*, 1 EHRR 15, 1960, par. 31-38.

straipsnio taikymo sritį, nebūtų laikomas teisėtu. Be to, valstybės narės piktnaudžiavimas ir savavališki veiksmai apskritai negali būti laikomi derančiais apskritai su visa EŽTK.

2) „Neliečiamų“ teisių ribos nepaprastosios padėties metu

Vieni autoriai teigia, kad nėra pagrindo taikyti proporcingumo testo dėl teisių ir laisvių, nuo kurių laikymosi neleidžiama nukrypti („neliečiamų“, dar kitaip vadinamų „absoliučių“ teisių)³⁸⁴. Kiti laikosi nuomonės, kad proporcingumo testo elementai turėtų būti pasitelkiami tiek vertinant EŽTK 2 straipsnio 2 dalyje numatytą mirtinos jėgos panaudojimo „neišvengiamą būtinumą“, tiek ir nustatant EŽTK 3 straipsnio taikymo „slenkstį“³⁸⁵. EŽTT praktikoje nuorodos į proporcingumą pateikiamos būtent šių teisių kontekste, todėl tolesnė analizė atliekama tik EŽTK 2 ir 3 straipsnių aiškinimo ir taikymo praktikoje.

EŽTK 2 straipsnyje įtvirtinta teisė į gyvybę pripažįstama svarbiausia ir pamatine žmogaus teise, iš kurios kyla visos kitos teisės ir laisvės, tačiau EŽTK 2 straipsnio 2 dalyje numatyti atvejai, kai gyvybės atėmimas nėra laikomas EŽTK pažeidimu, t. y. apibrėžiami mirtinos jėgos teisėto panaudojimo kriterijai³⁸⁶. EŽTT eksplacitiškai nėra išdėstęs savo pozicijos dėl teisės į gyvybę taikos metu absoliutumo, tačiau EŽTK 2 straipsnis laikomas „viena iš pačių pamatinių EŽTK nuostatų, <...> kartu su 3 straipsniu įkūnijančia vieną iš pagrindinių vertybių Europos Tarybą sudarančiose demokratinėse visuomenėse“³⁸⁷.

³⁸⁴ VAN DIJK, P., VAN HOOFF, G., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. 3rd ed. The Hague, London: Kluwer Law International, 1998, p. 82.

³⁸⁵ COLVIN, M., COOPER, J. *Human Rights in the Investigation and Prosecution of Crime*. New York: Oxford University Press, 2009, psl. 9-10; LEONAITĖ, E. „Proporcingumo principas Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje“. Daktaro disertacija, 2013, p. 331.

³⁸⁶ EŽTK 2 straipsnis. „2. Gyvybės atėmimas nėra laikomas šio straipsnio pažeidimu, jeigu tai padaroma panaudojant ne daugiau jėgos negu neišvengiamai būtina: a) ginant kiekvieną asmenį nuo neteisėto smurto; b) siekiant teisėtai sulaikyti arba sutrukdyti teisėtai kalinamam asmeniui pabėgti; c) imantis teisėtų veiksmų siekiant numalšinti riaušes ar sukilimą“.

³⁸⁷ *Giuliani and Gaggio v. Italy* (GC), appl. no. 23458/02, Judgment of 24 March 2011, ECHR 2011, p. 174; *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom* (GC), appl. no. 55721/07, 7 July 2011, ECHR 2011, p. 162; *McCann and Others v. the United Kingdom* (GC), appl. no. 18984/91, Judgment of 27 September 1995, Series A No. 324, p. 147.

Šiame darbe sutinkama su nuomone, kad teisę į gyvybę tiksliausiai apibūdina kompromisinis „dalinio neliečiamumo“ terminas, nes pagal EŽTK 15 straipsnį neleidžiama nukrypti nuo įsipareigojimo saugoti teisę į gyvybę, tačiau EŽTK 2 straipsnio 2 dalis numato išimtį, kai gyvybės atėmimas nebus laikomas pažeidimu. Ši nuostata gali būti aiškinama kaip nustatanti EŽTK ginamos teisės į gyvybę apimtį (bet ne ribojimo galimybes), kurioje ši teisė gali būti laikoma „neliečiama“, įskaitant ir garantiją, apsaugančią nuo savavališko gyvybės atėmimo.

Išanalizavus EŽTT praktiką šiuo klausimu, galima teigti, kad nepaprastosios padėties metu, kaip ir įprastu taikos metu, taikomi tie patys kriterijai. EŽTK 2 ir 3 straipsniuose įtvirtintos garantijos, saugančios „neliečiamas“ teises, kurių apsauga turi būti taikoma be jokių išimčių net ir nepaprastosios padėties metu, todėl manytina, kad „neliečiamų“ teisių ribos iš esmės nesikeičia nepaprastosios padėties metu.

EŽTT suformulavo šiuo atveju taikytiną griežtą testą, nurodydamas, kad mirtinos jėgos (prieš žmogaus gyvybę) panaudojimo kontekste turi būti taikomas griežtesnis ir labiau įtikinantis būtinumo testas, nei tas, kuris taikomas kitais atvejais. Išaiškinta, kad: „panaudota jėga turi būti griežtai proporcinga siekiamiems tikslams, išdėstytiems EŽTK 2 straipsnio 2 dalyje“³⁸⁸. Šiame kontekste „neišvengiamas būtinumas“ ir „griežtas proporcingumas“ laikomi sinonimais, nes taikomas „neišvengiamo būtinumo“ testas apibūdinamas kaip reikalaujantis, kad „jėgos panaudojimas būtų ne didesnis nei absoliučiai būtina, tai yra, jis turi būti griežtai proporcingas konkrečiomis aplinkybėmis“³⁸⁹.

Teisės į gyvybę svarba lemia, kad EŽTT taiko „pačią griežčiausią priežiūrą“ vertindamas ne tik jėgą panaudojusią valstybės pareigūnų veiksmus, bet ir kitas aplinkybes, tokias kaip su mirtinos jėgos panaudojimu susijusių veiksmų išankstinis planavimas, taisyklės dėl jėgos panaudojimo, personalo struktūra, net ir veiksmų koordinavimas operacijos metu³⁹⁰. Taigi, nepaisant to, kad tiesioginė nuoroda į „griežto proporcingumo“ testą dažniau pasitelkiama vertinant tik konkretų jėgos panaudojimo atvejį, manytina, kad

³⁸⁸ *McCann and Others v. the United Kingdom* (GC), appl. no. 19009/04, Judgment of 13 May 2008, Series A No. 324, p. 149.

³⁸⁹ *Nachova and Others v. Bulgaria* (GC), appl.s no. 43577/98 and 43579/98, Judgment of 6 July 2005, ECHR 2005-VII, p. 94; *Leonidis v. Greece*, appl. no. 43326/05, Judgment of 8 January 2009, p. 54. *Dimov and Others v. Bulgaria*, appl. no. 30086/05, Judgment of 6 November 2012, p. 75-79.

³⁹⁰ *Makaratzis v. Greece* (GC), appl. no. 50385/99, Judgment of 20 December 2004, ECHR 2004-XI, p. 57-59. *Velikova v. Bulgaria* 2000;

šis principas aktualus ir vertinant kitus su jėgos panaudojimu susijusius aspektus.

EŽTT praktikos analizė leidžia teigti, kad svarbiausiais kriterijais, vertinant konkretaus jėgos panaudojimo proporcingumą, laikytini jėgos panaudojimo pagrindas (jėgos panaudojimą lėmusios aplinkybės) bei konkrečios panaudotos priemonės (panaudotos jėgos sunkumo mastas). Todėl šiame kontekste taikoma panaši proporcingumo testo struktūra, kaip ir kitų EŽTK teisių atžvilgiu, susidedanti iš valstybės pasirinktos priemonės taikymo pagrindo ir jos masto vertinimo.

Pagrįstu jėgos panaudojimo pagrindu pripažįstama reali grėsmė pareigūno ar kitų asmenų gyvybei ar sveikatai³⁹¹. Šis pagrindas taikomas tais atvejais, kai jėga panaudojama siekiant apginti asmenį nuo neteisėto smurto ir tuomet, kai jėga panaudojama asmens sulaikymui³⁹². Asmens sulaikymo tikslais potencialiai mirtina jėga gali būti panaudota tik tuomet, kai asmuo įtariamas padaręs smurtinį nusikaltimą ir nėra galimybių jo kitaip sulaikyti³⁹³. Mažiausiai EŽTT praktikoje išaiškintas jėgos panaudojimas siekiant numalšinti riaušes ar sukilimą³⁹⁴, tačiau galima teigti, kad šiuo atveju taip pat svarbus realios grėsmės sveikatai ar gyvybei kriterijus.

Dar vienas iš kriterijų, vertinant jėgos panaudojimo pagrindo egzistavimą, yra tai, kaip konkrečiomis aplinkybėmis esamą padėtį galėjo pagrįstai suvokti jėgą panaudojęs pareigūnas. Todėl pagal EŽTK pagrįstu gali būti pripažintas ir toks jėgos panaudojimas, kuris, kaip vėliau paaiškėjo, nebuvo būtinas³⁹⁵. Vertinant, ar pagrįstai panaudota potencialiai mirtina jėga, taip pat atsižvelgiama į tai, ar siekiamo tikslo nebuvo galima pasiekti kitomis priemonėmis, pavyzdžiui, perspėjimais ar alternatyvių priemonių

³⁹¹ *Giuliani and Gaggio v. Italy* (GC), appl. no. 23458/02, Judgment of 24 March 2011, ECHR 2011, p. 193-194; *Finogenov and Others v. Russia*, appl. no. 18299/03, Judgment of 20 December 2011, ECHR 2011, p. 220; *Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, appl. no. 86/1996/705/897, Judgment of 9 October 1997, Reports 1997-VI, p. 192.

³⁹² EŽTK 2 straipsnio 2 dalies a ir b punktai. *Nachova and Others v. Bulgaria* (GC), appl.s no. 43577/98 and 43579/98, Judgment of 6 July 2005, ECHR 2005-VII, p. 95.

³⁹³ *Ten pat.*

³⁹⁴ EŽTK 2 straipsnio 2 dalies c punktas.

³⁹⁵ *Giuliani and Gaggio v. Italy* (GC), appl. no. 23458/02, Judgment of 24 March 2011, ECHR 2011, p. 178, 183-194; *Finogenov and Others v. Russia*, appl. no. 18299/03, Judgment of 20 December 2011, ECHR 2011, p. 219; *Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, appl. no. 86/1996/705/897, Judgment of 9 October 1997, Reports 1997-VI, p. 192.

panaudojimu³⁹⁶. Alternatyvių priemonių pasitelkimas itin svarbus tada, kai mirtina jėga panaudojama siekiant numalšinti riaušes ar sukilimą. EŽTT jėgos panaudojimą pripažino neproporcingu tais atvejais, kai pareigūnai šaudė į nematomą (blogai matomą) taikinį, kuris, kaip paaiškėjo, nebuvo ginkluotas, kai šaudė į minią, siekdami ją išsklaidyti, bet prieš tai nepanaudojo alternatyvių priemonių (pvz., ašarinės dujos, vandens patrankos, guminiai šoviniai), taip pat kai egzistavo netinkama nacionalinė teisė, leidžianti neproporcingą jėgos panaudojimą, ar buvo nepakankamai suplanuota ir koordinuota pati operacija³⁹⁷.

Taip pat EŽTT vertino panaudotos jėgos mastą, t. y. konkrečias naudotas priemones ir jėgos laipsnį. EŽTT *inter alia* pripažino, kad, siekiant suimti asmenį, panaudoti sprogmenys buvo pernelyg galingi, lyginant su siekiamu tikslu³⁹⁸. Turi būti panaudojama tik tiek jėgos, kiek būtina siekiant neutralizuoti asmens keliamą grėsmę ar jį sulaikyti³⁹⁹. Sprendžiant, ar panaudota jėga buvo proporcinga, vertinama ir jėgos panaudojimo keliamą riziką tretiesiems asmenims⁴⁰⁰. Reikia pažymėti, kad valstybės netinkamas pozityvių pareigų vykdymas gali lemti negatyvių pareigų pažeidimą (pvz., pareigūnų aprūpinimas atitinkamais ginklais ar jiems suteikta informacija bei nurodymai yra kriterijai vertinant jėgos panaudojimo mastą)⁴⁰¹. Vertinant operacijų, kurių metu buvo panaudota mirtina jėga, organizacinius aspektus reikalaujama, kad operacijos būtų suplanuotos ir koordinuojamos taip, kad kaip įmanoma maksimaliai būtų sumažinta grėsmė gyvybėms⁴⁰².

³⁹⁶ *Juozaitytė and Bikulčius v. Lithuania*, appl.s nos. 70659/01 and 74371/01, Judgment of 24 April 2008, p. 81

³⁹⁷ *Şimşek and Others v. Turkey*, appl. nos. 35072/97 and 37194/97, Judgment of 26 July 2005, p. 108. *Gül v. Turkey* 2000; *Makaratzis v. Greece* 2004; *Şimşek v. Turkey* 2005; *Nachova v. Bulgaria* 2005

³⁹⁸ *Dimov and Others v. Bulgaria*, appl. no. 30086/05, Judgment of 6 Nov 2012. *Dochal v. Poland*, appl. no. 31622/07, Judgment of 18 Sept 2012, p. 78. Taip pat žr. *Isayeva v. Russia*, appl. no. 57950/00, Judgment of 24 Feb 2005, p. 189-191; *Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, appl. no. 86/1996/705/897, Judgment of 9 Oct 1997, Reports 1997-VI, p. 192; p. 171.

³⁹⁹ *Wasilewska and Kalucka v. Poland*, appl. nos. 28975/04 and 33406/04, Judgment of 23 Feb 2010, p. 51-53.

⁴⁰⁰ *Juozaitytė and Bikulčius v. Lithuania*, appl. nos. 70659/01 and 74371/01, Judgment of 24 April 2008, p. 76-78; *Dimov and Others v. Bulgaria*, appl. no. 30086/05, Judgment of 6 Nov 2012, p. 78.

⁴⁰¹ *Finogenov and Others v. Russia*, appl. no. 18299/03, Judgment of 20 Dec. 2011, ECHR, p. 208.

⁴⁰² *Putintseva v. Russia*, app. no. 33498/04, Judgment of 10 May 2012, p. 45; *Bubbins v. the United Kingdom*, app. no. 50196/99, Judgment of 17 Mar. 2005,

EŽTK 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos pareigos valstybėms sukurti tinkamą jėgos panaudojimo reguliavimą (apimančią teises, administracines bei organizacines priemones) kontekste „griežto proporcingumo“ testas laikytinas pagrindiniu principu tokio reguliavimo turiniui, nes tik vadovaujantis šiuo principu galima nustatyti EŽTK atitinkantį teisinį reguliavimą, „kuris suteiktų veiksmingus saugiklius nuo savavališko jėgos panaudojimo ar piktnaudžiavimo ir kiek galima sumažintų neigiamas jėgos panaudojimo pasekmes“⁴⁰³.

EŽTT taip pat yra išaiškinęs, kad valstybei nustatomi tarptautiniai įsipareigojimai neturėtų sudaryti „neįmanomos ar neproporcingos naštos“. Ši nuostata neretai pasitelkiama sprendžiant, ar valstybė nepažeidė pozityvios pareigos imtis prevencinių priemonių, kad užkirstų kelią grėsmėms, apie kurias žinojo ar turėjo žinoti, ypač kai tos grėsmės nėra susijusios su EŽTK 2 straipsnio 2 dalies išimtimis, bet kyla dėl žmonių veiksmų (pvz., teroro aktai)⁴⁰⁴ ar gamtos nelaimių⁴⁰⁵. Platesnė nuožiūros laisvė dėl prevencinių veiksmų pagrindžiama „sunkumais palaikant teisėtvarką šiuolaikinėje visuomenėje, žmogaus elgesio nenusipėjamumu ir operatyvinių veiksmų pasirinkimu, paisant prioritetų ir išteklių“⁴⁰⁶. Panašiai ši valstybės pareiga aiškinama EŽTK 3 ir 4 straipsnių kontekste⁴⁰⁷. Valstybės prevencinės pareigos aiškinamos taip, kad valstybė, kuri žinojo arba turėjo žinoti apie grėsmę, privalėjo imtis veiksmų, kurie pagrįstai galėtų būti laikomi

ECHR (extracts), p. 136, 141-151; *McCann and Others v. the United Kingdom* (GC), app. no. 19009/04, Judgment of 13 May 2008, p. 194.

⁴⁰³ *Karandja v. Bulgaria*, appl. no. 69180/01, Judgment of 7 Oct. 2010, p. 59; *Giuliani and Gaggio v. Italy* (GC), appl. no. 23458/02, Judgment of 24 March 2011, ECHR 2011, p. 208-218; *Makaratzis v. Greece* (GC), appl. no. 50385/99, Judgment of 20 December 2004, ECHR 2004-XI, p. 57-59.

⁴⁰⁴ *Shumkova v. Russia*, appl. no. 9296/06, Judgment of 14 Feb. 2012; *Osman v. the United Kingdom* (GC), appl. no. 87/1997/871/1083, Judgment of 28 October 1998, Reports 1998-VIII, p. 116.

⁴⁰⁵ *Budayeva and Others v. Russia*, appl. no. 15339/02, Judgment of 20 Mar. 2008, ECHR, p. 135.

⁴⁰⁶ *Česnukevičius v. Lithuania*, appl. no. 13462/06, Judgment of 10 January 2012, p. 83; *Budayeva and Others v. Russia*, appl. no. 15339/02, Judgment of 20 March 2008, ECHR 2008, p. 135; *Osman v. the United Kingdom* (GC), appl. no. 87/1997/871/1083, Judgment of 28 October 1998, Reports 1998-VIII, p. 116.

⁴⁰⁷ *Tautkus v. Lithuania*, appl. no. 29474/09, Judgment of 27 Nov. 2012, p. 52; *Pantea v. Romania*, appl. no. 33343/96, Judgment of 3 June 2003, ECHR 2003-VI (extracts), p. 189. *Rantsev v. Cyprus and Russia*, appl. no. 25965/04, Judgment of 7 Jan. 2010, ECHR, p. 287.

reikalingais, siekiant išvengti krizės⁴⁰⁸. EŽTT, vertindamas konkrečios bylos faktus nustato, ar, atsižvelgiant į atsakingų institucijų kompetenciją, buvo atlikta viskas, ko toje situacijoje pagrįstai galima tikėtis⁴⁰⁹. Nuostata dėl „prioritetų bei išteklių paisyimo“ atskleidžia teismo požiūrį, kad nustatydamas valstybės pozityvių pareigų apimtį konkrečiomis aplinkybėmis, EŽTT įvertina ir valstybės interesus⁴¹⁰. EŽTT formuluotė dėl pareigos imtis priemonių, kurios „pagrįstai gali būti laikomos reikalingomis“, parodo balansavimu pagrįstą vertinimą.

Taigi, teisės į gyvybę kontekste taikomas griežtesnis testas, vadinamas „griežtu proporcingumu“, o prevencinių pozityvių pareigų atveju – įpareigojantis „imtis visų pagrįstai reikalingų priemonių“. EŽTK 2 straipsnio 2 dalyje numatytais atvejais taikomo proporcingumo testo pobūdis lemia ribotas balansavimo galimybes, nes privaloma išlaikyti pusiausvyrą tarp asmens keliamos grėsmės ir prieš jį panaudotos jėgos masto. EŽTT šiame kontekste tiesiogiai nurodė, kad „turi būti pasiekta pusiausvyra tarp siekiamo tikslo ir pasitelktų priemonių“⁴¹¹. Be kita ko, pusiausvyra turi būti pagrįsta „neišvengiamos būtinybės“ principu. Tik valstybės pozityviai pareigai dėl prevencinių priemonių taikomas konkuruojančių interesų balansas, tačiau teisės į gyvybę aukščiausia svarba lemia, kad EŽTK atitinkančių ir galinčių konkuruoti interesų spektras yra žymiai siauresnis, nei kitų teisių atžvilgiu.

Toliau analizuojamos EŽTK 3 straipsnio nuostatos, kurios, kaip EŽTT yra konstatavęs, absoliučiai uždraudžia kankinimą, nežmonišką, orumą žeminantį elgesį ar baudimą. Šis draudimas galioja nepriklausomai nuo asmens elgesio⁴¹². Be to, kankinimų draudimas yra *jus cogens* – imperatyvi tarptautinės teisės norma⁴¹³. „Noliečiamų“ EŽTK 3 straipsnyje

⁴⁰⁸ *Česnulevičius v. Lithuania*, appl. no. 13462/06, Judgment of 10 Jan. 2012, p. 83; *Osman v. the United Kingdom* (GC), appl. no. 87/1997/871/1083, Judgment of 28 October 1998, p. 116;

⁴⁰⁹ Nuoroda į „visas priemones“ pasitelkta tik teisės į gyvybę kontekste, pabrėžiant pamatinę šios teisės svarbą (*Opuz v. Turkey*, appl. no. 33401/02, Judgment of 9 June 2009, ECHR, p. 130; *Osman v. the United Kingdom* (GC), appl. no. 87/1997/871/1083, Judgment of 28 Oct. 1998, p. 116).

⁴¹⁰ LEONAITĖ, E. „Proporcingumo principas Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje“, Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, 2013 m., p. 331.

⁴¹¹ *Isayeva v. Russia*, Appl. No. 57950/00, ECHR, 2005, par. 66.

⁴¹² *Gäfgen v. Germany* (GC), appl. no. 22978/05, Judgment of 1 June 2010, ECHR.

⁴¹³ Kankinimo samprata įtvirtinta 1984 m. Konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą 1 straipsnyje (*Žin.*, 2006, Nr. 80-3141). Šia samprata vadovaujasi ir EŽTT.

įtvirtintų teisių pobūdis lemia, kad šios teisės negali būti balansuojamos su kitais interesais, be išimčių ir nepaprastosios padėties metu, net ir dėl poreikio apsaugoti kito asmens gyvybę.

EŽTT vertindamas, ar konkretus elgesys pasiekė tokį žiaurumo lygį, kad patektų į EŽTK 3 straipsnio apimtį, laikosi pozicijos, kad valstybės pareigūnų panaudota fizinė jėga prieš asmenį nebus konstatuojama kaip pažeidimas tuomet, kai jėgos panaudojimas buvo griežtai būtinas atsižvelgiant į šio asmens elgesį, nes pastarasis priešinosi suėmimui, siekė pabėgti ar pan.⁴¹⁴ Tokioje situacijoje valstybei tenka pareiga įrodyti, kad jėgos panaudojimas nebuvo didesnio masto, nei buvo būtina, siekiant tikslo.

Toks požiūris remiasi dviem EŽTT praktikoje įtvirtintais kriterijais. Pirma, „tam, kad bausmė ar elgesys būtų „nežmoniškas“ ar „žeminantis“, kentėjimas ar pažeminimas, turi viršyti neišvengiamą kentėjimo ar pažeminimo elementą, susijusį su konkrečia teisėto elgesio ar bausmės forma“⁴¹⁵. Antra, „asmens, kurio laisvė atimta, atžvilgiu panaudota fizinė jėga, jei ji nebuvo griežtai būtina dėl paties asmens elgesio, pažemina žmogiškąjį orumą ir iš principo sudaro EŽTK 3 straipsnyje įtvirtintos teisės pažeidimą“⁴¹⁶.

Dalies teisės mokslininkų teigimu, proporcingumo principo taikymas rodo, jog teisė nepatirti nežmoniško ar orumą žeminančio elgesio nėra „neliečiama“ ar „absoliuti“, nes elgesys, *prima facie* patenkantis į EŽTK 3 straipsnio taikymo sritį, tam tikrais atvejais gali būti pripažintas teisėtu⁴¹⁷. Todėl toks jėgos panaudojimas interpretuojamas panašiai, kaip ir mirtinos

⁴¹⁴ Pavyzdžiui, byloje *Caloc v. France*, 2000 EŽTT nustatė, kad policijos pareigūnų panaudota jėga, siekiant sulaikyti pabėgti mėginusį ir vėliau pareigūnams pasipriešinusį pareiškėją, buvo proporcinga, todėl Konvencijos 3 straipsnis nebuvo pažeistas. Byloje *Iljina and Sarulienė v. Lithuania* Teismas nustatė, jog „pareiškėjos patyrė elgesį, kuris buvo pakankamai rimtas, kad galėtų būti laikomas žeminančiu orumą ir pakliūti į 3 straipsnio taikymo sritį“.

⁴¹⁵ *Ochelkov v. Russia*, appl. no. 17828/05, Judgment of 11 April 2013, p. 51; *Stanev v. Bulgaria* (GC), appl. no. 36760/06, Judgment of 17 January 2012, ECHR 2012, p. 204; *Kudla v. Poland* (GC), appl. no. 30210/96, Judgment of 26 October 2000, ECHR 2000-XI, p. 92.

⁴¹⁶ *El-Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia* (GC), application no. 39630/09, Judgment of 13 December 2012, ECHR 2012, p. 205-207; *Labita v. Italy* (GC), application no. 26772/95, Judgment of 6 April 2000, ECHR 2000-IV, p. 120; *Ribitsch v. Austria*, application no.18896/91, Judgment of 4 December 1995, p. 38, Series A no. 336, p. 38.

⁴¹⁷ LEONAITĖ, E. Proporciningumo principas Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje. *Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013, p. 341.

jėgos panaudojimas pagal EŽTK 2 straipsnio 2 dalį. Kita vertus, yra prieštaraujančių šiam požiūriui argumentuojant, kad žiaurumo „slenksčio“ reliatyvumas, nulemtas poreikio atsižvelgti į konkrečios bylos aplinkybes, negali būti tapatinamas su balansavimu ir nepaneigia EŽTK 3 straipsnyje įtvirtintos teisės „neliečiamumo“ ar „absoliutaus“ pobūdžio⁴¹⁸.

Galima pastebėti esminių panašumų vertinant jėgos panaudojimą pagal EŽTK 2 straipsnio 2 dalį ir 3 straipsnį, nes abiem atvejais vertinamas jėgos panaudojimo pagrindas ir mastas. Vis dėlto, abejotina, ar proporcingumo testo taikymas paneigia EŽTK 3 straipsnio garantijų neliečiamumą, nes, kaip ir EŽTK 2 straipsnio atveju, proporcingumas taikomas vertinant ne EŽTK garantuojamos teisės ribojimus (kurie draudžiami), bet nustatant šios teisės ribas. Todėl proporcingumo principo taikymas nepaneigia EŽTK 3 straipsnyje įtvirtintų garantijų neliečiamumo. Atkreiptinas dėmesys, kad šie argumentai neaktualūs kankinimų draudimo atveju, nes kankinimo samprata jokiais atvejais nėra siejama su jokiais išimtimis ar galimybe pateisinti tokius veiksmus būtinumu⁴¹⁹. Be to, šios teisės pagal EŽTK 15 straipsnio 2 dalį yra priskiriamos prie įsipareigojimų, nuo kurių neleidžiama nukrypti.

Taigi, EŽTK 3 straipsnio kontekste proporcingumo principas siejamas su „neliečiamos“ garantijos nepatirti nežmoniško ar žeminančio elgesio apimties nustatymu, kai valstybės pareigūnai panaudoja jėgą asmens sulaikymo tikslais. Spręsdamas, ar jėgos panaudojimas peržengė EŽTK 3 straipsnyje nustatytą „slenkstį“, kurį peržengus, konstatuotinas pažeidimas, EŽTT taiko panašius kriterijus, kaip ir EŽTK 2 straipsnio 2 dalies atveju – vertina jėgos panaudojimo pagrindą ir mastą.

3) Nepaprastosios priemonės EŽTK sąžiningumo ir geros valios principų kontekste

Remiantis EŽTT praktikos analize, galima teigti, kad valstybių piktnaudžiavimas, naudojantis joms EŽTK suteikiamomis teisėmis, yra iš esmės nesuderinamas su EŽTK tikslais. EŽTK yra numatytos bendrosios apsaugos garantijos taikomos ir nukrypstant nuo įsipareigojimų 15 straipsnio pagrindu. Tokios garantijos išplaukia iš EŽTK 17 ir 18 straipsnių, kurių

⁴¹⁸ PALMER, S. A Wrong Turning: Article 3 ECHR And Proportionality. *Cambridge Law Journal*, 2006, Vol. 65, No. 2.

⁴¹⁹ *Inter alia* apimanti itin intensyvių fizinių ar psichinių kančių sukėlimą, turint tikslą nubausti, išgauti informaciją ar įbauginti.

nuostatos draudžia piktnaudžiavimą teisėmis ir nustato teisių ribas, bei valstybės sąžiningumo ir geros valios principus. EŽTK 17 ir 18 straipsniai, tikėtina, suteiktų pagrindą ginčyti valstybės nukrypimą nuo įsipareigojimų pagal EŽTK 15 straipsnį, kaip įsipareigojimų nesilaikymą dėl to, kad nepaprastosios priemonės buvo per daug ribojančios arba neatitiko pranešime apie nukrypimą nurodytų tikslų. Šie straipsniai taip pat nustato pareigą elgtis sąžiningai, nes nesąžiningas elgesys yra nesuderinamas su EŽTK tikslais ir toks elgesys negali būti taikomas saugant žmogaus teises. Iš EŽTK taip pat išplaukia, kad nukrypimas nuo įsipareigojimų turi būti dėl tokių priemonių, kurios yra būtinos teisėtiems tikslams pasiekti bei kurios neriboja žmogaus teisių daugiau nei būtina ir leidžia EŽTK.

4) Kitos tarptautinės teisės priemonės

Manytina, tarptautinės bendruomenės priežiūra ir dėmesys valstybės nacionalinės nepaprastosios padėties metu yra reikšmingi, siekiant kontroliuoti, kad nukrypimai nuo įsipareigojimų nebūtų naudojami kaip pretekstas nepagrįstiems žmogaus teisių suvaržymams⁴²⁰. Todėl verta išanalizuoti egzistuojančius tarptautinės priežiūros ir kontrolės įgyvendinimo mechanizmus. Tarptautinėje teisėje galima nustatyti keturis būdus, kuriais valstybių įsipareigojimai, susiję su nepaprastąja padėtimi ir nukrypimais, yra stebimi ir kontroliuojami:

a) tarptautinėse sutartyse numatytų organų, kurie yra įgalioti prižiūrėti sutarčių įsipareigojimų vykdymą, bendri stebėjimo įgaliojimai;

b) asmenų, kurių teisės pažeidžiamos, teikiami individualūs skundai sutartyse numatytiems organams, kai valstybė yra davusi sutikimą dėl jurisdikcijos;

c) tarpvalstybiniai skundai sutartyse numatytiems organams, kai yra valstybių sutikimai dėl jurisdikcijos;

d) vadinamasis politinis stebėjimo ir susirūpinimo išreiškimo procesas, vykdomas žmogaus teisių ir kitų nevyriausybinių organizacijų.

EŽTK nėra numatyta valstybėms periodinių ataskaitų teikimo pareigos ar kito mechanizmo, leidžiančio stebėti ir vertinti žmogaus teisių situaciją valstybėse narėse.

⁴²⁰ Venice Commission, *Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations*, 66th Plenary Sess. [interaktyvus, žiūrėta 2017-03-02] Prieiga per internetą: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)015.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)015.aspx)> .

Tuo tarpu TPPTP nustatyta sutarties šalių atitinkamų įsipareigojimų įgyvendinimo stebėseną. TPPTP šalys, remiantis 40 straipsniu, turi pareigą pateikti ataskaitas apie jų įsipareigojimų vykdymą per vienerius metus nuo jų prisijungimo prie TPPTP, ir toliau, periodiškai kas penkerius metus⁴²¹. JT Žmogaus teisių komitetas (toliau – Komitetas) taip pat turi teisę tikrinti valstybių teikiamus pranešimus apie nukrypimus pagal TPPTP 4 straipsnio 3 dalį ir teikti pastabas dėl jų⁴²². Komitetas yra priėmęs du bendruosius komentarus dėl TPPTP 4 straipsnio interpretavimo ir įgyvendinimo⁴²³. Komitetas yra identifikavęs tam tikrus valstybių nukrypimus, kaip keliančius susirūpinimą savo baigiamosiose pastabose dėl nacionalinių ataskaitų⁴²⁴.

Šalių teikiamos ataskaitos Komitetui sudaro pagrindą rengti pastabas apie konkrečias nepaprastąsias padėtis ir priemones. Atkreiptinas dėmesys, kad tai, kas Komiteto įvardijama, kaip valstybių pareiga, pateikti detalią informaciją apie 4 straipsnio taikymą, nėra nustatyta TPPTP ir Komitetas neturi priemonių priversti valstybes teikti detalius ir motyvuotus pranešimus. Dėl šios priežasties daugelis valstybių notifikuoja apie nukrypimus, nenurodydamos papildomos informacijos⁴²⁵. Atsižvelgdamas į tokią valstybių praktiką, Komitetas bendrajame komentare Nr. 29 nurodė, kad Komiteto pareiga stebėti valstybių veiksmus pagal TPPTP 4 straipsnį nepriklauso nuo to, ar valstybė pateikė oficialų pranešimą⁴²⁶. Vis dėlto

⁴²¹ JT Žmogaus teisių komitetas yra paskelbęs detalų vadovą dėl periodinių ataskaitų teikimo pagal TPPT 4 straipsnį, jos teikiamos kas 5 metus. Daugiau žr.: H.R. Comm., *Guidelines for the Treaty-Specific Document to Be Submitted by States Parties Under Art 40 of the ICCPR*, 39, U.N. Doc. CCPR/C/2009/1, 2010, par. 39-44.

⁴²² Kas iš pradžių buvo kontroversiškai vertinama, bet vėliau tapo visuotinai pripažinta. NOWAK, M. U.N. Covenant on Civil And Political Rights: CCPR Commentary 84 (2d rev. ed. 2005), p. 101-102.

⁴²³ Bendrieji komentarai yra priimami daugiausia JT žmogaus teisių sutarčių organų. Nors teisiškai nėra įpareigojantys, praktikoje turi nemažai įtakos. Daugiau žr. ALSTON, P. *The Historical Origin of 'General Comments' in Human Rights Law, in The International Legal System in Quest of Equity and Universality*, Chazoumes, de L. B., Gowlland-Debbas, V. eds., 2001, p. 763, 764.

⁴²⁴ Pvz., žr. H.R. Comm., *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Israel*, 12, U.N. Doc. CCPR/C/78/ISR (Aug. 21, 2003) pastabos dėl Izraelio taikomų nepaprastųjų priemonių, 2003 m.

⁴²⁵ Pvz., Urugvajus informaciją apie nukrypimą pareikė po trejų metų be papildomos informacijos ir į Komiteto paklausimą atsakė, kad jų nepaprastosios padėties pagrindas yra visiems žinomas ir nereikalauja jokio pagrindimo. Daugiau žr.: NOWAK, M. U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary 84 (2d rev. ed. 2005), p. 103 - 119.

⁴²⁶ General Comment No. 29: States of Emergency, 1 2, 4, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 2001.

Komitetas, savo metinėse ataskaitose nurodydamas valstybes, kuriose paskelbta nepaprastoji padėtis, tai padaro labiau formaliai, nepateikdamas jokių esminių komentarų⁴²⁷.

Individualių skundų mechanizmas, nors ir nebuvo specialiai sukurtas nepaprastosios padėties atvejams, tapo svarbiu, sutarties organams prižiūrint TPPTP vykdymą nepaprastosios padėties metu⁴²⁸. Individualūs skundai gali būti teikiami Komitetui pagal TPPTP Pirmąjį fakultatyvinį protokolą, prieš tas valstybes, kurios prie jo prisijungusios davė savo sutikimą⁴²⁹. Nemaža dalis skundų buvo pateikta dėl valstybių *de facto* nepaprastosios padėties, kai valstybės nebuvo pateikusios oficialaus pranešimo apie nukrypimą pagal 4 straipsnį. Pastebėtina, kad Komitetui nėra suteikta veiksmingų galimybių priversti valstybes vykdyti jo sprendimus. Tuo tarpu Europos žmogaus teisių apsaugos sistema EŽTT sprendimų įgyvendinimo požiūriu yra veiksmingesnė⁴³⁰. Visgi reikia pripažinti, kad tai nepadeda apsaugoti žmogaus teisių realiu laiku, nes priimamas *ex post facto* sprendimas, dažniausiai praėjus keleriems metams ar dešimtims metų po pažeidimo. Be to, šis mechanizmas suteikia galimybę gauti kompensaciją nukentėjusioms šalims bei nubausti pažeidėjus tik tuomet, jei byla bus iškelta. Kai nevykdoma nuolatinė pranešimų dėl nepaprastosios padėties nukrypimų kontrolė dėl realių žmogaus teisių pažeidimų, jie gali nepertraukiamai tęstis net ir ilgesnį laiką, kol asmuo turės galimybę pateikti skundą.

Tarpvalstybiniai skundai dėl nepaprastosios padėties yra leidžiami tiek TPPTP, tiek EŽTK, bet yra itin reti⁴³¹. Tokių skundų pavyzdžiai EŽTK yra „Graikų bylos“, kai kelios valstybės pateikė skundą prieš Graikijos karinės diktatūros veiksmus, tai pat Kipro bylos prieš Turkiją ir Airijos byla prieš Jungtinę Karalystę dėl veiksmų Šiaurės Airijoje. EŽTT taip pat buvo pateikti Ukrainos pareiškimai prieš Rusiją, dėl jos neteisėtų veiksmų Rytų

⁴²⁷ Report of the H.R. Comm., 97th-99th Sess., Oct. 12-30, 2009, Mar. 8-26, U.N. Doc. A/65/40; GAOR, 65th Sess., Supp. No. 40 (2010).

⁴²⁸ Individualių skundų sistema pagal TPPTP fakultatyvų protokolą yra naudojama spręsti problemas dėl 4 straipsnio taikymo, pvz., kad net ir pranešus apie nukrypimą, gali būti pripažinta, kad šalis pažeidė savo įsipareigojimus. MCGOLDRICK, D. *The Interface Between Public Emergency Powers and International Law*, 2 INT'L J. CONST. L. 380 (2004), p. 382.

⁴²⁹ Optional Protocol to the ICCPR, Dec. 16, 1966, 999 U.N.T.S. 302.

⁴³⁰ EŽTT sprendimus valstybės dažniausiai įvykdo, tai prižiūri Ministrų komitetas. Daugiau žr.: LEACH, P. *The Effectiveness of the Committee of Ministers in Supervising the Enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights*, 3 Pub. L. 443, 2006.

⁴³¹ TPPTP 41 str., EŽTK 33 str.

Ukrainoje⁴³². Vis dėlto tokios bylos pasitaiko retai, tarpvalstybiniai skundai teikiami tik kraštutiniais atvejais. Jų dažniausiai vengiama dėl politinių trukdžių ir diplomatinių pasekmių valstybių tarpusavio ryšiams.

Paminėtina ir egzistuojanti plati įvairovė politinių procesų, kurie turi įtakos prižiūrint tarptautinių įsipareigojimų vykdymą. Nuo 2008 m. JT Žmogaus teisių taryba vykdo Visuotinę periodinę peržiūrą⁴³³. Jos metu siekiama įvertinti bendrą žmogaus teisių padėtį kiekvienoje valstybėje narėje, periodinė peržiūra atliekama kas ketveri-penkeri metai, o vertinimą atlieka vis kitos valstybės. Visuotinio vertinimo procesas yra tarpvalstybinis ir tuo jis iš esmės skiriasi nuo pranešimų teikimo pagal žmogaus teisių konvencijas ir jų svarstymo atitinkamuose komitetuose, kuriuose vertinimą atlieka ekspertai⁴³⁴. Šiose peržiūrose ne kartą atkreiptas dėmesys į 4 straipsnio įgyvendinimą. JT Žmogaus teisių tarybos specialios procedūros apima ir žmogaus teisių specialiuosius pranešėjus, ir darbo grupes, kurios ėmėsi nepaprastosios padėties taikymo klausimų⁴³⁵.

⁴³² EŽTT spaudos skyriaus valstybių apžvalga, bylos prieš Rusiją 2016 m. rugsėjo mėn. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Russia_ENG.pdf>.

⁴³³ JT Generalinė asamblėja rezoliucijoje nr. 60/251 (2006) įpareigojo Tarybą atlikti visuotinę periodinę peržiūrą, dėl kiekvienos valstybės nares tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimų laikymosi. G.A. Res. 60/251, 15, U.N. Doc. A/RES/60/251 (Mar. 15, 2006).

⁴³⁴ Daugiau žr.: Lietuvos Respublikos pranešimai pagal Tarptautinį pilietinių ir politinių teisių paktą [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.urm.lt/default/lt/uzsienio-politika/uzsienio-politikos-prioritetai/zmogaus-teises/zmogaus-teisiu-konvencijos-ir-pranesimu-rengimas>>.

⁴³⁵ Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights, *Rep. of the International Commission of Inquiry on Libya*, 16, U.N. Doc. A/HRC/19/68 (Mar. 2, 2012); Office Of The U.N. High Comm'r For Human Rights; Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka, 186-187, 2011, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.un.org/News/dhlinfocus/SriLanka/POEReportFull.pdf>>; *UN Human Rights Chief Welcomes Sri Lanka Report, Urges Further Investigation into Conduct of Final Stages of the War*, Off. U.N. High Commissioner for Hum. RTs. (2011), [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10962&LangID=E>>. The U. N. Committee against Torture, the Committee on Freedom of Association of the International Labour Organization, the Committee on the Human Rights of Parliamentarians of the Inter-Parliamentary Union. *Daugiau žr.: Special Rapporteur for States of Emergency, The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees: Question of Human Rights and States of Emergency: Tenth Annual Rep.*, 11 20, 33, 48, Comm'n on Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/19, 1997.

Vis dėlto reikia pripažinti, kad yra kelios esminės stebėjimo ir kontrolės įgyvendinimo problemos. TPPTP 4 straipsnio įgyvendinimas dėl pareigos paskelbti viešai nepaprastąją padėtį ir apie ją pranešti Generaliniam sekretoriui yra nepakankamas dėl dviejų pagrindinių priežasčių:

a) nėra efektyvus ir nuolatinio procedūrinio mechanizmo, skirto specialiai ir sistemiškai vertinti nukrypimus, kai apie juos pranešama. Nei vienas tarptautinis organas nesiima jokių esminių veiksmų, kai gaunamas valstybės pranešimas apie nukrypimą. 1997 m. JT Specialusis pranešėjas nepaprastosios padėties atžvilgiu pateikė rekomendaciją, kad būtų įsteigtas nuolatinio pobūdžio nepaprastųjų padėčių ir nukrypimų monitoringas bei mechanizmas Komitetui svarstyti atitinkamų valstybių veiksmus⁴³⁶. Tai būtų didelis politinis žingsnis, tačiau ši idėja iki šiol nesulaukė pritarimo tarptautinėje bendruomenėje;

b) pranešimo apie nukrypimą pareiga yra nepaisoma, o valstybėms dėl to nekyla jokių realių pasekmių. *De facto* nepaprastoji padėtis, kai nepranešama apie nukrypimą, yra dažna problema, net tokios demokratinės valstybės kaip JAV, nepraneša apie nepaprastųjų priemonių taikymą⁴³⁷. Dėl tokių valstybių veiksmų tarptautiniams organams yra sudėtinga surinkti reikiamą informaciją ir atlikti tyrimą dėl nukrypimo teisėtumo, kas silpnina jų vaidmenį.

Apibendrinant, šis tarptautinių priemonių tyrimas parodo, kad nors tarptautinė teisė ir nustato tam tikrus įpareigojimus valstybėms dėl žmogaus teisių apsaugos nepaprastosios padėties metu, tuo pačiu formuodama kriterijus nepaprastųjų priemonių taikymui, visgi jie neatgraso valstybių nuo pažeidimų ir piktnaudžiavimo nepaprastąją padėtimi. Nepaprastųjų priemonių taikymas neretai lemia rimtus žmogaus teisių pažeidimus. Kaip JT Specialusis pranešėjas pastebėjo: „daugeliu atvejų nepaprastoji padėtis tapo teisine priemone „įteisinančia blogiausią piktnaudžiavimą“⁴³⁸. Nepaprastoji padėtis tampa įrankiu institucionalizuoti neteisėtas priemones, pavyzdžiui, saugančias valdžią nuo bet kokios opozicijos, tokiu būdu paneigiant jos „išimtinę“ prigimtį. Demokratinėse visuomenėse nepaprastosios priemonės, kurios pažeidžia mažumų teises, pavyzdžiui, antiterorizmo įstatymai, yra toleruojamos ir netgi remiamos demokratinės daugumos. Tuo tarpu

⁴³⁶ Special Rapporteur for States of Emergency, par. 12, 187.

⁴³⁷ JAV nepranešė apie nukrypimą ir nepaprastųjų priemonių taikymą po 9/11. FITZPATRICK, J. Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency, 1994, p. 263.

⁴³⁸ Special Rapporteur for States of Emergency, par. 3.

tarptautinės žmogaus teisių apsaugos įgyvendinime nepaprastosios padėties metu yra trūkumų. Valstybių narių nukrypimo nuo įsipareigojimų teisė yra įtvirtinta tarptautinėse konvencijose, bet nėra apsaugota nuo piktnaudžiavimo. Esminės problemos kyla dėl nepaprastosios padėties metu taikomų priemonių intensyvumo ir ilgai trunkančių tarptautinių stebėsenos bei svarstymo procesų. Nėra nustatytų reagavimo į valstybių pranešimus dėl nukrypimų procedūrų, tarptautiniams stebėtojams sunku gauti pakankamai detalios informacijos realiu laiku, valstybėje esant nepaprastajai padėčiai. Gali praeiti keleri ar net kelios dešimtys metų, kol konkreti situacija bus įvertinta ir nustatyti pažeidimai. Padėtį apsunkina ir tai, kad valstybės ne visuomet notifikuoja apie nukrypimus, todėl dalis nepaprastosios padėties atvejų lieka nežinomi.

2. Tarptautinės teisės nepaprastosios padėties normų taikymo problematika

2.1. Praktikoje kylančių problemų apžvalga

Kaip matyti iš atlikto tyrimo, valstybės naudojasi nukrypimo nuo tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimų teise. Maždaug pusė pasaulio valstybių yra notifikavusios apie *de jure* arba *de facto* nepaprastąją padėtį, nemaža dalis iš jų nepaprastąją padėtį ne kartą pratęsė arba skelbė iš naujo⁴³⁹. Per pastarąjį dvidešimtmetį buvo pateikti daugiau nei 300 pranešimų dėl nukrypimo nuo žmogaus teisių įsipareigojimų, dažniausios priežastys buvo pilietiniai karai arba kiti rimti vidiniai neramumai⁴⁴⁰.

Pastebėtina, kad nepaprastosios padėties nuostatos vis dažniau įtraukiamos į nacionalinius įstatymus ir / ar tampa konstitucijų dalimi. Kyla problemų dėl tokių nuostatų derinimo su tarptautine teise. JT Žmogaus teisių komitetas išreiškė susirūpinimą, kad dalis valstybių nukrypo nuo tarptautinių žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimų, remdamosi tokiomis nacionalinėmis nepaprastosios padėties normomis, kurios neatitinka TPPTP 4 straipsnio⁴⁴¹.

⁴³⁹ *Ten pat.* Ataskaitoje nurodyta, kad 30 valstybių nepaprastoji padėtis ar nepaprastosios priemonės tęsiasi gana ilgą laiką.

⁴⁴⁰ Duomenys nuo 1995 m. iki 2015 m. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.emergencymapping.org>>.

⁴⁴¹ Tyrimų duomenys rodo, kad daugiau nei 2/3 pasaulio valstybių turi konstitucines nepaprastosios padėties nuostatas. Tačiau kyla problemų dėl tokių nuostatų atitikimo tarptautinei žmogaus teisių teisei. Daugiau žr.: Special Rapporteur for States of Emergency, *The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees*:

Nepaprastoji padėtis neretai sutampa su žmogaus teisių pažeidimais. Tokie pažeidimai apima nepagrįstus suėmimus, kankinimus, nuteisimus, neužtikrinant teisės į tinkamą teismo procesą, teisės į gynybą, ir kitų žmogaus teisių pažeidimus. Pavyzdžiui, JT savavališko suėmimo darbo grupė nepaprastą padėtį apibūdino kaip pagrindinę savavališko sulaikymo priežastį⁴⁴². Be to, nepaprastoji padėtis gali paveikti ir ekonomines, socialines, kultūrines teises. Tokiais atvejais pažeidžiamiausios grupės yra tautinės mažumos, pabėgėliai, taip pat žurnalistai, žmogaus teisių gynėjai⁴⁴³.

JT Specialusis pranešėjas nepaprastosios padėties atžvilgiu yra pastebėjęs, kad tokia padėtis tendencingai palieka ryškius autoritarinio režimo pėdsakus įprastinėje demokratinės visuomenės teisinėje sistemoje. Tokia tendencija kelia riziką, jog tokiose valstybėse gali įsitvirtinti institucionalizuoti žmogaus teisių pažeidimai⁴⁴⁴. Rizika kyla dėl proceso, kuris vyksta per nepaprastųjų priemonių perkėlimą į įprastinius įstatymus, pagrindžiant tai nacionaliniu saugumu ir tokiu būdu „institucionalizuojant nepaprastą padėtį“⁴⁴⁵. Vienas iš tokių procesų ryškiausių pavyzdžių galėtų būti Izraelis, kur didelė dalis nuolat galiojančių įstatymų buvo priimta dėl nepaprastosios padėties ir tapo įprastinės teisinės tvarkos dalimi⁴⁴⁶.

Pavyzdžiui, terorizmas sukėlė rimtų problemų Vakarų valstybėse ne tik dėl tiesioginių jo padarinių, bet ir dėl to, kad ši grėsmė buvo naudojama pateisinti ilgus metus besitęsiančias nepaprastąsias priemones⁴⁴⁷. Nepaprastoji padėtis, kartu su plačiais ir abstrakčiais antiteroristiniais įstatymais, gali suteikti valdžiai išimtinių įgaliojimų, peržengiančių

Question of Human Rights and States of Emergency: Tenth Annual Rep., 11, 20, 33, 48, Comm'n on Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/19, 1997.

⁴⁴² UN Human Rights Council. Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Chair-Rapporteur: El Hadji Malick Sow. 19 January 2011. No. A/HRC/16/47. [interaktyvus, žiūrėta 2015 08 14] Prieiga per internetą: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-47.pdf>>, par. 48.

⁴⁴³ Special Rapporteur for States of Emergency, *The Administration of Justice and the Human Rights*.

⁴⁴⁴ *Ten pat*, par. 127.

⁴⁴⁵ *Ten pat*, šioje ataskaitoje naudojamas terminas angl. „*Institutionalizing the emergency*“, autorės išverstas kaip nepaprastosios padėties institucionalizavimas.

⁴⁴⁶ Izraelis netgi nurodė JT Žmogaus teisių komitetui, kad didelė dalis jų įstatymų priklauso nuo nepaprastosios padėties egzistavimo ir jie turėtų būti peržiūrėti prieš atšaukiant tokią padėtį, kad esminiai santykiai neliktų nereguliuoti. Daugiau žr. *Human Rights Comm., Second Periodic Report of the Government of Israel*, 72, U.N. Doc. CCPRIC/ISR/2001/2 (Dec. 4, 2001).

⁴⁴⁷ Pavyzdžiui, Jungtinė Karalystė, Airija, JAV.

konstitucijos ribas. Dar daugiau – kadangi terorizmas visuomenėje dažniausiai suvokiamas kaip išorinė grėsmė (iš užsieniečių ar tautinių mažumų), demokratinė dauguma galimai remia valdžios krizinį valdymą imantis žmogaus teises ribojančių priemonių prieš tam tikrą grupę⁴⁴⁸.

Nepaprastosios padėties metu, valdžios galių atskyrimo principas veikia ribotai – vykdomosios valdžios įgaliojimai išplečiami kitų dviejų sąskaita, kas neretai ir lemia žmogaus teisių pažeidimus⁴⁴⁹. Teismų darbas gali būti sutrikdytas dėl ekstremalių aplinkybių. Nepaprastoji padėtis gali lemti masinius teisėjų atleidimus, specialių teismų steigimą arba teisminės kontrolės apribojimą ar suspendavimą⁴⁵⁰. Kaip nurodė JT Specialusis pranešėjas, nepaprastoji padėtis ir jos įtaka institucijoms gali pakeisti valdžios galių atskyrimo ir institucijų nepriklausomumo principus į valdžios galių hierarchiją, kurios viršūnėje bus vykdomoji valdžia⁴⁵¹. Nepaprastą padėtį gali būti naudojama kaip įrankiu, saugančiu valstybės valdžią ar jos vadovą ribojant saviraiškos laisvę, politinių susirinkimų, susibūrimų ir kitas pilietines bei politines teises. Kai kuriose valstybėse valdžia yra linkusi bet kokią iššūkį jų valdymui, net ir taikų, vertinti kaip grėsmę tautos gyvavimui ir išlikimui, ypač tose valstybėse, kuriose nėra teisėto būdo pakeisti valdžią⁴⁵². Šiaurės Afrikos valstybėse vykę bandymai nuversti diktatorius 2011 m., vadinamasis „Arabų pavasaris“ atspindi, kaip tokio pobūdžio valdžia gali greitai panaudoti neproporcingą jėgą prieš taikius demonstrantus ir po to kylantį smurtą pateisinti nepaprastą padėtį⁴⁵³.

Apibendrinant tarptautinių šaltinių analizę, galima teigti, kad nepaprastosios padėties taikymo problemų kyla daug ir įvairių bei jos turi neigiamą poveikį žmogaus teisių apsaugai. Šios problemos apima

⁴⁴⁸ GROSS, O. AOLAIN, N. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, 2006, p. 7, 236, rašoma, koks nustebimas sudrebino Jungtinės Karalystės visuomenę, kai paaiškėjo, kad visi sprogdintojai buvo JK piliečiai. Kitas pavyzdys: Izraelis nurodė JT Žmogaus teisių komitetui, jog privatumo apribojimai buvo priimtini visuomenei.

⁴⁴⁹ FITZPATRICK, J. *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency*, 1994, p. 30-31.

⁴⁵⁰ Special Rapporteur for States of Emergency, *The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees: Question of Human Rights and States of Emergency: Tenth Annual Rep.*, par. 149.

⁴⁵¹ *Ten pat*, par. 150.

⁴⁵² *Ten pat*, par. 5.

⁴⁵³ ZWITTER, A. *The Arab Uprising State of Emergency and Constitutional Reform*, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/digital/pdf/articles/2014_2/Zwitter_e.pdf>

nacionalinių ir tarptautinių žmogaus teisių nuostatų nesuderinamumą, sunkius žmogaus teisių pažeidimus, nepaprastųjų priemonių institucionalizavimą įprastinėje teisinėje sistemoje, iškraipytą valdžių padalijimo principą, kuris lemia teisminės kontrolės sumažėjimą.

2.2. Esminės nepaprastosios padėties problemos tarptautinėje jurisprudencijoje

JT Žmogaus teisių komiteto ir EŽTT jurisprudencija valstybių nukrypimų nuo tarptautinių įsipareigojimų dėl nepaprastosios padėties kontekste atskleidžia kelis esminius aspektus, kurie kelia iššūkius tarptautinei žmogaus teisių apsaugai. Galima išskirti tris pagrindines konceptualias problemas, kurios susijusios ir su anksčiau darbe aptartais teoriniais debatais dėl nepaprastosios padėties sampratos. Toliau po vieną analizuojami šie aspektai:

- a) vertinimo nuožiūros laisvės doktrina;
- b) terorizmo suvokimas kaip pagrindo, nereikalaujančio įrodymų;
- c) valstybės valdžios apsauga nuo opozicijos.

1) Vertinimo nuožiūros laisvės doktrina

Manytina, kad valstybės vertinimo nuožiūros laisvės doktrina, kuria EŽTT remiasi savo jurisprudencijoje, yra viena iš esminių problemų, dėl kurių taip sudėtinga apibrėžti nepaprastosios padėties tarptautinius teisinius pagrindus. Vertinimo nuožiūros laisvė paprastai pagrindžiama tuo, kad kiekvienos valstybės valdžia turi teisę į tam tikrą laisvę (diskreciją) sprendžiant vidinius konfliktus tarp žmogaus teisių ir viešojo intereso⁴⁵⁴. Vertinimo nuožiūros laisvės doktrina naudojama įvairiuose kontekstuose⁴⁵⁵, tačiau jos pradžia galima laikyti bylas nepaprastosios padėties kontekste (*Graikija v. Jungtinė Karalystė, Lawless v. Airija, Graikų bylos*). Manoma,

⁴⁵⁴ GROSS, O., AOLAIN, F. Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Art. 15 of the ECHR, 23 *Hum. RTs. Q.*, 2001. P. 626, 644; VIENAŽINDYTĖ, J. Vertinimo nuožiūros laisvės doktrina EŽTT jurisprudencijoje. *Teisė*, 2014, T. 90, p. 188-210.

⁴⁵⁵ Vėliau ši sąvoka tapo naudojama ir bylose dėl saviraiškos ar tikėjimo laisvės, viešosios moralės apsaugos ir kt. Išsamus nuožiūros laisvės doktrinos taikymo bylų sąrašas: *Margin of Appreciation*, Council Eur. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2_en.asp>.

kad platus doktrinos taikymas bylose, kuriose remiamasi EŽTK 15 straipsniu, ir tai, kad šiose bylose EŽTT nė karto nebuvo nustatęs vienos iš materialių reikalaujamų sąlygų, t. y. nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo, pažeidimo, rodo EŽTT tendenciją, nagrinėjant tokio pobūdžio bylas, netikrinti įtvirtintų objektyviųjų reikalavimų⁴⁵⁶. Vertinimo nuožiūros laisvės doktrinos taikymas yra laikomas „teisminės valdžios savivarža“⁴⁵⁷. Tokią praktiką bandoma pagrįsti tuo, kad bylose dėl 15 straipsnio taikymo valstybei neišvengiamai turi būti suteikiama plati vertinimo nuožiūros laisvė dėl demokratinės valstybių prigimties ir procesų bei politiškai jautrių ir sudėtingų aplinkybių.

Nors vertinimo nuožiūros laisvės doktrina yra įsišaknijusi EŽTT jurisprudencijoje, jos tiksli apimtis ir vaidmuo nėra visiškai aiškūs⁴⁵⁸. EŽTT sprendime *A. ir kiti v. Jungtinė Karalystė* byloje išsakyta pozicija, kad nuožiūros laisvės doktrina ir EŽTK 15 straipsnio reikalavimai *prima facie* nėra visiškai suderinami. Venecijos komisija taip pat nepateikė platesnio paaiškinimo, tik nurodė, kad „nors valstybės naudojasi nuožiūros laisve, jos neturi peržengti to, kas yra reikalinga ar proporcinga“⁴⁵⁹. Galima pastebėti tam tikrą nenuoseklumą šios doktrinos taikyme, nuo diskrecijos ribų įvertinimo ir detalaus klausimo ištyrimo vienos bylose iki visiško teismų vaidmens atsisakymo ir visiškos valstybės nuožiūros laisvės pripažinimo kitose bylose, vertinant valstybės įsipareigojimų laikymąsi. Problema kyla dėl vertinimo nuožiūros laisvės doktrinos taikymo subjektyvumo ir jos „elastingumo“, kuris toliau yra apsunkinamas pasiremiant tai platesne, tai siauresne vertinimo nuožiūros laisve.

Teisės moksle yra nuomonių, kad vertinimo nuožiūros laisvės doktrina tapo įrankiu, kuris EŽTT suteikia „lengvą išėitį“ susidūrus su

⁴⁵⁶ VIENAŽINDYTĖ, J. Vertinimo nuožiūros laisvės doktrina EŽTT jurisprudencijoje. *Teisė*, 2014, T. 90, p. 188-210.

⁴⁵⁷ Angl. *judicial self-restraint*. Iš CROQUET, N. A. J. The European Court of Human Rights' Norm-createness and Norm-limiting Processes: Resolving a Normative Tension. *Columbia Journal of European Law*, 2011.

⁴⁵⁸ SVENSSON-MCCARTHY, A. L. The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Préparatoires and Case-Law of the International Monitoring Organs, 1998, p. 318.

⁴⁵⁹ Venice Commission, *Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations*, 66th Plenary Sess. [interaktyvus, žiūrėta 2017-03-02] Prieiga per internetą: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)015.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)015.aspx)>.

sudėtinga byla dėl nepaprastosios padėties⁴⁶⁰. EŽTT, pasiremdamas vertinimo nuožiūros laisvės doktrina, tiesiog perkelia sudėtingus klausimus nacionalinėms institucijoms, kurių veiksmai yra skundžiami, siekiant tarptautinio teismo įvertinimo⁴⁶¹. Viena vertus, atsakomybės perdavimas atgal valstybės valdžiai priimti sudėtingus sprendimus tam tikra prasme gali būti pateisinamas demokratijos ir teisinės valstybės pagrindais bei iš to išplaukiančiu pasitikėjimu teismų sprendimų teisėtumu⁴⁶². Kita vertus, nepaprastosios padėties kontekstas, kuriame nuožiūros laisvė taikoma, neretai demonstruoja prieštaravimą tarp šio pagrindimo ir kito esminio demokratijos elemento: teisminės valdžios ir įstatymų vaidmens, saugant mažumas nuo „daugumos tironijos“⁴⁶³. Todėl doktrina, pagrįsta demokratiniu sprendimų priėmimo teisėtumu yra ne visada tinkama, kai konfliktas susijęs su mažumomis. Atkreiptinas dėmesys, kad didelė dalis EŽTT bylų, kuriose ginčijamasi dėl nepaprastosios padėties ar nepaprastųjų priemonių, gali būti laikomos susijusiomis su mažumų teisėmis (pvz., Šiaurės Airija ir katalikai, Turkija ir kurdai, Jungtinė Karalystė ir arabų kilmės užsieniečiai).

Tokioje situacijoje nesiūloma apskritai atsisakyti vertinimo nuožiūros laisvės doktrinos, tačiau įvertinami jos trūkumai nepaprastosios padėties klausimų kontekste. Nuožiūros laisvė galėtų būti taikoma aiškiau, konkrečiau ir tik dėl nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo egzistavimo, bet ne dėl nepaprastųjų priemonių proporcingumo. Vis dėlto problema slypi klausime, ar galima šiuos du elementus visiškai atskirti tam, kad taikytume nuožiūros laisvę tik vienam iš jų. Kaip jau minėta, teisminis proporcingumo testas reikalauja, kad „padėties kritiškumas“ būtų vienas iš kriterijų. Jeigu teisminės valdžios savivarža (per vertinimo nuožiūros laisvę) taikoma vertinant nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą, kyla rizika, kad proporcingumo įvertinimas vyks nepagrįstai įvestos nepaprastosios padėties kontekste. Kitaip tariant, gali būti, kad teismas vertins proporcingumą

⁴⁶⁰ Kai EŽTT pabrėžia savo įgaliojimų ribas dėl 15 straipsnio ir kartu suteikia plačią nuožiūros laisvę valstybėms narėms, tai neišvengiamai sudaro įspūdį, kad norima išvengti sprendimo priėmimo prieš valstybės valdžią, išskyrus sunkiausius piktnaudžiavimo atvejus. Iš SVENSSON-MCCARTHY, A. L. *The Int. Law of Human Rights*, p. 314-15.

⁴⁶¹ BENVENISTI, E. *Margin of Appreciation, Consensus and Universal Standards*. N.Y.U. *Journal of International Law and Politics*, Vol. 31:843, p. 853.

⁴⁶² GROSS, O., AOLAIN, F. *Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, 23 *Hum. RTs. Q.*, 2001, p. 625, 644.

⁴⁶³ *Ten pat*, p. 853-854.

priemonių, kurios galėtų būti pagrįstos, esant teisėtai įvestai nepaprastajai padėčiai, tačiau teismas pasirems valdžios tvirtinimu ir netikrins, ar nepaprastosios padėties įvedimas buvo pagrįstas. Tokia valstybės vertinimo nuožiūros laisvė, jeigu realybėje kritinės padėties sąlyga nebuvo įvykdyta, iš esmės kompromituoja teisminį proporcingumo testą.

Apskritai sąsajos tarp šių dviejų kriterijų nėra dažnai aptariamose teisės moksle, bet ši ryšį pastebėjo A. L. Svensson-McCarthy bylos *Airija v. Jungtinė Karalystė* kontekste. Jos teigimu, sprendimo motyvuose yra „fundamentalus prieštaravimas, kuris seka iš fakto, kad Teismas tiesiogiai atsisakė įvertinti nepaprastųjų priemonių griežtą būtinumą, remdamasis tuo, kad jo užduotis yra tik įvertinti nukrypstančių priemonių teisėtumą pagal Konvenciją“⁴⁶⁴. Kita vertus, bylos *A. ir kiti v. Jungtinė Karalystė* sprendime EŽTT nurodė, kad nuožiūros laisvė yra taikoma abiem atvejais, nes neįmanoma jos taikyti tik nepaprastosios padėties įvedimo pagrindui.

2) Terorizmas, kaip nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas

Terorizmas kelia rimtą iššūkį, siekiant išvengti piktnaudžiavimo nepaprastąja padėtimi. Nors TPPTP ar EŽTK rengimo metu jis nebuvo toks aktualus, o iki XXI a. jis net nebuvo minimas tarp nepaprastosios padėties įvedimo priežasčių, tačiau šiuolaikiniame pasaulyje teroristų išpuoliai tapo gan dažnu reiškiniu. Terorizmo samprata yra daugialypė ir jis nėra aiškiai apibrėžtas tarptautinėje teisėje⁴⁶⁵.

Reikia pripažinti, kad terorizmas tam tikrais atvejais gali sudaryti nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą, visgi neretai dėl tokio pagrindo kyla įvairių problemų⁴⁶⁶. Terorizmas gali būti grėsmė tautos gyvavimui, kai „tautos gyvavimas“ reiškia gyventojus, valstybės teritorinį vientisumą arba

⁴⁶⁴ SVENSSON-MCCARTHY, A. L. The Int. Law of Human Rights, p. 314-15.

⁴⁶⁵ Skirtumas tarp „teroristo“ ir „kovotojo dėl laisvės“ buvo ginčytinas tiek kolonijinės priespaudos metu, tiek jis nėra aiškus šiandien nepaprastosios padėties kontekste, pavyzdžiui, situacijose dėl okupuotų Palestinos teritorijų, kurdų Turkijoje ar tamilų Šri Lankoje. Daugiau žr. VASILIAUSKIENĖ, D. „Kova su terorizmu tarptautinės humanitarinės teisės kontekste“, daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, Teisė, 2014.

⁴⁶⁶ Apskritai tik labai gerai remiamos grupės, net ne teroristinės, turi galimybes sudaryti grėsmę valstybės išlikimui ir tik labai mažos arba silpnai ginamos valstybės. Iš Sub-Comm'n on the Promotion and Protection of Human Rights, *Specific Human Rights Issues: New Priorities, in Particular Terrorism and Counter-terrorism*, U.N. Doc. A/HRC/Sub.1/58/30, 2006, par. 37.

jos valdžios organų funkcionavimą⁴⁶⁷. Pavyzdžiui, Šiaurės Airijoje ar Izraelyje tam tikrais laikotarpiais terorizmas sudarė pakankamą pagrindą nukrypti nuo žmogaus teisių įsipareigojimų. Valstybių susitelkimas į kovą su terorizmu yra pagrįstas, tačiau šiuo pagrindu skelbiant nepaprastąją padėtį kyla bent kelios problemos.

Vienas iš esminių probleminių aspektų yra tai, kad didžioji dalis teroristų išpuolių yra nukreipti į visuomenės nuolatinės baimės kurstymą ir jie dažniausiai nekelia esminės grėsmės valstybės institucijoms bei nėra laikinos prigimties. Vis dėlto mastas, kurį turėtų pasiekti terorizmo grėsmė, kad sudarytų nepaprastosios padėties pagrindą, reikalaujantį nukrypimo, nėra aiškus.

Byloje *A. ir kiti v. Jungtinė Karalystė* EŽTT nubrėžė paralelę tarp Šiaurės Airijos krizės ir Jungtinės Karalystės situacijos po 2001 m. rugsėjo 11 d. išpuolių JAV, kad pagrįstų teiginį, jog terorizmas gali būti nepaprastosios padėties įvedimo pagrindu. Palygindamas, EŽTT pasinaudojo bylos *Airija v. Jungtinė Karalystė* motyvu, kad buvo kilęs „ypatingai toli siekiantis ir stiprus pavojus Jungtinės Karalystės teritoriniam vientisumui“⁴⁶⁸. Tuo tarpu Jungtinės Karalystės pranešimas apie nukrypimą 2001 m. naudojo tą pačią „teroristinės grėsmės“ ir „nacionalinio saugumo“ terminologiją, kad apibūdintų nepaprastąją padėtį, bet nedetalizavo grėsmės prigimties ar masto⁴⁶⁹. Be to, nukrypimo teise Jungtinėje Karalystėje buvo pasinaudota gerokai anksčiau nei realiai įvyko teroristų išpuoliai (Londone teroro išpuolis įvyko 2005 m.), todėl yra pagrindo manyti, kad nebuvo kilusios pakankamos grėsmės valdžios institucijoms ar pilietinės visuomenės egzistavimui⁴⁷⁰. Tačiau EŽTT nesirėmė šiuo argumentu ir nurodė, kad egzistavo „skubus poreikis apsaugoti Jungtinės Karalystės tautą nuo teroristų išpuolių“⁴⁷¹. Vertinant EŽTT *Airijos bei A. ir kiti* bylas, galima įžvelgti tam tikrų panašumų, tačiau pažymėtina, kad jose yra ir nemažai skirtumų. IRA

⁴⁶⁷ Syracuse Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. (UN doc. E/Cn.4/1985/4; *Human Rights Quarterly*, 1984, princ. 39 (b)).

⁴⁶⁸ *A and the others v. United Kingdom*, Appl. no. 3455/05, ECHR (Grand Chamber), 2009, par. 184.

⁴⁶⁹ *Ten pat.*

⁴⁷⁰ *A. and others v. Secretary of the State for the Home Department* (UKHL 56, 2004).

⁴⁷¹ *A and the others v. United Kingdom*, Appl. no. 3455/05, ECHR (Grand Chamber), 2009, par. 216.

išpuolių mastas ir poveikis Jungtinei Karalystei ir jos gyventojams tuo metu buvo nepalyginamas su nekonkrečia Al Qaeda grėsme 2001 m.

Grėsmės mastas turėtų būti įvertintas kartu su grėsmės prigimtimi proporcingumo testo kontekste, analizuojant priemones, pasitelktas tai grėsmei eliminuoti. *A. ir kiti* bylos sprendimas, pavyzdžiui, parodo, kaip britų valdžia netinkamai įvertino grėsmės, dėl kurios buvo nukrypta nuo įsipareigojimų, mastą. Jų nukrypime nurodyta, kad „užsienio piliečiai“ yra grėsmė ir prieš juos buvo taikytos skundžiamos priemonės, kurios buvo pripažintos EŽTK pažeidimu. EŽTT atkreipė dėmesį į Londono sprogdinimus 2005 m., įvykusius po 4 metų nuo 2001 m. nukrypimo, kad pagrįstų, jog pavojus buvo realus ir pagrįstas⁴⁷². Tačiau kolegija neįvardijo fakto, kad visi sprogdintojai buvo Jungtinės Karalystės piliečiai, taigi jie nebuvo priemonių, dėl kurių nukrypta, subjektai (nukrypime minimi tik užsieniečiai). Šios detalės tarsi pasimeta ar sąmoningai yra pametamos „kovos su terorizmu“ kontekste, kuri plačiai naudojama kaip pagrindas nepaprastosioms priemonėms⁴⁷³.

Proporcingumo principo vienas iš kriterijų yra grėsmės, kurią kelia konkretus pavojus ar krizė, neišvengiamumas, kas buvo pirmą kartą pasakyta „Graikų bylų“ sprendime ir vėliau plėtojama tarptautinės žmogaus teisių apsaugos moksliniuose projektuose. Pavyzdžiui, Sirakūzų principai dėl ribojimo ir nukrypimo nuostatų TPPTP, numato, kad „kiekviena priemonė turi būti nukreipta į tikrą, aiškų, esamą ar neišvengiamą pavojų ir negali būti nustatyta vien dėl potencialaus pavojaus baimės“⁴⁷⁴. Teisinis šio principo taikymas, kaip ir aiškus ar griežtas potencialaus ir neišvengiamo pavojaus atskyrimas, yra sudėtingas. Visose bylose, susijusiose su terorizmu, valstybės tvirtino pavojaus neišvengiamumą, be jokio detalesnio pagrindimo. Tačiau abejonių dėl pavojaus neišvengiamumo teisėjams kildavo tik atskirosiose nuomonėse. Pavyzdžiui, *Lawless* byloje penki Komisijos nariai nesutiko su sprendimu, kad terorizmo grėsmė buvo pakankamas pagrindas. Šie nariai manė, kad situacija nepasiekė kritinės padėties sąlygos, nes ji tęsėsi panašia forma metų metus ir Komisija pernelyg rėmėsi Airijos vyriausybės teiginiais⁴⁷⁵.

⁴⁷² *Ten pat*, par. 177.

⁴⁷³ Tai pabrėžia daugelis autorių įvairių žmogaus teisių pažeidimų kontekste, pvz., AGAMBEN G. *State of Exception*, p. 15-17; FITZPATRICK, J. *Human Rights in Crisis*, p. 252.

⁴⁷⁴ *Syracuse Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the ICCPR*, par. 54.

⁴⁷⁵ *Lawless v. Ireland*, App. No. 332/57, Eur. Ct. H.R. (1960) par. 94-102.

Pažymėtina, kad nepaprastosios padėties laikinumas, yra vienas iš esminių jos elementų, kurį netgi galima pavadinti principu, kad nepaprastoji padėtis įvedama tik ribotam laikui⁴⁷⁶. JT Komitetas Generaliniame komentare Nr. 29 nurodė, kad „normalios padėties atstatymas, kur visiška pagarba Paktui gali būti vėl užtikrinta, privalo būti pagrindinis valstybės narės tikslas nukrypstant nuo Pakto“⁴⁷⁷. Visgi šio principo yra laikomasi su išimtimis, ypač tais atvejais, kai nepaprastosios padėties įvedimo pagrindu tampa tikėtini teroristų išpuoliai. EŽTT praktika šiais klausimais daugiausia susijusi su Jungtinės Karalystės ir Turkijos teroristų sukeltomis krizėmis, kurios nepasižymėjo kaip laikinos. Atkreiptinas dėmesys, kad Šiaurės Airija kentėjo nuo teroro beveik trisdešimt metų, o Turkija panašioje situacijoje buvo su pertraukomis beveik du dešimtmečius.

Riboto laiko problema tapo dar aktualesnė dėl po 2001 m. įvykių sekusio karo su terorizmu, kuris tęsiasi ne vieną dešimtmetį⁴⁷⁸. Kaip žinoma, jokia teritorija nebuvo užpulta, jokių derybų dėl taikos nebuvo, progresas buvo matuojamas laike, kai nėra atakų, ir sėkme laikoma kontrolinių priemonių taikymas (pvz., sulaikymai, turto areštai, apklausos, pokalbių klausymas), o priešiškų veiksmų trukmė buvo matuojama pagal išliekantį baimės jausmą, kad ataka vėl bus⁴⁷⁹. Šia prasme, dėl beveik nuolatinės prigimties ir sunkiai nustatomo grėsmės masto, terorizmas kelia rimtų problemų teisminiam vertinimui, kuris turėtų būti pagrįstas nepaprastosios padėties principais. Terorizmas tampa pagrindu, kuris tarsi turėtų pateisinti išsitiesusių nepaprastąją padėtį, kurioje nyksta skirtumas tarp įprastos ir išimtinės tvarkos⁴⁸⁰.

Išsitiesusios nepaprastosios padėties, pagrįstos terorizmo grėsme, laiko ribos yra dažniau laikomos pagrindu taikyti švelnesnes, mažiau

⁴⁷⁶ Special Rapporteur's Tenth Report, par. 69; Special Rapporteur of the Sub-Comm'n on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *Question of the Human Rights of Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment*, 9 69, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/15, 1982.; CHOWDHURY, S. R. Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, 1989, p. 5; Paris Minimum Standards, par. 3 (a).

⁴⁷⁷ General Comment no. 29, par. 1.

⁴⁷⁸ Karas su terorizmu po 9/11 nebuvo naujas dėl nepaprastosios padėties problematikos, tačiau nauja yra tai, kad tvirtinama, jog ši nepaprastoji padėtis neturi numatomos pabaigos ir todėl yra nuolatinė, o ne laikina. Daugiau žr. DYZENHAUS, D. *The Constitution of Law*, p. 2.

⁴⁷⁹ FITZPATRICK, J. Human Rights in Crisis, p. 251.

⁴⁸⁰ Kaip šio teiginio papildomą pagrindimą galima paminėti ir kelis kartus pratęstą nepaprastąją padėtį Prancūzijoje po teroristų išpuolių 2016 m.

žmogaus teises ribojančias priemones. Tačiau JT Žmogaus teisių pakomisė nurodė, kad didelis dėmesys turi būti skirtas užtikrinimui, jog išimtys ir nukrypimai, kurie galimai pateisinami terorizmu, atitiktų griežtas laikinumo ribas ir netaptų nuolatiniais nacionalinės teisės elementais⁴⁸¹. Akivaizdu, kad valstybės laikosi kitos pozicijos šiuo klausimu⁴⁸². Nors nepaprastosios padėties laikinumo principas yra įsitvirtinęs daugelio valstybių teisinėse sistemose, tačiau, kaip matyti iš aukščiau aptartų pavyzdžių, šio reikalavimo nepaisoma, nes neretai nepaprastosios priemonės nuolat atnaujinamos ar pratęšiamos be didesnių sunkumų. Susiliejanči riba tarp įprastinės padėties ir nepaprastųjų priemonių atskleidžia, kad valstybės turi plačią diskreciją išplėstai, institucionalizuotai ir nepateisinamai *de facto* nepaprastajai padėčiai bei išimtinėms žmogaus teises nepagrįstai ribojančioms priemonėms, taikomoms, remiantis įvairiais nacionaliniais įstatymais⁴⁸³.

3) Valstybės valdžios apsaugos nuo opozicijos problema

Tarptautinės teisės moksle ir jurisprudencijoje nepaprastosios padėties kontekste beveik neanalizuojamas nepaprastosios padėties priežastinis ryšys tarp jos įvedimo pagrindo ir taikomų nepaprastųjų priemonių. Tokiu atveju, kai valstybė yra atsakinga už smurtinį taikaus protesto nutraukimą bei po to kilusią nepaprastąją padėtį, gali kilti esminės problemos dėl nepaprastosios padėties įvedimo ir priežastinio ryšio su nepaprastosiomis priemonėmis. JT Žmogaus teisių komisija dar 1952 m. pasakė, kad sudėtinga apibrėžti „tautos gyvavimą“, tačiau ypatingai svarbu, kad tai nereikštų vien valdžios ar valstybės institucijų išlikimo⁴⁸⁴. Nepaprastoji padėtis negali būti įvedama vien tam, kad apgintų valdžią nuo jos politinių oponentų. Šiame kontekste „Graikų bylos“ yra pagrindinis pavyzdys, tačiau priežastinio ryšio (karinis perversmas) problema buvo

⁴⁸¹ U.N. Sub-Comm'n on the Promotion and Protection of HR, *Specific Human Rights Issues: New Priorities, in Particular Terrorism and Counter-terrorism*, 2006, par. 24, 37, 42.

⁴⁸² H.R. Comm., *Initial Report of States Parties: Israel*, U.N. Doc. CCPR/C/81/Add.13, 1998, par. 123.

⁴⁸³ Jų tarpe jau minėti Karinės jėgos naudojimo statutas, JAV PATRIOT Aktas ir kiti.

⁴⁸⁴ Comm'n on H.R., Summary Record of the 330th Meeting, 8th Sess., June 10, 1952, at 4, U.N. Doc. E/CN.4/SR.330, 1952.

iškelta tik atskirosiose nuomonėse⁴⁸⁵. Panašiai JT Komitetas tik vieną kartą implicitiškai pripažino, kad 1979 m. Čilėje besitęsiančios nepaprastosios padėties priežastis buvo jų karinės chuntos valdymas⁴⁸⁶.

Kitas pavyzdys, kai 2016 m. liepos 15 d. Turkijos prezidentas įvedė nepaprastąją padėtį valstybėje dėl nepavykusio karinio perversmo, o po kurio laiko prasidėjo Turkijos valdžios pranešimai dėl nukrypimo pagal EŽTK 15 straipsnį ir TPPTP 4 straipsnį⁴⁸⁷. Nepaprastosios padėties įvedimas jau po nepavykusio perversmo sutramdymo susilaukė tarptautinės kritikos, buvo teigiama, kad nepaprastoji padėtis naudojama kaip pretekstas susidoroti ne tik su perversmo dalyviais, bet su visais politiniais oponentais⁴⁸⁸. Priemonės, kurių ėmėsi Turkijos valdžia, buvo griežtai kritikuojamos žmogaus teisių gynėjų ir kitų komentatorių, pavyzdžiui, Europos Tarybos Žmogaus teisių komisaras išreiškė susirūpinimą dėl tokių priemonių kaip suėmimas, kuris taikomas net 30 dienų, nepristatant į teismą⁴⁸⁹.

Kaip matyti, politinės opozicijos sutramdymui Turkijoje buvo pasitelkta nepaprastoji padėtis, panašiai, kaip ir vadinamojo Arabų pavasario metu⁴⁹⁰. Valdžia gali panaudoti jėgą tam, kad sukurtų nepasitenkinimo bangą, kuri pasireiškia smurtu ir su kuria vėliau ta pati valdžia kovoja,

⁴⁸⁵ *Greek Case*, App. Nos. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67, 1969 Y.B. Eur. Conv. on H.R. 1, 214 (Eur. Comm'n on H.R.) Ermacora atskiroje nuomonėje pastebėta, kad kritinė padėtis egzistavo, kaip apibrėžta EŽTK, bet ji atrodo nesuderinama su EŽTK, nes graikų valdžia buvo pati atsakinga už tos situacijos susidarymą.

⁴⁸⁶ Rep. of the H.R. Comm., 7th Sess., July 30-Aug. 17, 1979, 293, U.N. Doc. A/34/40, 1979, par. 78.

⁴⁸⁷ Europos Tarybos informacija apie pranešimus dėl nukrypimų, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-receives-notification-from-turkey-of-its-intention-to-temporarily-suspend-the-european-convention-on-human-rights>>.

⁴⁸⁸ Apie tai rašoma įvairiuose tarptautiniuose ir žmogaus teisių gynėjų tinklaraščiuose. Pvz., žr. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.ejiltalk.org/turkeys-derogation-from-human-rights-treaties-an-update/>>; <http://www.jokubauskas.eu/uncategorized/18/>.

⁴⁸⁹ Europos Tarybos žmogaus teisių komisaras išreiškė susirūpinimą dėl Turkijos, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.coe.int/lb/web/commissioner/-/measures-taken-under-the-state-of-emergency-in-turkey>>.

⁴⁹⁰ Daugiau apie „Arabų pavasarį“ žr. ZWITTER, A. The Arab Uprising State of Emergency and Constitutional Reform. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/digital/pdf/articles/2014_2/Zwitter_e.pdf>.

įvesdama nepaprastąją padėtį bei notifikuodama apie nukrypimus nuo žmogaus teisių įsipareigojimų. Kita problema yra tai, jog valdžia gali naudoti nepaprastąsias priemones prieš tautą, kuri jos nepalaiko. JT Specialusis pranešėjas savo baigiamojoje ataskaitoje apžvelgdamas 12 metų praktiką nepaprastosios padėties srityje, paminėjo valstybių didėjančią tendenciją nepaprastosios padėties įvedimą argumentuoti, kaip etnines problemas ar vidinius neramumus, kilusius dėl socialinės įtampos, kurią lėmė ekonominiai faktoriai, susiję su didelės dalies gyventojų skurdu ar socialinių išmokų netekimu. Tuo tarpu galima atsekti priežastinį ryšį tarp ilgalaikės valdžios priespaudos, ekonominių ir socialinių problemų bei nepaprastosios padėties įvedimo⁴⁹¹.

2.3. Nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo apibrėžimo problemos

Tarptautinės teisės aktai nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą apibrėžia gana plačiai. Manytina, kad nepaprastosios padėties įvedimo teisinis pagrindas, t. y. kritinė padėtis, dėl kurios buvo įvesta nepaprastoji padėtis, yra vienas iš sunkiausiai apibrėžiamų nepaprastosios padėties elementų. Kaip jau minėta, valstybėms suteikiama vertinimo nuožiūros laisvė šioje srityje, todėl šiame kontekste vyrauja vertinamieji kriterijai, kurių turinys daugiausia priklauso nuo nacionalinių institucijų, turinčių teisę įvesti nepaprastąją padėtį, valios ir jiems suteikiamos prasmės.

Kaip jau buvo minėta, nesutampa tarptautinių konvencijų principai, cituojami atitinkamose tarptautinėse bylose, periodinėse apžvalgose ir tų konvencijų organų aktuali praktika, nustatant nepaprastosios padėties teisėto įvedimo pagrindo egzistavimą. JT Specialusis pranešėjas nepaprastosios padėties atžvilgiu savo ataskaitose ne kartą pažymėjo, kaip svarbu, kad nepaprastoji padėtis būtų įvedama tik esant teisėtam įvedimo pagrindui. Tuo tarpu beveik visose bylose tarptautinių konvencijų organai grėsmės realumo ir konkretumo nekvestionavo, o rėmėsi nacionalinių vyriausybių nepaprastosios padėties patvirtinimu. Pasak Svensson-McCarthy, nors „nepaprastosios padėties terminas yra apibrėžtas abstrakčiai, tokio apibrėžimo *in concreto* taikymas kelia daugybę teisinių problemų, dėl kurių kol kas nerandama tinkamų sprendimų“⁴⁹². Tarptautinėje teisėje nustatyti

⁴⁹¹ Special Rapporteur for States of Emergency, *Question of Human Rights and States of Emergency: Tenth Annual Rep.*, Comm'n on Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/19, 1997, par. 20, 33, 48.

⁴⁹² SVENSSON-MCCARTHY, A. L. *The Int. Law of Human Rights*, p. 195.

kriterijai, pavyzdžiui, grėsmė tautos gyvavimui ar išlikimui, praktikoje netaikomi. Todėl galima teigti, kad tikimybė, jog valstybės valdžia bus pripažinta pažeidusia įsipareigojimus dėl neteisėtai paskelbtos nepaprastosios padėties yra visai menka⁴⁹³.

Tarptautiniuose teismuose iš esmės nevertinamas nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas, nors išlaikomi formalūs teisiniai įgaliojimai tai daryti, kas iš dalies prisideda prie nukrypimo nuo įsipareigojimų teisėtumo kriterijų apibrėžimo problemų⁴⁹⁴. Kiekvieną kartą, kai teismas ar kitas tarptautinis organas imasi proporcingumo testo, vertindamas nepaprastąsias priemones, tačiau nepasisako dėl nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo teisėtumo, implicitiškai palaiko valstybės teiginius, kad kritinė padėtis egzistavo, ir taip prisideda prie nukrypimo nuo įsipareigojimų pagrindų apimtios išplėtimo. Tokia teismų pozicija pagrindžiama dviem esminiais argumentais. Pirma, pagarbos valstybių nacionaliniam suverenitetui ir nesikišimo į vidaus reikalus principais. Antra, jau minėta, EŽTT praktikoje įtvirtinta vertinimo nuožiūros laisvės doktrina, darant prielaidą, kad nacionalinės institucijos yra geresnėje pozicijoje nei tarptautiniai teisėjai vertinti susiklosčiusią situaciją.

Nesant vieningo nukrypimo nuo tarptautinių įsipareigojimų pagrindo apibrėžimo tarptautinės teisės reguliavime ir jurisprudencijoje, vyrauja skirtingi nepaprastosios padėties įvedimo teisėtumo standartai. Tai viena iš priežasčių, kodėl dalis pasaulio valstybių, tikėtina, neteisėtai ir nepagrįstai skelbia nepaprastąją padėtį ir nukrypsta nuo žmogaus teisių įsipareigojimų, pavyzdžiui, dėl terorizmo grėsmės. Be to, tokia praktika kelia conceptualių problemų teoriniame lygmenyje dėl teisės vaidmens nepaprastosios padėties metu. Dyzenhaus'as apibūdina tokios krypties teisminę praktiką, kaip didžiąja dalimi remiančią Schmitt'o teiginius, tik ne per idėją, kad teisinė valstybė nesuderinama su nepaprastąja padėtimi, bet remiantis jo teorija, kad tik formalus arba visiškai procedūrinis teisinės valstybės suvokimas yra tinkamas nepaprastajai padėčiai⁴⁹⁵.

Vis dėlto reikia sutikti su EŽTT pozicija, kad valstybės valdžia yra geresnėje pozicijoje nuspręsti, kokios priemonės yra reikalingos suvaldyti krizei jos realiu metu. Tačiau teismai turėtų kruopščiai atlikti *post factum*

⁴⁹³ SHEERAN, S. P. *Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics*, 34 Mich. J. Int'l L. 491, 2013, p. 584.

⁴⁹⁴ FITZPATRICK, J. *Human Rights in Crisis*, p. 197. Autorius mano, kad teismų nenoras vertinti nepaprastosios padėties pagrindą yra esminis pažeidimų faktorius.

⁴⁹⁵ DYZENHAUS, D. *The Constitution of Law*, p. 35.

kontrolės funkciją ir patikrinti, ar valdžia neviršijo savo diskrecijos bei teisiškai įvertinti valdžios veiksmus. Kai siekiant suvaldyti grėsmes valdžios institucijos „eksperimentuoja“ rinkdamosis priemones, teismai privalo atitinkamai įvertinti tokias priemones, nustatydami gaires ateities praktikai, todėl tokiais atvejais reikėtų laikytis griežto požiūrio ir tarptautinės bendruomenės pripažintų principų. Kartu svarbu įvertinti, kokia yra nepaprastosios padėties kilmė ir paskirtis, kad tai nebūtų valstybės neteisėtų veiksmų pretekstas, taigi nesuteikti valdžiai visiškos nuožiūros laisvės, tačiau įvertinti jos galimybes reaguoti į krizės keliamus iššūkius ir apsaugoti valstybę bei jos gyventojus. Tokiu būdu būtų prisidedama prie vieningo nepaprastosios padėties įvedimo teisėtumo kriterijų formavimo.

3. Nepaprastosios padėties modelių pritaikymas tarptautinėje teisėje

Pirmojoje darbo dalyje išskirti teoriniai nepaprastosios padėties modeliai: viešosios valdžios diskrecijos, konstitucinių vertybių apsaugos ir procedūrinis, gali būti pasitelkiami detaliau apibūdinant nepaprastosios padėties įtvirtinimą tarptautinėje viešojoje teisėje. Pastebėtina, kad šie modeliai kaip idealūs tipai tarptautinėje teisėje nėra aptinkami, tačiau galima išskirti tam tikrus dominuojančius jų požymius ir analizuojant modelių sąveiką išsamiau atskleisti nepaprastosios padėties teisinius pagrindus tarptautinėje teisėje.

Kaip jau minėta, tarptautiniuose žmogaus teisių apsaugos dokumentuose (EŽTK ir TPPTP) nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą galime pamatyti per žmogaus teisių apsaugos įtvirtinimą. Žmogaus teisių apsaugos, kaip teisinės vertybės, akcentavimas yra vienas iš pagrindinių konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties metu modelio (toliau – vertybių apsaugos modelis) bruožų (žr. I dalies 5.2 Konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties modelis). Šio modelio pagrindinė idėja, kuri tam tikra prasme gali būti pritaikoma tarptautinėje teisėje – nepaprastoji padėtis nėra pagrindas riboti žmogaus teises. Visgi tarptautinės teisės įtvirtinta žmogaus teisių apsauga nėra absoliuti ta prasme, kad yra įtvirtintos „nukrypimo nuostatos“, leidžiančios valstybėms narėms nesilaikyti prisiimtų žmogaus teisių įsipareigojimų nepaprastosios padėties metu. Todėl paminėtas vertybių apsaugos modelis tarptautinėje teisėje gali būti identifikuotas tik tų teisių, nuo kurių nėra leidžiama nukrypti nepaprastosios padėties metu, apimtyje (žr. II dalies 1.1 (4) Žmogaus teisės, nuo kurių draudžiama nukrypti („neliečiamos“ teisės)). Tai, kad yra susiklosčiusi kritinė situacija, kuri gali būti pagrindas skelbti nepaprastąją

padėti ir pranešti apie nukrypimus nuo tarptautinių įsipareigojimų, negali būti pagrindu riboti „neliečiamų“ žmogaus teisių (teisės į gyvybę, apsaugos nuo kankinimų, nežmoniško ar žeminančio elgesio ar bausmės, vergovės ar privalomųjų darbų draudimo ir principo *nullum crimen sine lege*), atitinka esmines vertybių apsaugos modelio nuostatas.

Tuo tarpu tarptautinėje jurisprudencijoje nepaprastosios padėties kontekste įsitvirtinusi vertinimo nuožiūros laisvės doktrina gali būti siejama su valstybės valdžios diskrecijos modelio (žr. I dalies 5.1 Viešosios valdžios diskrecijos (romėnų) nepaprastosios padėties modelis) požymiais. Nacionalinės valstybės valdžiai yra suteikiama diskrecija spręsti dėl būtinumo nukrypti nuo tarptautinių žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimų ir manoma, kad nacionalinė valdžia yra geresnėje padėtyje nuspręsti, ar būtina įvesti nepaprastąją padėtį ir kokios priemonės yra būtinos. Todėl nacionalinė valdžia gali pasitelkti tokias priemones, kurios yra būtinos toje situacijoje ir, apie tai notifikavusi, nukrypti nuo tarptautinių įsipareigojimų – tai nebus laikoma pažeidimu. Galima teigti, kad įsipareigojimai dėl žmogaus teisių apsaugos tam tikra prasme yra suspenduojami (išskyrus „neliečiamas“ teises) ir tarptautinės teisės prasme nepaprastosios padėties metu nacionalinei valdžiai suteikiama plati diskrecija priimti sprendimus dėl nepaprastosios padėties įvedimo ir nepaprastųjų priemonių taikymo.

Pastebėtina, kad nacionalinė valdžia neturi neribotos laisvės šiame kontekste, nes tarptautinės konvencijos nustato materialinius ir procedūrinius reikalavimus leidžiamam nukrypimui ir taikomoms priemonėms. Toks taisyklių nustatymas yra procedūrinio nepaprastosios padėties modelio (žr. I dalies 5.3 Procedūrinis nepaprastosios padėties modelis) požymis. Vis dėlto nukrypimo nuo žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimų teisinis reguliavimas yra gana abstraktus. Tarptautinėje teisėje ir tarptautinių teismų jurisprudencijoje šiame kontekste dominuoja valdžios diskrecijos modelis, o procedūriniais reikalavimams skiriamas nedidelis dėmesys. Manytina, kad aiškesnis procedūrinių kriterijų nustatymas ir taikymas palengvintų nepaprastosios padėties įvedimo ir nepaprastųjų priemonių teisėtumo patikrą. Šiam klausimui spręsti tarptautinėje teisėje siūloma pasitelkti daugiau procedūrinio nepaprastosios padėties modelio idėjų, kurios turėtų būti derinamos su kitais aukščiau aptartais nepaprastosios padėties modeliais.

Vertinant nepaprastosios padėties modelių platesnio pritaikymo viešojoje tarptautinėje teisėje galimybes, galima prisiminti, kad buvo minėtos idėjos dėl žmogaus teisių apsaugos griežtesnio reglamentavimo bei tarptautinių įsipareigojimų įgyvendinimo mechanizmų tobulinimo, tačiau šioje srityje mažai tikėtini greiti pokyčiai.

Kyla klausimas, kokią poveikį turėtų papildomų specialių normų priėmimas, jei egzistuojančios normos nėra gerbiamos ar taikomos praktikoje. Konstitucinių vertybių apsaugos modelio platesnis pritaikymas tarptautiniame kontekste yra sunkiai tikėtinas, nes tam reikėtų sulaukti tarptautinio konsensuso dėl siūlymo apriboti valstybės diskreciją nepaprastosios padėties atveju. Pasiūlymai sustiprinti tarptautinę kontrolę atrodo geras sprendimas dėl jo paprastumo, tačiau jie neišsprendžia jau aptartų esminių problemų, kurios egzistuoja šiuo metu. Kaip pažymėta Tarptautinėje teisininkų studijoje dėl nepaprastosios padėties normų įgyvendinimo gerinimo – šis klausimas turi būti sprendžiamas realistiškai⁴⁹⁶.

Tarptautinių žmogaus teisių srities mokslininkai mano, kad sutarčių organai turėtų laikytis griežtesnio požiūrio nukrypstančių valstybių atžvilgiu. Jie turėtų kritiškai įvertinti valstybių teiginius dėl nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo, bet ne implicitiškai jiems pritarti, t. y. turėtų atlikti kruopštų teisminių aplinkybių vertinimą, siekiant patikrinti valstybės valdžios teiginių pagrįstumą⁴⁹⁷. Griežtesnio požiūrio kvietimas matomas daugelio mokslininkų pasiūlymuose dėl viešosios tarptautinės teisės progreso ir reformų, įskaitant ir dėl nepaprastosios padėties įvedimą pagrindžiančios grėsmės masto bei neišvengiamumo kriterijų⁴⁹⁸, vertinimo nuožiūros laisvės doktrinos siauresnio taikymo⁴⁹⁹, riboto laiko elemento (tiek pačios grėsmės, tiek ir nepaprastųjų priemonių taikymo atžvilgiu)⁵⁰⁰, nepaprastosios padėties stadijų nustatymo ir joms atitinkančių priemonių priskyrimo⁵⁰¹ bei kitų. Galima pastebėti, kad šie pasiūlymai pagal savo pobūdį, t. y. detalesnis procesų reglamentavimas, aiškesnių kriterijų nustatymas, galėtų būti priskiriami procedūrinio modelio idėjoms.

Atsižvelgiant į šiam darbe atliktą tyrimą, siūlytina tarptautinėje teisėje remtis procedūrinio modelio idėjomis ir sutelkti dėmesį į procedūrinius kriterijus dėl nepaprastosios padėties paskelbimo bei pranešimo apie nukrypimą nuo įsipareigojimų, kurie yra aiškūs EŽTK 15 straipsnio ir TPPTP 4 straipsnio reikalavimai. Materialiosios sąlygos ir

⁴⁹⁶ International Commission Of Jurists, *States Of Emergency: Their Impact On Human Rights*, 1983, par. 413.

⁴⁹⁷ MCGOLDRICK, D. The Interface Between Public Emergency Powers, p. 425; FITZPATRICK, J. Human Rights in Crisis, p. 263; GROSS, O., AOLÁIN, F. *Law in times of crisis*, p. 5-6.

⁴⁹⁸ FITZPATRICK, J. Human Rights in Crisis, p. 224.

⁴⁹⁹ SVENSSON-MCCARTHY, A. L. The Int. Law of Human Rights, p. 319.

⁵⁰⁰ FITZPATRICK, J. Human Rights in Crisis, p. 252.

⁵⁰¹ SHEERAN, S. P. *Reconceptualizing States of Emergency*, p. 549.

vertinamieji kriterijai nėra eliminuojami, nes jie lieka svarbia dalimi teisminiame nepaprastųjų priemonių proporcingumo teste.

Procedūrinio modelio idėjų taikymas, koncentruojantis į procedūrinių kriterijų nustatymą, leistų eliminuoti nepagrįstą prielaidą, jog nepaprastosios padėties pagrindo egzistavimas yra objektyvus ir savarankiškas teisinis klausimas. Pavyzdžiui, Paryžiaus minimalieji standartai įtvirtina šią idėją: „kritinės padėties, kuri kelia grėsmę tautos gyvavimui ir kuri yra oficialiai paskelbta, egzistavimas pateisina nepaprastosios padėties įvedimą“⁵⁰². Tarptautinėje teisėje nepaprastosios padėties paskelbimas neturi jokios nepriklausomos reikšmės ar poveikio, kol prie jos neprisideda nepaprastosios priemonės, kurios lemia nukrypimą nuo įsipareigojimų. Kitaip tariant, nepaprastosios padėties paskelbimas leidžia pateisinti nukrypimus nuo tarptautinių įsipareigojimų ir klausimas turėtų būti keliamas dėl to, ar konkretus nukrypimas yra pagrįstas ir teisėtas pagal atitinkamą sutartį. Todėl tarptautinės teisės kontekste iš esmės nėra reikšminga, ar nepaprastoji padėtis yra teisėtai paskelbta, jeigu priemonės yra neteisėtos ir iš esmės negali būti neteisėtos nepaprastosios padėties, jeigu nėra jokio nukrypimo nuo žmogaus teisių įsipareigojimų. Be to, sunku būtų sugalvoti objektyvius ir savarankiškus kriterijus nepaprastajai padėčiai, kurie pateisintų nukrypimą nuo tarptautinių įsipareigojimų ir galėtų egzistuoti visiškai nepriklausomai, be sąsajų su nepaprastosiomis priemonėmis.

Nepaprastosios priemonės suteikia reikalingą kontekstą nepaprastosios padėties įvedimo pagrindimui. Dar daugiau – sudėtinga būtų nustatyti skirtumą tarp įprastinės ir išimtinės situacijos pagal abstrakčius principus, kuriuos nurodo sutarčių organai. Nors tarptautinėje jurisprudencijoje buvo pavienių bandymų nustatyti nepaprastosios padėties įvedimo kriterijus, tačiau, kaip jau pažymėta, vėliau jie nebuvo taikomi. Kaip parodė minėtas Generalinio komentaro Nr. 29 pavyzdys, JT Komitetas net nemėgino išdėstyti kokių nors kritinę grėsmę identifikuojančių standartų. JT Specialusis pranešėjas, kuris tyrė tokias situacijas daugelį metų, pažymėjo, kad visų valstybių argumentai dėl nepaprastųjų padėčių būdavo „labai panašūs“⁵⁰³. Todėl manytina, kad pasiūlymas dėl konkrečių kriterijų įvedimo, kurie nustatytų nepaprastosios padėties įvedimo pagrįstumą, yra iš esmės klaidinantis.

Reikia pažymėti, kad grėsmės tautos gyvavimui kriterijus negali būti laikomas objektyviu. Įvertinimas, kada kyla grėsmė konkrečios tautos

⁵⁰² Paris Minimum Standards, par. 1(a).

⁵⁰³ Special Rapportuer's Tenth Report, par. 36.

gyvavimui, laikytinas valstybės sprendimų priėmimo autonomijos ir suvereniteto kertine ašimi tarptautinėje teisėje. Prisimenant nuožiūros laisvės doktriną, galima pabrėžti specifinį šio klausimo kontekstą –nacionalinės valdžios atsakomybė yra išlaikyti pamatines konstitucines vertybes kritinės padėties metu, kai kyla grėsmė tautos gyvavimui⁵⁰⁴. Šis klausimas ir faktinių aplinkybių vertinimas, ar iš tiesų egzistavo kritinė situacija, kuri kėlė grėsmę tautos išlikimui, yra pernelyg sudėtingas tarptautinių sutarčių organams. Tokie klausimai, kaip nacionalinis saugumas, paprastai nėra labai detalai reglamentuojami valstybių nacionalinėse teisinėse sistemose, informacija neretai įslaptinta, todėl susiduriama su tarptautinių organų ribotomis galimybėmis ištirti faktines aplinkybes. Reikia pripažinti, kad nacionalinei valdžiai yra prieinami daug platesni informacijos šaltiniai, įskaitant tokius, kaip visiškai slapta informacija, kuri neatskleidžiama net teismams.

Nors ir retai minimas, tačiau institucijų kompetencijos klausimas taip pat yra svarbus procedūrinio nepaprastosios padėties modelio taikymui tarptautinės žmogaus teisių apsaugos kontekste. Vertinimo nuožiūros laisvė tarptautinės teisės kontekste yra iš dalies nukreipta link valdžios galių atskyrimo ir konfrontacijos tarp nacionalinio teismo ir vykdomosios valdžios vengimo. Sudėtinga atlikti teisminį ar teisinį vertinimą, bent jau šiuolaikinės tarptautinės žmogaus teisių apsaugos kontekste, bei nustatyti ar įgyvendinti apibrėžimus, kurie užtikrintai leistų atskirti realią ir „valdžios poreikiams sukonstruotą“ grėsmę. Yra nuomonių, kad nepaprastoji padėtis, kaip išimtinė situacija, sukelia tam tikrą „disbalansą tarp viešosios teisės ir politinio fakto“⁵⁰⁵. Tokia situacija parodo neatitikimą tarp teisės ir politikos bei tarp principų ir realybės – neatitikimą, kuris menkina teisės normatyvumą ir pagarbą žmogaus teisėms. Tai atsispindi iš nacionalinių įstatymų, kuriuose vykdomoji ir įstatymų leidžiamoji valdžia turi teisę paskelbti nepaprastąją padėtį, o teisminė kontrolė vyksta tik *post factum* ir tik dėl panaudotų priemonių, o ne dėl tokios padėties įvedimo būtinumo⁵⁰⁶. Kaip pažymėta Lordų rūmų sprendime byloje *A ir kiti v. Vidaus reikalų sekretorius* dėl

⁵⁰⁴ GROSS, O., AOLAIN, F. Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin, p. 632.

⁵⁰⁵ HIGGINS, R. Derogations Under Human Rights Treaties, 48 *Brit. Y.B. Int'l L.*, 1976, p. 299.

⁵⁰⁶ Special Rapporteur's Tenth Report, par. 145, 148. Specialiojo pranešėjo darbe pastebėta, kad dažniausiai įstatymų leidžiamoji institucija skelbia nepaprastąją padėtį, vykdomoji valdžia imasi nepaprastųjų priemonių ir valdo situaciją, o teisminė valdžia gali spręsti dėl priemonių teisėtumo. Tik keliose valstybėse teismas sprendžia dėl nepaprastosios padėties įvedimo.

nepaprastųjų priemonių taikymo: „ši klausimą reikėtų vertinti kaip funkcijų arba atitinkamos institucinės kompetencijos ribų nustatymą. Kuo daugiau politinis yra klausimas, tuo labiau tinkamas jam bus politinis nutarimas ir mažiau tinkamas teisminis sprendimas. <...> Politinių, o ne teisminių organų funkcija yra spręsti politinius klausimus. Atitinkamai, kuo daugiau klausimo turinys yra teisinis, tuo didesnis turėtų būti teismo vaidmuo, nes pagal konstituciją tai yra teismų, o ne politinių organų funkcija spręsti teisinius ginčus. Šiuo atveju nagrinėjamas klausimas atrodo net labai politinio pobūdžio“⁵⁰⁷. Pastebėtina, kad EŽTT tiesiogiai nepripažino ir nepalaikė šios Lordų rūmų pozicijos dėl politinio klausimo pobūdžio⁵⁰⁸. Visgi EŽTT Lordų rūmų sprendime rėmėsi nuožiūros laisvės doktrina, pagal kurią teismas išlaiko galimybę teisiškai įvertinti nepaprastąją padėtį, bet gali nuspręsti palikti tai valstybės valdžios diskrecijai.

Nacionalinės valdžios ir tarptautinių sutarčių organų santykis yra daugialypis. Ši dinamika išryškėja nepaprastosios padėties ir tarptautinių žmogaus teisių kontekste. Minėtoje tarptautinėje teisininkų studijoje rašoma, kad šiame kontekste reikia įvertinti tarptautinės teisės trūkumus, įskaitant teisminės jurisdikcijos ir įgyvendinimo mechanizmų trūkumą⁵⁰⁹. Kaip minėta, nustatant materialias sąlygas nepaprastosios padėties įvedimo pagrindui, nepagrįstai išplečiama jos taikymo apimtis. Vienas iš būdų, kaip spręsti šį klausimą, galėtų būti nepaprastosios padėties įvedimo būtinumo vertinimo (pagrindo nustatymo) pašalinimas iš teismo vertinimo srities.

Argumentas, kad nereikia atskiro teisinio nepaprastosios padėties pagrindo egzistavimo įvertinimo, nereiškia, jog materialus kriterijus apskritai nebėra aktualus. Svarbu, kad šis kriterijus būtų įtrauktas vertinant nepaprastąsias priemones per teisminį proporcingumo testą, t. y. ar konkreti priemonė buvo būtina konkrečiomis aplinkybėmis. Nepaprastosios padėties nacionalinis paskelbimas ir tarptautinio pranešimo apie nukrypimą pateikimas išlieka procedūrinis reikalavimas, kuris turi būti įvykdytas. Teisinis nepaprastųjų priemonių proporcingumo nustatymas apima tiesioginį ar netiesioginį grėsmės prigimties, jos kritiškumo įvertinimą.

Šioje darbo dalyje teikiamas pasiūlymas, paremtas nepaprastosios padėties procedūrinio modelio idėjomis, gali būti pavadintas procedūrinis

⁵⁰⁷ *A & Others v. Secretary of State for the Home Dep't*, [2004] UKHL 56, 2005.

⁵⁰⁸ Reikia pripažinti, kad ši diskusija yra itin plataus pobūdžio ir ji išeina už šio darbo ribų, nes šis tyrimas yra teisinis nepaprastosios padėties įvertinimas.

⁵⁰⁹ International Commission of Jurists, *States of Emergency: their Impact on Human Rights*, 1983, iš iii, p. 413.

nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo apibrėžimu. Nepaprastosios padėties paskelbimo pagrindu galėtų būti laikoma tokia situacija, kuri, atsižvelgiant į žmogaus teisių apsaugos nuostatas, pagrįstų nukrypimo priemonės. Pavyzdžiui, kai atitinkamas tarptautinės sutarties organas pripažįsta, kad nukrypstančios priemonės buvo teisėtos, akivaizdu, kad buvo pagrindas nepaprastajai padėčiai. Tuo tarpu, kai nuspręsta, kad valstybės nukrypimas buvo neteisėtas, sutarties organas galėtų pasisakyti, ar tokios priemonės galėjo būti teisėtos kitu atveju ir tokiu būdu kartu implicitiškai nurodyti, kada situacija galėjo pasiekti nepaprastosios padėties lygį. Iš esmės tai reiškia atsisakyti klausimo, ar nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas iš tiesų egzistavo ir susikoncentruoti į užtikrinimą, kad priemonės, kurių buvo imtasi, siekiant įveikti grėsmę, buvo proporcingos konkrečios nepaprastosios padėties atveju.

Toks metodas, tikėtina, padėtų sustabdyti minėtą nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo išplėtimą. Tai leistų netaikyti vertinimo nuožiūros laisvės doktrinos dėl nepaprastosios padėties įvedimo pagrindimo, kitaip tariant, nebeliktų implicitinio pasitikėjimo valdžios tvirtinimais. Proporcingumo testas suteikia aiškesnį teisinį pagrindą teisminiam vertinimui, kuris leidžia detaliam išanalizuoti abejotinus, net ir politizuotus, valdžios argumentus. Šią metodologiją pagrindžia ir kitų mokslininkų argumentai, kad: „kaip ir pati politika, tokie sprendimai neišvengiamai kelia didelius ginčus. Todėl teisėjai turi rasti metodą, kad išspręstų konfliktus tarp žmogaus teisių ir viešojo intereso, kuris būtų konceptualiai pateisinamas ir leistų jiems išsaugoti jų neutralumą“⁵¹⁰. Teisėjams (tarptautiniu lygiu) būtų lengviau susidoroti su informacijos trūkumu ir neaiškiu įrodymų naštos paskirstymu, jeigu neliktų atskiro *teisinio* nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo nustatymo, nes jis būtų inkorporuotas į proporcingumo testą. Nebeliktų poreikio teismams konstatuoti faktiškai tikslių ir teisiškai pagrįstą išvadą, ar egzistavo nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas. Praktikoje, kaip jau parodyta anksčiau, daugumoje bylų tarptautiniai teismai ir taip vengė nustatyti nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą, tačiau buvo linkę pripažinti priemonės neproporcingomis⁵¹¹. Tik teisėjų rengtose atskirosiose nuomonėse buvo keliamas šis klausimas⁵¹².

⁵¹⁰ MCHARG, A. Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the ECHR, 62 *Mod. L. Rev.*, 1999, p. 672.

⁵¹¹ Reikia pažymėti, kad individualių skundų atveju gali būti vertinamas priemonių proporcingumas *in toto*, o ne tik kaip jos buvo taikomos pareiškėjui. Toks

Netiesiogiai šiuo procedūriniu nepaprastosios padėties apibrėžimo nustatymo būdu, kai apibrėžimas yra siejamas su proporcingumo testu, rėmėsi ir JT Specialusis pranešėjas. Jis ataskaitoje rašė, kad „kompetentinga institucija gali paskelbti nepaprastąją padėtį <...> kilus rimtų neramumų, kurie kelia pavojų gyvybiniais tautos interesams ir sudaro grėsmę organizuotam visuomenės gyvenimui, kurio atžvilgiu ribojančios priemonės, leidžiamos pagal konstituciją ir įstatymus įprastinėje situacijoje, yra akivaizdžiai nepakankamos“⁵¹³.

Šiame darbe, remiantis procedūriniu modeliu, siūlomas naujas požiūris į teisės moksle ir jurisprudencijoje susiformavusią nepaprastosios padėties teismo vertinimo procedūrą, kuris galėtų padėti sustabdyti nepaprastosios padėties įvedimo pagrindų apimtį plėtimo tendenciją. Toks rezultatas būtų pasiekiamas sumažinant bylų skaičių, kuriose tiesiogiai ar netiesiogiai pritariama valstybių abstraktiems tvirtinimams dėl kritinės padėties, kuri kėlė grėsmę tautos gyvavimui. Šis metodas būtų nesudėtingai pritaikomas tarptautiniuose teismuose. Kaip minėta, materialus nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas negali turėti atskiro teisinio poveikio, vertinamas atsietai nuo nepaprastųjų priemonių. Esminis teisinis pokytis būtų tas, kad nepaprastoji padėtis būtų vertinama nepaprastųjų priemonių proporcingumo kontekste.

Tokio naujo modelio pritaikymo poveikį galima pavaizduoti per *A ir kiti v. Jungtinė Karalystė* bylos pavyzdį. Šios bylos sprendime apibendrinant nustatyta, kad kritinė padėtis egzistavo ir todėl nukrypimai buvo teisėti, bet pasirinktos priemonės nebuvo proporcingos. Po šio sprendimo Jungtinė Karalystė priėmė įstatymą, panaikinusį pažeidžiančias priemones iš ginčijamo reglamentavimo. Tačiau pats įstatymas, kuris leido kitas (nukrypstančias) priemones, kurios nebuvo ginčijamos, liko galioti⁵¹⁴. Jungtinė Karalystė rado būdą, kaip apeiti EŽTK 15 straipsnį. Pagal siūlomą naują požiūrį, *ratio decidendi* EŽTT sprendime galėtų būti kitoks, kad jame nebūtų patvirtinta, kad egzistavo pagrindas Jungtinei Karalystei nukrypti nuo

išaiškinimas buvo pateiktas EŽTT byloje *A ir kiti. A & Others v. United Kingdom*, App. No. 3455/05, 2009, par. 175-181, 185 (Eur. Ct. H.R.).

⁵¹² Ši byla, kaip ir daugelis kitų, pagrindžia šį teiginį. *A & Others v. Secretary of State for the Home Dep't*.

⁵¹³ Special Rapporteur for States of Emergency, *Question of Human Rights and States of Emergency: Tenth Annual Rep.*, Comm'n on Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/19, 1997, par. 82.

⁵¹⁴ POOLE, T. Courts and Conditions of Uncertainty in Times of Crisis, *Public Law*, 2008, p. 473.

įsipareigojimų. Šioje dalyje siūlomas požiūris, kad, jeigu įmanoma, valstybės turėtų riboti žmogaus teises tik tiek, kiek leidžiama pagal įprastinę teisę, bet ne nukrypti nuo tarptautinių įsipareigojimų⁵¹⁵. Nukrypimas turėtų būti tik kaip *ultima ratio*. Pastebėtina, kad dalis valstybių, paskelbusių nepaprastąją padėtį, nepranešė apie nukrypimus nuo tarptautinių įsipareigojimų⁵¹⁶.

Šiame darbe atlikta tarptautinės teisės analizė atskleidžia tokias pagrindines problemas: žmogaus teisių pažeidimai, nepaprastųjų priemonių taikymas, nepaisant laikinumo reikalavimo, bei valdžios prisidėjimas prie nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo atsiradimo. Ši problematika atskleidžia, jog esama situacija dėl žmogaus teisių apsaugos reikalauja naujo požiūrio, kuriame būtų subalansuota teisėta suverenios valstybės pozicija ginti savo konstitucinę santvarką, kartu aiškiai įvardijant, kas laikytina netinkamu nepaprastųjų priemonių panaudojimu ir piktnaudžiavimu tarptautinės teisės prasme.

Procedūrinio nepaprastosios padėties modelio idėjų pritaikymas tarptautinės žmogaus teisių apsaugos kontekste gali būti įgyvendintas praktikoje kaip viena iš priemonių, sprendžiant jau minėtas problemas dėl piktnaudžiavimo nepaprastosiomis priemonėmis ir žmogaus teisių pažeidimų, nes tarptautinėje jurisprudencijoje būtų reikalaujama daugiau viešumo (griežtesni nepaprastosios padėties oficialaus paskelbimo ir notifikavimo kriterijai) ir būtų taikomas griežtas proporcingumo testas dėl nepaprastosios padėties metu priimtų nepaprastųjų priemonių (neatitinkant proporcingumo testo kriterijų, būtų konstatuojami žmogaus teisių pažeidimai).

Galiausiai reikia pripažinti, kad tarptautinėje teisėje veikia pliuralistinis suverenitetas ir nėra aiškos hierarchijos tarp JTO, Europos Tarybos, valstybių narių ir tarptautinės teisės. Tarptautinė teisė turi veikti gerbdama valstybių narių nacionalinį suverenitetą ir bendradarbiaudama su jomis. Manytina, kad siūlomas procedūrinio nepaprastosios padėties modelio taikymas būtų tinkamas tarptautinėje teisėje, nes leistų nustatyti konkretesnes ir aiškesnes bendradarbiavimo taisykles valstybėms narėms ir tarptautiniams teismams. Be to, procedūrinis modelis atitinka ne tik esminius tarptautinės teisės principus, tačiau dera ir su nacionalinių valstybių konstitucinės teisės standartais nepaprastosios padėties kontekste, kurie aptariami III-joje šio

⁵¹⁵ McGOLDRICK, D. The Interface Between Public Emergency Powers and International Law, p. 384.

⁵¹⁶ Žr., pvz., H.R. Comm. Rep. of the H.R. Comm., 66th Sess., July 12-30, 1999, p. 324, U.N. Doc. A/54/40; GAOR, 54th Sess., Supp. No. 40 (1999); H.R. Comm., Rep. of the H.R. Comm., 42nd Sess., July 8-26, 1991, p. 618-656, U.N. Doc. A/46/40; GAOR, 46th Sess., Supp. No. 40 (1991).

darbo dalyje.

Apibendrinantys pastebėjimai

Tarptautinė teisė turi įtakos valstybių (tarptautinių žmogaus teisių apsaugos instrumentų narių) nacionaliniam nepaprastosios padėties teisiniam reguliavimui. Dauguma svarbiausių tarptautinių žmogaus teisių sutarčių, pavyzdžiui, jau minėtos TPPTP ir EŽTK, nustato neliečiamų žmogaus teisių sąrašą, kurių apsauga negali būti suspenduota be jokių išimčių, net ir nepaprastosios padėties metu.

Noliečiamų žmogaus teisių sąrašas tarptautiniuose instrumentuose šiek tiek skiriasi, tačiau bendrai apima žmogaus teises į gyvybę, vergijos, kankinimų ir žiauraus, nežmoniško ar žeminančio elgesio draudimą, taip pat ir baudžiamosios teisės negaliojimo atgal principą (*lex retro non agit*). Pasak Venecijos komisijos, labai svarbu išlaikyti ir kitų žmogaus teisių garantijas nepaprastosios padėties metu, tokias, kaip apsaugą nuo savavališko sulaikymo, teisę kreiptis į teismą bei teisę į teisingą teismą ir tinkamą teismo procesą. Be to, be išimčių yra draudžiama diskriminacija. Paminėtina ir tai, kad Venecijos komisijos nuomone, nepaprastosios padėties metu privalo galioti teisinės valstybės principas⁵¹⁷.

Žmogaus teisių apsaugos tarptautiniai instrumentai nustato taisykles, kaip ir kokiomis aplinkybėmis leidžiama nukrypti nuo tam tikrų žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimų (išskyrus neliečiamas teises). Kaip jau minėta, EŽTK 15 straipsnyje nustatyta, kad nukrypti leidžiama „kilus karui ar esant kitokiai nepaprastai padėčiai, dėl kurių atsiranda grėsmė tautos gyvavimui“, ir nedelsiant apie tai turi būti informuojamas Europos Tarybos generalinis sekretorius (konvencijoje įtvirtinta notifikavimo sistema). Taip pat nustatyti kriterijai, išplėtoti EŽTT praktikoje, kuriais remiantis yra ribojamas nepaprastųjų priemonių taikymas. Panašus reguliavimas įtvirtintas ir TPPTP 4 straipsnyje. Remiantis procedūriniu modeliu, būtų galima pasitelkti jau minėtus konkrečius procedūrinius kriterijus, vertinant nukrypimo nuo tarptautinių įsipareigojimų teisėtumą, kurie leistų tiksliau įvertinti nepaprastosios padėties įvedimą ir nepaprastųjų priemonių taikymą tarptautinių žmogaus teisių instrumentų atžvilgiu.

⁵¹⁷ *Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations*. Venice Commission 66th Plenary Session, 2006. [interaktyvus, žiūrėta 2017-03-02] Prieiga per internetą: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)015.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)015.aspx)> .

Vis dėlto tarptautiniai žmogaus teisių apsaugos instrumentai nenustato (ir negalėtų nustatyti) valdžių padalijimo tarp pagrindinių valdžios institucijų ir demokratijos išsaugojimo būdų nepaprastosios padėties metu. Net ir Venecijos komisija neteikia rekomendacijų šioje srityje, apsiribodama su žmogaus teisių apsauga susijusiais klausimais⁵¹⁸. Pateikiami tik bendro pobūdžio pasiūlymai nacionalinėms valstybių institucijoms, kad svarbu siekti teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos principų įgyvendinimo net ir nepaprastosios padėties metu, o tuomet, kai griežtai būtina, rinktis kuo mažiau ribojančias priemones. Todėl būtina atsižvelgti ir į tai, kad nacionalinis nepaprastosios padėties teisinis reguliavimas yra iš esmės suverenios valstybės diskrecija. Nepaprastoji padėtis dažniausiai yra valstybės vidaus reikalas, kuomet siekiama apginti nacionalinę konstitucinę santvarką ir visuomenės rimtį. Todėl vargu ar galima tikėtis, jog nepaprastosios padėties reguliavimas tarptautinėje teisėje pasiektų karo reglamentavimo lygį.

Taigi, tarptautinė teisė formuoja nepaprastosios padėties instituto nacionalinį teisinį reguliavimą iš esmės per vieną nepaprastosios padėties elementą – tarptautinę žmogaus teisių apsaugą, tuo pačiu gerbdama valstybių nacionalinį suverenitetą ir palikdama valstybėms laisvę dėl kitų nepaprastosios padėties elementų nusistatyti nacionalines teisės normas bei pasirinkti nepaprastosios padėties reglamentavimo modelį.

⁵¹⁸ Venecijos komisija teigė, kad „nacionalinis teisinis reguliavimas labai skiriasi dėl šios problemos institucinių aspektų“. *European Commission for Democracy through Law, Emergency powers, Collection Science and technique of democracy* No. 12, 1995, p. 19-21. [interaktyvus, žiūrėta 2017-03-02] <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)012-e)>.

III. NEPAPRASTOJI PADĖTIS LYGINAMOJOJE KONSTITUCINĖJE TEISĖJE

Šioje darbo dalyje nepaprastosios padėties teisiniai pagrindai analizuojami konstitucinės teisės teorijoje ir lyginamojoje užsienio šalių konstitucinėje teisėje. Lyginami šiuolaikinio nepaprastosios padėties konstitucinio reguliavimo pavyzdžiai užsienio valstybėse, išskiriami nepaprastosios padėties esminiai elementai pasirinktų ES valstybių konstitucijose, bei nustatoma nepaprastosios padėties modelių tipologija, pagrindinės tendencijos ir problemos. Šioje dalyje nėra Lietuvos konstitucinės teisės analizės, kuri pateikiama paskutinėje darbo dalyje.

1. Nepaprastosios padėties konstitucionalizavimas

Analizuojant nepaprastosios padėties teisinius pagrindus konstitucionalizmo⁵¹⁹ tradicijos kontekste, pačia bendriausia prasme galima jį išskirti į konstitucinį ir nekonstitucinį nepaprastosios padėties modelius. Nekonstitucinis modelis iš esmės apibūdina nepaprastąją padėtį nuo jos užuomazgų iki modernių laikų, paliekant nepaprastosios padėties institutą už konstitucinio reguliavimo ribų. Tuo tarpu konstitucinis nepaprastosios padėties modelis galėtų būti siejamas su nepaprastosios padėties instituto įtraukimu į konstitucinį teisinį reguliavimą – tiesiogiai ar per konstitucinių teismų jurisprudenciją, interpretuojant konstituciją. Modernaus konstitucionalizmo tradicijos pradžia dažniausiai siejama su pirmomis rašytinėmis konstitucijomis, priimtomis XVIII amžiaus pabaigoje⁵²⁰. Tuo laikotarpiu keitėsi ir šios tradicijos paveiktų valstybių valdymo forma, monarchijas keitė respublikos, diktatūrą – demokratija, šis laikotarpis dar vadinamas „konstitucinės apšvietos amžiumi“⁵²¹. Konstitucionalizmo, kaip valdžios ribojimo konstitucija doktrina, vystėsi ir plėtėsi.

⁵¹⁹ Iš anglosaksų teisinės minties atėjęs konstitucionalizmo terminas, siejamas su idėja, kad viešojo valdžia turi būti ribojama teisės, kaip esminės konstitucionalizmo idėjas V. A. Vaičaitis išskiria konstitucijos nuostatas, susijusias su: 1) pačia valstybe, 2) viešąją valdžia, suverenu, 3) konstitucinėmis vertybėmis, t. y. teisės viešpatavimas, demokratija ir žmogaus teisės. VAIČAITIS, V., A. *et al.* Lietuvos konstitucionalizmo istorija (Istorinė Lietuvos konstitucija), Vilnius, 2016, p. 13-14.

⁵²⁰ JARAŠIŪNAS, E. Konstitucionalizmo priešistorė: ištakos ar pirmavaizdis? // Jurisprudencija, 2009, 4(118), p. 21–46.

⁵²¹ VAIČAITIS, V., A. *et al.* Lietuvos konstitucionalizmo istorija, p. 11.

Bendrosios teisės tradicijoje konstitucionalizmo ištakos siejamos ne tik su XVII a. Anglijos revoliucija, bet ir su dar ankstesniu laikotarpiu – 1215 m. *Magna charta*, kuri laikoma JAV konstitucijos rengėjų vienu iš šaltinių⁵²². Vienas pirmųjų besiplečiančios konstitucionalizmo tradicijos patvirtinimų buvo 1803 m. JAV Aukščiausiojo teismo byla *Marbury v. Madison*, kurioje pareikšta, kad parlamentas nėra „visagalis“ ir kad teismas gali netaikyti įstatymo, jeigu jis neatitinka Konstitucijos⁵²³. Kontinentinėje Europoje tokia tradicija kilo vėliau, nes ilgą laiką vyravo parlamento suvereniteto doktrina, pagal kurią parlamentai veikė beveik nekontroliuojami. Iki XX a. buvo populiaru Rousseau mintis, kad „įstatymas (kaip bendrosios valios išraiška) yra neklaidingas“⁵²⁴. Teisės viešpatavimas tarsi reiškė įstatymo viešpatavimą, o teisėtumo samprata sutapo su legalumo samprata, tai yra su valdžios veiksmų atitikimu parlamento įstatymams⁵²⁵. Šios tendencijos pokyčiui kontinentinėje Europoje esminę reikšmę turėjo H. Kelseno teisės teorija bei kitų autorių darbai, kuriuose buvo dėstoma pozityvi kritika ir keliamos konstitucinės kontrolės idėjos⁵²⁶.

Konstitucionalizmo idėjų veikiamą plėtęsi ir konstitucijos, kaip steigiamosios galios teisės akto samprata, kuri XX a. beveik nebepaliko teisinio reguliavimo sričių už jos ribų. Šiame kontekste galima pastebėti, kad XX a. pabaigoje beveik visos naujai priimtose konstitucijos jau turėjo nepaprastosios padėties nuostatų. Vienose konstitucijose įtvirtinta detali nepaprastosios padėties įvedimo procedūra, kitose – tik bendros nuostatos. Taigi, konstitucionalizmo tradicijos valstybėse nepaprastoji padėtis tapo konstitucijos dalimi. Toks nepaprastosios padėties instituto įtvirtinimas mokslinėje literatūroje kartais vadinamas konstitucine forma.

Galima pastebėti, kad teisės teorijoje skirtingų valstybių panašus teisinis reguliavimas tam tikrose srityse analizuojamas, kalbant apie nacionalinių teisinių sistemų sąveiką, kuri apibūdinama tokiais terminais, kaip „teisės skolinimasis“, teisinė „receptija“, teisiniai „transplantai“ ir kt.

⁵²² Ten pat, p. 12.

⁵²³ JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimo *Marbury v. Madison* byloje tekstas, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137.

⁵²⁴ RUSO, Ž. Ž. Rinkiniai raštai, Vilnius, 1979, p. 23.

⁵²⁵ BEINORAVIČIUS, D. Teisės sampratos pokyčio poveikis įstatymų leidybai. Iš *Regnum est: 1990 m. Kovo 11-osios Nepriklausomybės aktui – 20: Liber Amicorum Vytautui Landsbergiui*: (straipsnių rinkinys / Mykolo Romerio universitetas; atsakingasis redaktorius Gediminas Mesonis), Vilnius, 2010, p. 223.

⁵²⁶ Pvz., žr. KELSEN, H. *Grynoji teisės teorija*, Eugrimas, 2002, p. 97-106.

Tuo tarpu XXI a. viešosios teisės teorijoje išpopuliarėjo nauja koncepcija – teisinių idėjų „migravimas“ tarp valstybių⁵²⁷. Teisės mokslininkai teigia, kad „skolinimasis“ yra klaidinantis terminas, nes *inter alia* preziumuojama, kad kažkas pozityvaus yra paimama be pakeitimų ir sąmoningai pasiskolinama iš savininko. Tačiau teisinės idėjos dažniausiai nepriklauso konkrečiai valstybei ir jos nėra sąmoningai paskolinamos. Be to, „skolinimasis“ neapima atvejų, kai valstybė perima ne gerąją, o blogąją praktiką iš kitos valstybės arba kai teisinės nuostatos pakeičiamos jų judėjimo procese. Todėl manytina, kad „migravimas“ šiame kontekste yra tikslesnis terminas.

Tam tikrų įstatymų leidybos nuostatų intensyvi migracija buvo pastebėta daugelyje valstybių po 2001 m. rugsėjo 11 d. įvykių JAV. Teisės mokslininkai pavadino šį reiškinį antrąja viešosios teisės globalizacijos banga, kuri prasidėjo 2001 m. pabaigoje⁵²⁸. Ji taip pat aprėpė ir nepaprastosios padėties nacionalinių įstatymų leidybą. Galima pastebėti esminį pokytį, kai buvo pereita nuo *ad hoc* vykdomosios valdžios nepaprastųjų priemonių taikymo prie krizinės įstatymų leidybos. Kaip minėta, daugelis valstybių įtvirtino nepaprastąją padėtį konstitucijose, kitos priėmė dar ir specialius nepaprastosios padėties įstatymus⁵²⁹.

Svarbu pastebėti, kad didžiosios dalies Vidurio ir Rytų Europos išsilaisvinimo ir perėjimo į demokratinį režimą proceso pradžioje 1989 m., jau buvo priimtos TPPTP ir EŽTK, prie kurių išsilaisvinusios valstybės vėliau prisijungė. Be to, tuo metu buvo parengtos ir jau minėtos Venecijos komisijos rekomendacijos Europos Taryboje, kuriose išdėstyti svarbiausi nukrypimo nuo įsipareigojimų kriterijai. Todėl galima teigti, kad aukščiau išanalizuotas tarptautinis reguliavimas turėjo formuojančios įtakos rengiant vadinamąsias „naujos kartos“ konstitucijas.

Tačiau šio teisės idėjų migravimo ir įstatymų kopijavimo rezultatas ne visais atvejais buvo teigiamas. Susirūpinimą kelia tai, kad tokios rūšies teisės aktai dažniausiai priimami skubiai, nesikonsultuojant su visuomene ar ekspertais. Taip buvo priimti ir teisės aktai JAV, Jungtinėje Karalystėje, Lietuvoje ir kitose valstybėse. Pavyzdžiui, byla dėl Jungtinės Karalystės Antiterorizmo, nusikaltimų ir saugumo akto taikymo praktikos net pasiekė

⁵²⁷ CHOUDHRY, S., *et al.* The Migration of Constitutional Ideas. New York: Cambridge University Press 2006, p. 6-9.

⁵²⁸ *Ten pat.*

⁵²⁹ Pavyzdžiui, Kanada, Ispanija, į šią bangą papuolė ir Lietuva. Daugiau žr.: SCHEPPELE, K. L. International State of Emergency: Challenges to Constitutionalism after September 11 (Version prepared for the Yale Legal Theory Workshop, 2006), p. 49.

EŽTT, kurio sprendimu buvo pripažinta, kad minėta Jungtinės Karalystės valdžios praktika pažeidė EŽTK 5 straipsnį⁵³⁰.

Kaip matyti, nemaža dalis valstybių pasuko panašia kryptimi krizinėje įstatymų leidyboje, tačiau nebūtinai jos visos pasiekė tą patį rezultatą. Atrodytų, kad išimtiniai įstatymai kyla iš išimtinių ekstremalių aplinkybių ir šis procesas galėtų būti laikomas natūraliu ar organišku. Tačiau teisės mokslininkė K. L. Scheppele mano, kad valstybės priima bendras konstitucines ar antikonstitucines idėjas ne todėl, kad jos tiesiogiai mokosi viena iš kitos, bet todėl, kad jos yra nepriklausomai veikiamos aukštesnių principų dėl didėjančios teisinės globalizacijos, ir minėti principai kyla tiek iš tarptautinės teisės, tiek iš kitų įtakingų Vakarų valstybių praktikos⁵³¹.

Nepaprastosios padėties instituto įtraukimas konstitucijoje, kaip rašė Watkins'as, atrodo paradoksaliai, nes tai vienas kitam prieštaraujantys dalykai: nepaprastoji padėtis – valdžios be apribojimų režimas, kuomet suspenduojamos konstitucinės žmogaus teisių garantijos, o konstitucija – konstitucinės santvarkos įtvirtinimas, kurioje saugomos konstitucinės vertybės ir valdantieji turi paklusti teisiniams suvaržymams⁵³². Konstitucija įtvirtina tris esmines vertybes – teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos – kurioms nepaprastosios padėties įvedimas turi ribojančią įtaką. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje 1940 m. dėl susidariusios nepaprastosios padėties politinės partijos susitarė suspenduoti (nerašytos) konstitucijos normas iki karo pabaigos, dėl to rinkimai nebuvo surengti net 10 metų⁵³³. Tokiu būdu buvo ribojamas demokratijos įgyvendinimas, nors kitais aspektais valstybė išliko demokratinė. Taigi, atrodo sudėtinga paaiškinti nepaprastąją padėtį konstitucinėje santvarkoje, kai ši padėtis yra neišvengiamai susijusi su konstitucinių vertybių ribojimu, o konstitucijos priešingai – su šių vertybių išsaugojimu, tačiau konstitucinė nepaprastosios padėties forma yra ne tiek paradoksas, kiek realybė.

Konstitucinę nepaprastosios padėties sampratą Rossiter'is analizavo dar 1948 metais. Jis tyrė nepaprastųjų priemonių naudojimą Vakarų demokratinėse valstybėse, daug dėmesio skyrė Didžiajai depresijai ir

⁵³⁰ Buvo pripažinta, kad tokia Jungtinės Karalystės valdžios praktika dėl nepaprastosios priemonės pažeidė EŽTK, detaliau ši byla aptariama kitoje dalyje. *A. and others v. Secretary of the State for the Home Department*, (UKHL 56, 2004).

⁵³¹ SCHELPELE, K. L. *International State of Emergency*, p. 36

⁵³² WATKINS, F. M. *The Problem of Constitutional Dictatorship*, iš FRIEDRICH, C. J.; MASON, E. *Public Policy*, 1940, p. 324, 324.

⁵³³ *Ten pat*, p. 324.

Antrajam pasauliniam karui⁵³⁴. Nepaprastoji padėtis XX a. pirmoje pusėje vienais atvejais buvo įvedama dėl nacionalinio saugumo problemų, kitais – dėl ekonominės krizės, taip pat pagrindu buvo kitos įvairaus pobūdžio grėsmės, kurios kilo dėl karo ir jo padarinių. Rossiter'is padarė išvadą, kad visuose nepaprastosios padėties pavyzdžiuose vyravo vienas nekintantis aspektas – sprendimas imtis tam tikrų nepaprastųjų priemonių, kurios pagrįstos teisiniu arba būtinumo pagrindu⁵³⁵. Rossiter'is, kaip ir Watkins'as, rašė apie skirtumą tarp konstitucinės ir nekonstitucinės nepaprastosios padėties, tvirtai palaikydamas pirmąją formą. Panašiai ir C. J. Friedrich'as, žymus politinės teorijos mokslininkas XX a. viduryje rašė apie konstitucinę nepaprastosios padėties formą, kurią lygino su grėsminga alternatyva – „totalitarine diktatūra“⁵³⁶.

Kyla klausimas, kokia yra konstitucinė nepaprastosios padėties forma? Ją galime apibūdinti kaip konstitucijoje numatytą išimtinę valdymo sistemą (arba posistemę), skirtą apsaugoti konstitucinę santvarką ar visuomenę, kuri suteikia teisę viešosios valdžios institucijoms priimti privalomas taisykles, nurodymus ir sprendimus, kurie nebūtų leidžiami įprastinėje padėtyje (pvz., konstitucinių vertybių apsaugos ribojimas) bei taikyti juos konkrečiose situacijose, nesilaikant įprastinių teisinių saugiklių⁵³⁷. Tačiau valdžios institucijos tokiu metu privalo saugoti tas konstitucines vertybes, kurių ribojimas yra draudžiamas (pvz., „neliečiamos žmogaus teisės“), bei yra varžomos procedūrinių teisinių ribojimų, kurie yra nustatyti iš anksto (pvz., nepaprastosios padėties paskelbimo procedūra, tokios padėties galiojimo maksimalus laikas, specialios priemonės, kuriomis galima įgyvendinti sprendimus ir kt.).

Įprastiniai teisiniai saugikliai yra procedūros, kurios neleidžia priimti įstatymų, nesilaikant ilgos svarstymo procedūros arba leidžia nukentėjusiems asmenims gana greitai pradėti teisminę procedūrą, reikalaujant sprendimus priėmusios institucijos atsakomybės dėl teisės pažeidimų, tačiau pats ginčas išsprendžiamas tik po kurio laiko. Pavyzdžiui, jeigu parlamentas nesustabdė konstitucinių teisių apsaugos galiojimo, asmenys, kurių nuosavybė buvo paimta valstybės reikmėms neatlygintinai, gali kreiptis į teismą dėl tokio

⁵³⁴ ROSSITER, C. L. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (1948). Greenwood Press, 1979.

⁵³⁵ *Ten pat*, p. 11-14.

⁵³⁶ FRIEDRICH, C. J. *Constitutional Government and Democracy: Theory And Practice in Europe and America*, 1950, p. 572-596.

⁵³⁷ BALKIN, J. M.; LEVINSON, S. *Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design*, Yale Law School Faculty Scholarship Series, 2010, p. 1805.

sprendimo teisėtumo, net jeigu galutinis sprendimas bus priimtas ir po kelerių metų. Kita vertus, jeigu parlamentas suspenduotų konstitucinės nuosavybės teisės apsaugą (jei tai leidžia konstitucija) dėl paskelbtos nepaprastosios padėties, tai suteiktų valdžiai tam tikrą išimtinę diskreciją; atitinkamai teismai negalėtų nagrinėti tokių bylų, nes nebūtų pagrindo, o valdžios veiksmai būtų teisėti tol, kol suspendavimas galioja⁵³⁸. Kai suspendavimas atšauktas, valdžia nebegalėtų taikyti nepaprastųjų priemonių. Kadangi nuosavybės teisės apsauga būtų suspenduota, valstybė neturėtų kompensuoti tuo metu patirtų nuostolių, jeigu nebūtų nustatyta kitaip⁵³⁹.

Nepaprastosios padėties įtvirtinimas konstitucijoje, kaip minėta, kelia problemų todėl, kad nepaprastosios padėties įvedimo pasekmė yra konstitucinių vertybių ribojimas. Nepaprastosios padėties įtvirtinimo konstitucijoje pavojų pastebėjo ne vienas autorius⁵⁴⁰. Įdomu pastebėti, kad vokiečių politikai, priimant Pagrindinį įstatymą, nenorėjo įtraukti nepaprastosios padėties nuostatų jame būtent dėl Veimaro Respublikos patirties, ir tik po ilgų debatų 1968 m. detalios nepaprastosios padėties nuostatos buvo įtrauktos į Vokietijos Pagrindinį įstatymą, įtvirtinant įvairius saugiklius⁵⁴¹. Konstitucinė nepaprastosios padėties forma būtent ir nustato šiuos saugiklius tam, kad nepaprastoji padėtis būtų įvedama laikantis nustatytos tvarkos, ribotam laikui, žmogaus teisės būtų ribojamos ne daugiau nei leidžia konstitucija ir tik nustatytam tikslui pasiekti bei ribotą laiką.

Nepaprastosios padėties forma yra *konstitucinė* todėl, kad jai taikomi įvairūs teisiniai ribojimai, nustatyti ir ją įgyvendinančioms valstybės viešosios valdžios institucijoms. Institucijos naudojami galiomis pagal konstitucijoje nustatytas procedūras, kurios nustato nepaprastosios padėties įvedimo ir pasibaigimo tvarką, struktūrą bei ribas. Kaip galima pamatyti iš nepaprastosios padėties metu leidžiamų nepaprastųjų priemonių, jos ne tik neišvengiamai riboja žmogaus teises, tačiau jų pasekmė neretai yra teisinės

⁵³⁸ Šį pavyzdį iliustruoja žymi JAV Aukščiausiojo teismo byla *Ex parte Merryman*, 17 F. Cas. 144, 148 (C.C. Md. 1861 Nr. 9487), kurioje nustatyta, kad Prezidentas gali priimti sprendimą (nepaprastąjį dekretą), kuriuo bus leista suimti asmenis nepateikiant įtarimų ar nepristatant į teismą tik tuo atveju, kai Kongresas suspendavo atitinkamų įstatymų (reglamentuojančių asmens teises, suėmimą ir pan.) galiojimą.

⁵³⁹ Pavyzdžiui, Lenkijos konstitucijos 228 straipsnyje nustatyta, kad įstatyme gali būti numatyta kompensavimo tvarka už žalą valstybės institucijų veiksmais padarytą asmenims nepaprastosios padėties metu.

⁵⁴⁰ MADISON, J. *The Federalist No. 47*, B. F. Wright ed., 1961, p. 336.

⁵⁴¹ Daugiau žr. JAKAB, A., *German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency. Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse. German Law Journal*, 2005, p. 86.

valstybės ir demokratijos ribojimas, ta prasme, kad jos suteikia valdžios atstovams plačią diskreciją priimti tam tikrus politinius sprendimus ir nedelsiant juos įvykdyti. Pavyzdžiui, Lenkijos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad nepaprastosios padėties metu valstybėje negali vykti rinkimai⁵⁴². Nors viešosios valdžios institucijos, kurios imasi išimtinių priemonių, privalo vadovautis konstitucinėmis normomis bei laikytis teisės aktuose numatytos procedūros, jos turi ir tam tikrą vertinimo nuožiūros laisvę – diskreciją, priimti vienus ar kitus sprendimus.

Reikia pripažinti, kad jokia valstybės valdymo sistema, nepaisant to, kaip gerai ji bus iš anksto apgalvota, negali išsiversti be tam tikros diskrecijos⁵⁴³. Tuo tarpu moderni viešoji valdžia nuo pat jos įkūrimo veikia tam tikroje įtampoje su teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos principais⁵⁴⁴. Atsižvelgiant į galybę priimamų sprendimų, nuo nepaprastosios padėties įvedimo, išteklių iš valstybės rezervo paskirstymo iki policijos pareigūno nusprendusio sustabdyti automobilio vairuotoją, oficiali diskrecija gali būti taikoma plačiau arba siauriau, valstybės pareigūnas gali sujungti naujų taisyklių kūrimą su jų taikymu.

Konstitucinės santvarkos požymis yra tai, kad ji nustato tam tikrą balansą tarp siekio veiksmingai apsaugoti valstybę ir jos gyventojus nuo kylančių grėsmių ir konstitucinių vertybių ribojimo, siekiant šio tikslo. Šioje vietoje susiduriama su valstybės saugumo v. konstitucinių vertybių apsaugos dilema. Galima pastebėti, kad teisės teorijoje XX a. pabaigoje dominavo žmogaus teisių prioriteto principas, daug dėmesio buvo skiriama žmogaus teisių reglamentavimui, žmogaus teisių apsaugos doktrina labai išsiplėtė – nuo prigimtinių teisių iki naujos kartos teisių, susijusių su aplinkos apsauga (pvz., teisė į tabako vartojimo kontrolę)⁵⁴⁵. Šios naujos teisės buvo įtvirtintos

⁵⁴² Lenkijos Respublikos Konstitucija (1997 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>>.

⁵⁴³ Kaip rašė Harvardo konstitucinės teisės profesorius A. Vermeule'is, teisė apskritai bet kurioje modernioje valstybėje negali išsiversti be diskrecijos. VERMEULE, A. Our Schmittian Administrative Law, 2009, 122 *Harvard Law Rev.*, p. 1095-1097.

⁵⁴⁴ Plačiau žr. KŪRIS, E. Vietoj įžangos, p. 28. Iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), 2015.

⁵⁴⁵ *Human rights in International Law. Legal and Policy Issues*. Ed. T. Meron. Oxford: Clarendon Press, 1992. Rosas A., Helgesen, J., Gomien, D. *Human Rights in a Changing East-West Perspective*. New York, 1990, p. 228-231.

net valstybių konstitucijose⁵⁴⁶. Pastebėtina, kad valstybės saugumas egzistavo kaip atskiras tikslas, kuris nebuvo taip aiškiai konkuruojantis su žmogaus teisių apsauga, netgi priešingai – buvo nuomonių, kad valstybės saugumas tam tikra prasme leidžia užtikrinti žmogaus teisių apsaugą⁵⁴⁷. Tuo tarpu XXI a. šiame kontekste atsiranda šių principų konkurencija – valstybės ir jos gyventojų saugumas vis labiau akcentuojamas kaip prioritetas bei tampa pagrindu riboti individualias žmogaus teises, pavyzdžiui, teisę į privatumą (taikant įvairias stebėsenos priemones), teisę į tinkamą teismo procesą ir kt.

Siekio užtikrinti valstybės ir jos gyventojų saugumą bei pagrindinių konstitucinių vertybių, tokių kaip teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių ribojimo balansas yra svarbus aptariant nepaprastosios padėties konstitucionalizavimą. Pastebėtina, kad šiame kontekste dažniausiai minimas žmogaus teisių ribojimas, tačiau klaidinga manyti, kad nepaprastosios padėties kontekste negali būti ribojamos kitos ne mažiau svarbios konstitucinės vertybės. Konstitucinėje santvarkoje esminės vertybės yra taip susijusios, kad ribojant vieną iš jų, pavyzdžiui, žmogaus teises, neišvengiamai ribojamos ir kitos konstitucinės vertybės. Kritinės grėsmės atveju be žmogaus teisių gali būti ribojamas teisinės valstybės principas, pavyzdžiui, ribojama suimtojo teisė kreiptis į teismą, neužtikrinamas tinkamas teismo procesas ir kt. Dėl kilusios grėsmės negali būti užtikrinami teisėtų lūkesčių ir teisinio tikrumo principai, kai priimami vykdomosios valdžios *ad hoc* sprendimai. Be to, ribojant žmogaus teises, tokias kaip teisę į susirinkimus arba dėl grėsmės nesurengus rinkimų, gali būti ribojamas demokratijos principas. Nepaprastoji padėtis gali būti pagrindu suteikti išplėstus (ekstraordinarius) įgaliojimus vykdomajai valdžiai, pavyzdžiui, deleguoti įstatymų leidybos funkciją, siekiant pagreitinti sprendimų priėmimą ir veiksmingai apsaugoti valstybę ar jos gyventojus. Tokiu būdu ribojamas tautos atstovavimas, parlamentarizmas ir kartu demokratijos principas.

Ieškant tinkamo balanso tarp siekio veiksmingai apsaugoti valstybę ir jos gyventojus nuo kylančių grėsmių ir konstitucinių vertybių ribojimo,

⁵⁴⁶ Pvz., Nyderlandų Karalystės Konstitucijos 21 str. bei 22 str.; Portugalijos Respublikos Konstitucijos 66 str.; Ispanijos Karalystės Konstitucijos 45 str. ir 53 str. 3 p.; Italijos Konstitucijos 44 str. ir kt.

⁵⁴⁷ BURKE-WHITE, W., Human Rights and National Security: The Strategic Correlation. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17, 2004, p. 249-280. [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-19] Prieiga per internetą: <http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/960>.

siekiant šio tikslo, kyla klausimas, kaip suteikti valdžiai pakankamai laisvės imtis būtinų priemonių, kurias taikyti reikia nedelsiant, tačiau kartu užtikrinti pakankamai saugiklių ir kontrolės, kad būtų taikomos tik proporcingos nepaprastosios priemonės, kad jomis nebūtų piktnaudžiaujama. Konstitucijoje valdžios diskrecija riboti konstitucines vertybes, siekiant veiksmingai apsaugoti valstybę ir jos gyventojus nuo kylančių grėsmių, turėtų būti ribojama per įvairius saugiklius, tačiau neeliminuojama. Daugeliu atvejų konstitucinė sistema riboja diskreciją, pasitelkdama vykdomosios valdžios galių įstatyminius suvaržymus, atskaitomybės ir priežiūros mechanizmus bei konstitucinę ir teisminę kontrolę. Vis dėlto, net ir taikant konstitucinės santvarkos saugiklius, lieka tikimybė dėl valdžios galimybių piktnaudžiauti pradedant nuo diskrecijos, kuri visuomet egzistuoja viešajame valstybės valdyme, ir tęsiant iki plataus ir neskundžiamo diskrecinių galių įgyvendinimo dėl fundamentalių gyvenimo, laisvės, turto ir kitų klausimų⁵⁴⁸. Problemos kyla dėl to, kad nepaprastosios padėties metu reikalaujant greitų sprendimų lieka nemenka niša praktiškai nekontroliuojamai diskrecijai svarbiuose ir jautriuose klausimuose, susijusiuose su žmogaus teisių apsauga ir kitomis konstitucinėmis vertybėmis.

Tam tikra egzistuojanti krizė ar tvirtinimai apie egzistuojančią grėsmę yra priežastis ir pagrindas įvesti nepaprastąją padėtį, kurios įvedimas leidžia pasitelkti efektyvias nepaprastąsias priemones. Kiekviena nepaprastoji padėtis prasideda nuo tam tikros ekstremalios situacijos. Nors nepaprastosios padėties retorika standartiškai pagrindžia grėsmės buvimą, nepaprastosios priemonės nebūtinai yra tiesiogiai susijusios su realia grėsme⁵⁴⁹. Be to, net kai nepaprastoji padėtis yra pagrindžiama realia grėsme, ji gali užsitęsti ir grėsmei pasibaigus. Tokiu būdu nepaprastosios priemonės

⁵⁴⁸ VERMEULE A. Our Schmittian Administrative Law, 2009, 122 *Harvard Law Rev.*, p. 1095, 1097, 1131-42. Rašoma apie „pilkąsias skyles“ konstitucinėje teisėje, kurios atsiranda daugiausiai dėl to, kad teisėje gausu vertinamųjų kriterijų ir diskrecijos. Tokie kriterijai yra įstatymų leidėjų pragmatiškas atsakas į dideliame valstybės administraciniame aparate kylančias sudėtingas ir skirtingas problemas bei nenoras nustatyti griežtų teisinės valstybės taisyklių dėl ateities neapibrėžtumo, kas yra panašu į Schmitt'o argumentavimą.

⁵⁴⁹ Pvz., numatomų krizių tikimybė reikalauja pasiruošti taisykles atitinkančius „protokolus“, skirtus sumažinti tikymybę dėl panikos ir kitų iracionalumų, kurie susiję su krizės ir ekstremalios situacijos suvokimu. Tokios numatomos krizės, kurioms galima pasiruošti, neturėtų būti nepaprastosios padėties įvedimo pagrindu. Daugiau žr. HOLMES, S. *In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror*, 97 Cal. L. Rev. 301, 2009, p. 301-307.

gali persikelti į įprastinę padėtį ir normalizuotis⁵⁵⁰. Valdžios atstovai, matydami krizių savybę pritraukti visuomenės dėmesį, pavyzdžiui, kaip būdą apeiti įprastas kliūtis pokyčiams, galėtų imti ieškoti vis naujų grėsmių, kad pateisintų savo valdžios politiką ir tęstinumą. To pasekmė būtų valdymo pasiremiant krizėmis politika, kuri kitu būdu normalizuoja nepaprastąją padėtį. Be to, nepaprastoji padėtis gali būti įvesta vien dėl to, jog yra grėsmės tikimybė, nors net neaišku, ar ji kils. Tai suteiktų pagrindą išpūsti tiek pačią tikimybę, tiek ir tikėtino scenarijaus pavojų. Galiausiai, valdžia galėtų įvertinti situaciją kaip kritinę grėsmę, kuri yra pakankamas pagrindas nepaprastosios padėties įvedimui ir nepaprastosioms priemonėms, taip pat priimti teisės aktus, kurie tą situaciją formaliai įtvirtintų kaip nepaprastąją padėtį, tuomet imtis atitinkamų veiksmų, patvirtindama ir įteisindama savo sprendimus. Tokiu būdu (galimai sėkmingai) galėtų būti sukurama valdžios poreikius atitinkanti teisinė sistema, kurioje susimaišo nepaprastosios priemonės ir ordinarinė teisė, o konstitucinės vertybės ribojamos ne laikinai, bet nuolat. Valdžios pasitelkiami argumentai bei pabrėžiamos grėsmės, tikėtina, leistų patikėti, kad nepaprastoji padėtis turi išlikti tam, kad būtų galima suvaldyti grėsmes ir žalą. Tai primena televizijos filmo scenarijų, kuriame „tikslinti bomba“ yra pagrindinis argumentas, leidžiantis pagrįsti visas ir bet kokias priemones. Tai yra ir nepaprastosios padėties keliama pavojai įprastinei konstitucinei santvarkai bei jos vertybėms.

Toliau darbe siekiama išanalizuoti, kaip valstybių konstituciniuose nepaprastosios padėties institutuose atsispindi jau minėtas saugumo siekio ir konstitucinių vertybių apsaugos balansas. Tiriama, ar valstybės nepaprastosios padėties teisiniame reguliavime palieka daugiau valdžios diskrecijos laisvės, ar įtvirtina daugiau saugiklių. Šiam tikslui pasiekti pasitelkiama lyginamoji užsienio valstybių konstitucinių nepaprastosios padėties nuostatų ir nepaprastųjų priemonių analizė, išskiriami tam tikri dėsningumai, tendencijos ir problemos bei apibendrinami nepaprastosios padėties konstitucinio reguliavimo modeliai.

2. Nepaprastosios padėties konstitucinis įtvirtinimas ES šalių konstitucijose

Lietuvos Respublika yra ES valstybė narė, kurios šalys yra priskiriamos Vakarų teisės tradicijai, todėl manytina, kad šios bendrijos valstybių narių konstitucijos yra artimiausios Lietuvos konstitucijai, todėl

⁵⁵⁰ ROSSITER C. *Constitutional Dictatorship*, p. 10.

tikslinga jas analizuoti, ieškant tinkamo pagrindo Lietuvos nepaprastosios padėties analizei. Siekiant šio tikslo, toliau pateikiami lyginamojo tyrimo rezultatai, kaip ES valstybių narių konstitucijose apibrėžiamas nepaprastosios padėties institutas⁵⁵¹. Visos konstitucijos analizuojamos pagal

⁵⁵¹ Jungtinė Karalystė, neturi rašytinės konstitucijos, todėl nėra šios analizės dalis.

Šio tyrimo oficialūs šaltiniai:

Airijos Konstitucija (1937 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą:

<https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/Bunreacht_na_h%C3%89ireann_October_2015_Edition.pdf>.

Austrijos Respublikos Konstitucija (1929 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą:

<https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf>.

Belgijos Karalystės Konstitucija (1831 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą: <http://www.const-court.be/en/basic_text/basic_text_constitution.html>.

49. Bulgarijos Respublikos Konstitucija (1991 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-02].
Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.bg/en/const>>.

Čekijos Respublikos Konstitucija (1993 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą:

<<http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>>.

Danijos Konstitucinis Aktas (1849 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per

internetą: <http://www.thedanishparliament.dk/Publications/The_Constitutional_Act_of_Denmark.aspx>.

Estijos Respublikos Konstitucija (1992 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą: <<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>>.

Graikijos Respublikos Konstitucija (1975 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą: <<http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>>.

Ispanijos Karalystės Konstitucija (1978 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą:

<<https://www.boe.es/legislacion/constitucion.php>>.

Kipro Konstitucija (1960 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą:

<[http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/\\$file/CY_Constitution.pdf](http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf)>.

Portugalijos Respublikos Konstitucija (1976 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą:

<<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>>.

Italijos Respublikos Konstitucija (1947 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą:

<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

Kroatijos Respublikos Konstitucija (2010 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01].
Prieiga per internetą: <<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>>.

pirmojoje dalyje išskirtų pagrindinių nepaprastosios padėties elementų struktūrą, ištiriant šių elementų įtvirtinimo detalumą ir turinį.

Latvijos Respublikos Konstitucija (1922 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>.

Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės Konstitucija (1868-10-17 su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-constitution-20161020-fr-pdf.pdf>>.

Lenkijos Respublikos Konstitucija (1997 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>>.

Maltos Respublikos Konstitucija (1964 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.parlament.mt/constituion-of-malta?l=1>>.

Nyderlandų Karalystės Konstitucija (1815 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>>.

Prancūzijos Respublikos Konstitucija (1958 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>>.

Rumunijos Konstitucija (1991 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>.

Slovakijos Respublikos Konstitucija (1992 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/constitution.doc>.

Slovėnijos Respublikos Konstitucija (1991 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>>.

Suomijos Konstitucija (1999 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>>.

Švedijos Karalystės Konstitucija (sudaro keturi konstituciniai teisės aktai: 1974 m. Valdymo forma, 1810 m. Aktas apie sosto paveldėjimą, 1949 m. Aktas apie spaudos laisvę ir 1991 m. Išraiškos laisvės pagrindinis įstatymas) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>>.

Vengrijos Respublikos Konstitucija (2012 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>>.

Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas (1949 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html>.

Galima bendrai pastebėti, kad ES valstybės pasirinko konstitucini-teisinį nepaprastosios padėties modelį. Šio darbo prieduose yra pateikiama lentelė (žr. Priedai: 3 lentelė. Nepaprastosios padėties instituto įtvirtinimo ES konstitucijose lygis.), kurioje atsispindi nepaprastosios padėties įtvirtinimo konstitucijose detalumo lygis. Klasifikacija atlikta atsižvelgiant į tai, kaip detaliai reglamentuoti nepaprastosios padėties elementai: (i) įvedimo pagrindas; (ii) subjektas, įvedantis nepaprastąją padėtį (įvedimo procedūra); (iii) nepaprastosios padėties valdymas (valdžios institucijų funkcijos); (iv) konstitucinių vertybių ribojimas (žmogaus teisių ribojimas, teisinės valstybės ir demokratijos galimi ribojimai ar saugikliai); (v) nepaprastosios padėties laikinumas (maksimali trukmė, atšaukimas). Konstitucijos, kuriose įtvirtinti visi šie elementai, priskiriamos prie detalaus įtvirtinimo, kai įtvirtinti bent keli iš jų – priskiriama prie vidutinio konkretumo, o kai įtvirtinta minimaliai tik vienas iš elementų – minimalaus įtvirtinimo.

Pastebėtina, kad daugiau nei pusė ES valstybių konstitucijų išskiria karo padėtį ir nepaprastąją padėtį taikos metu⁵⁵². Dalyje valstybių konstitucijų nėra daromas skirtumas tarp šių padėčių. Įdomus pavyzdys yra Vokietija, kurios Pagrindiniame Įstatyme numatyta gynybos (karo) padėtis, reglamentuota itin detalai, tačiau „įtempta“ (nepaprastoji) padėtis apibrėžta palyginus trumpai⁵⁵³. Kitų valstybių, patyrusių diktatorinių režimų priespaudą, konstitucijose labiau išryškinti šių padėčių skirtumai. Estija, Lenkija ir Ispanija turi panašią trijų lygių sistemą, kur atskiras režimas nustatytas dar ir gamtos katastrofoms bei išskiriama nepaprastoji padėtis ir karo padėtis⁵⁵⁴. Išskirtinė yra Vengrija, kurios konstitucijoje numatytos penkios skirtingų padėčių rūšys, nors skirtumas tarp jų nėra visai aiškus⁵⁵⁵.

Šio darbo prieduose pateikiama lentelė, kurioje atsispindi, kaip ES valstybių konstitucijose įvardijama nepaprastoji padėtis (jeigu tokia įvardijama), ar ji numatyta atskirai nuo karo padėties, ar numatyta daugiau nepaprastosios padėties rūšių (žr. Priedai: 4 lentelė. Nepaprastosios padėties instituto nuostatos konstitucijose)⁵⁵⁶.

⁵⁵² Pavyzdžiui, 1929 m. Austrijos Konstitucija su papildymais.

⁵⁵³ 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas.

⁵⁵⁴ Rumunija, Slovakija ir Prancūzija taip pat turi trijų formų padėtis, tačiau jų skirtumai nenumatyti konstitucijose.

⁵⁵⁵ Vengrijos konstitucijoje numatyta: karo padėtis, prevencinė gynybos padėtis, nacionalinė krizė, nepaprastoji padėtis ir ypatingo pavojaus padėtis.

⁵⁵⁶ Šaltiniai (trumpiniai pagal ES valstybių kodus): AT Konst. 10.1.15, 55.5 str.; BE Konst. 157, 167, 196 str.; BG Konst. 57.3, 64.2, 84.12, 100.5, 162.2 str.; CY Konst. 50 (c) str.; CZ Konst. 43.1 str.; DE Konst. 80a str., Xa skyrius; DK Konst. 23, 42.7

Galima paminėti, kad dažniausiai konstitucijose įtvirtinti elementai – nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas bei subjektas, galintis įvesti nepaprastąją padėtį (minimalus įtvirtinimas). Neretai įtvirtinta nepaprastosios padėties įvedimo ir paskelbimo procedūra, žmogaus teisių sąrašas, kurių apsauga gali arba negali būti suspenduota, maksimali trukmė (vidutinis įtvirtinimas). Keletas konstitucijų jau paminėtus aspektus detalizuoja, taip pat numato subjektą, valdantį nepaprastąją padėtį, nustato tam tikras institucijų veiklos tęstinumo garantijas bei konstitucinės kontrolės funkciją įgyvendinančių subjektų kompetenciją (detalus įtvirtinimas).

Toliau analizei pasitelkiama pirmoje dalyje išskirtų nepaprastosios padėties pirminių elementų schema, kuri geriausiai apibūdina nepaprastosios padėties instituto sampratą. Remiantis šiais elementais, išskiriamos pirmiau lentelėje išvardytų ES valstybių konstitucijų nuostatos, o detaliau analizuojama pasirinktų valstybių: Vokietijos Federacinės Respublikos, Lenkijos Respublikos ir Prancūzijos Respublikos konstitucinis nepaprastosios padėties instituto įtvirtinimas, išskiriami esminiai nepaprastosios padėties elementai, kaip jie yra nustatyti konstitucijose. Pažymėtina, kad šioje dalyje Lietuvos Respublikos Konstitucija nėra detaliau analizuojama, detali mūsų nepaprastosios padėties konstitucinio reguliavimo analizė atlikta IV-joje šio darbo dalyje, remiantis šioje dalyje atliktos lyginamosios analizės rezultatais.

Vokietijos nepaprastosios padėties konstitucinio reguliavimo analizė pasirinkta atsižvelgiant į du aspektus. Pirmiausia, tai, kad Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas (toliau – Pagrindinis įstatymas)⁵⁵⁷ ypač detalai reglamentuoja nepaprastąją padėtį. Toks griežtas reguliavimas buvo pasirinktas dėl niūrios Veimaro Respublikos patirties, siekiant nustatyti pakankamai saugiklių, kad būtų išvengta istorijos pasikartojimo⁵⁵⁸. Antra, pasirinkimą lėmė šio įstatymo priėmimo (1949 m.) ir itin ilgo galiojimo (net

str.; EE Konst. 65.14-15, 87.8, 104, 128-131 str.; ES Konst. 15, 30.4, 55, 116-117 str.; FI Konst. 23 str.; FR Konst. 16, 36 str.; GR Konst. 48 str.; HR Konst. 17 str. HU Konst. 8.4, 19, 19/A-E, 28/A, 28/C.5, 35.1-3, 40/B.2 str.; IE Konst. 15, 24, 28, 38.4.1 str.; IT Konst. 27.4, 60, 78, 87.9, 103.3, 111.7 str.; LT Konst. 67.20, 84.17, 140, 142-145, 147 str.; LU Konst. 32.4 str.; LV Konst. 62, 73, 82 str.; MT Konst. 47 str.; NL Konst. 103, 113.4 str.; PL Konst. 228-234 str.; PT Konst. 19, 134, 138, 140, 161, 164, 172, 179, 197.1 str.; RO Konst. 53, 63.1, 73.3, 83.3, 89.3, 92.1, 93, 115, 152.3 str.; SE Konst. 13 skyrius; SI Konst. 16, 81, 92, 103, 108, 116, 126 str.; SK Konst. 51.2, 102, 119, 129 str.

⁵⁵⁷ 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas.

⁵⁵⁸ JAKAB, A., German Constitutional Law and Doctrine, 2005., p.455–456.

ir 1990 m. susivienijus Vakarų ir Rytų Vokietijoms, jis nebuvo pakeistas⁵⁵⁹) išskirtinės politinės ir teisinės aplinkybės.

Lenkijos Respublikos nepaprastosios padėties konstituciniai pagrindai yra nagrinėjami dėl šios valstybės 1997 m. priimtos Konstitucijos detalaus nepaprastosios padėties įtvirtinimo (palyginti su kitų Vidurio ir Rytų Europos valstybių 1990–1994 m. Konstitucijomis)⁵⁶⁰ ir dėl istorinių aplinkybių (ilgą laiką Lietuva ir Lenkija sudarė vieną valstybę, o vėliau kaip atskiros valstybės patyrė Sovietų Sąjungos okupaciją. Atsižvelgiant į tai, įdomu palyginti, kaip abi valstybės, gyvavusios panašiomis aplinkybėmis, reglamentavo nepaprastosios padėties konstitucinius pagrindus).

Prancūzijos Konstitucijos pavyzdys pasirinktas tiek istorinių aplinkybių (kaip jau minėta, Didžioji Prancūzijos revoliucija buvo vienas iš nepaprastosios padėties pirmųjų pavyzdžių Europoje, be to, dar 1799 m. Prancūzijos Konstitucijoje buvo įtrauktos nepaprastosios padėties nuostatos), tiek ir dėl to, kad Prancūzijos teisės ir valdžios institucijos visame pasaulyje vertinamos kaip pavyzdiniai modeliai, tą patį galima pasakyti ir apie nepaprastosios padėties institutą.

2.1. Įvedimo pagrindas

Europos konstitucijos nenumato detalių nepaprastosios padėties įvedimo pagrindų, jų apibrėžimų ar kriterijų. Ateityje kilsiančias grėsmes ir pavojus sunku nuspėti, todėl dažniausiai naudojamos bendros formuluotės dėl nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo, tokios, kaip „pavojus viešajai tvarkai“ ar „grėsmė konstitucinei santvarkai“. Dalyje konstitucijų išskiriamos gamtos nelaimės, pavyzdžiui, Estijos Konstitucijoje nurodyta „gamtos nelaimė ar katastrofa“, Latvijos Konstitucijoje nurodoma „grėsmė egzistuojančiai politinei sistemai“.

Pastebėtina, kad nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas yra dažniau minimas „naujos kartos“ konstitucijose. Galima teigti, kad nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo reglamentavimas yra sietinas su sąlygomis, kurios yra aktualios konkrečiai valstybei, atsižvelgiant į jos

⁵⁵⁹ Vokietijos Pagrindinio Įstatymo laikinumas buvo tiesiogiai įtvirtintas jo tekste, t. y. 146 straipsnyje nurodant, kad Pagrindinis Įstatymas netenka galios tą dieną, kai įsigalioja laisvu vokiečių apsisprendimu priimta Konstitucija.

⁵⁶⁰ Pasak prof. E. Šileikio, Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucija tam tikrais aspektais yra viena iš tobuliausių Vidurio ir Rytų Europoje. Daugiau žr.: *Lietuvos ir Lenkijos konstitucijų raida europeizacijos kontekste*. Moksl. red. E. Šileikis, Vilnius: LMPA, 2010, p. 11.

istoriją ir tradicijas⁵⁶¹. Pavyzdžiui, valstybėse, kuriose dažniau nutinka stichinės nelaimės, toks pagrindas būtų įtrauktas dažniau, tuo tarpu valstybėse nukentėjusiose nuo vidinių neramumų, labiau tikėtina, kad bus paminėtas grėsmės viešajai tvarkai ar konstitucinei santvarkai pagrindas. Bendrai pastebėtina, kad dauguma ištirtų konstitucijų nemini konkrečių nepaprastosios padėties įvedimo aplinkybių pavyzdžių. Dažniausiai įvedimo pagrindu yra nurodoma: (1) pavojus bendrąja prasme (valstybei, viešajai tvarkai ir / ar gyventojams); (2) grėsmė konstitucinei santvarkai / sistemai; (3) gamtos nelaimės. Pastebėtina, kad grėsmės konstitucinei santvarkai / sistemai ir gamtos nelaimės kaip nepaprastosios padėties įvedimo pagrindai yra gana nauji ir atsirado tik konstitucijose, priimtose nuo 1990 m.

Kaip jau minėta, būtų sudėtinga detalai apibrėžti nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą, be to, toks apibrėžimas būtų neefektyvus, galėtų kliudyti valdžiai imtis priemonių, kai kiltų grėsmė, nepatenkanti į apibrėžimo apimtį. Todėl nepaprastosios padėties įvedimo pagrindu laikytina bendro pobūdžio grėsmė, kelianti didelio masto pavojų gyventojų gyvybei, sveikatai, turtui ar konstitucinei valstybės tvarkai, kilusi taikos metu. Tai iš esmės yra vertinamasis kriterijus, kurį įvertina sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo priimančias subjekto. Iš to išplaukia, kad nepaprastosios padėties įvedimas yra politinis sprendimas, priimtas remiantis plačiomis teisinėmis kategorijomis, kurių nustatymas didele dalimi priklauso nuo konkrečios valstybės istorijos ir tradicijų. Atsižvelgiant į tai, kad konkrečių grėsmės atvejų analizė bei politikos mokslai neįeina į šio darbo apimtį, nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas, kaip atskiras elementas, detaliau neanalizuojamas, tačiau trumpai aptariamas kitoje šio skyriaus 2.2 dalyje, analizuojant institucijas, priimančias sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo, konstitucines nuostatas. Taip pat palyginimui lentelėje pateikiami konstitucijose nustatyti nepaprastosios padėties įvedimo pagrindai (tuo atveju, jeigu jie paminėti konstitucijoje) (žr. PRIEDAI: 4 lentelė. Nepaprastosios padėties įvedimo nuostatos konstitucijose).

2.2. Institucija, priimanči sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo

⁵⁶¹ BJØRNSKOV, C., VOIGT S. The Determinants of Emergency Constitutions. Mimeo. Universities of Aarhus and Hamburg, 2016. [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-01]. Prieiga per internetą: <<https://ssrn.com/abstract=2697144> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2697144>>.

Kaip jau minėta, nepaprastosios padėties įvedimas įjungia pavojingą išimtinį teisinį režimą, kurio metu galima suspenduoti žmogaus teisių apsaugą, todėl, visų pirma, turi būti nustatyta, kas gali priimti sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo bei įvedimo procedūra, nes nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo, kaip jau analizuota anksčiau, neįmanoma apibrėžti tiksliai⁵⁶². Dauguma ištirtų valstybių konstitucijų numato, kuri institucija priima sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo. Taip pat galima pastebėti, kad šiais atvejais dažniausiai dalyvauja parlamentas: arba priimdamas sprendimą, arba patvirtindamas kitos institucijos priimtą sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo.

Subjektas, priimantis sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo, konstitucijose dažniausiai yra parlamentas. Tam tikrais atvejais ši teisė konstitucijose yra suteikiama prezidentui, tačiau tuomet įtvirtinami papildomi saugikliai, t. y. prezidentas privalo nedelsiant sušaukti parlamentą ir gauti jo pritarimą, arba prieš tai konsultuotis su kitomis institucijomis. Šio darbo prieduose pateikiama lentelė, kurioje atsispindi, kaip ES valstybių konstitucijose nustatyta sprendimo dėl nepaprastosios padėties įvedimo procedūra (jeigu nustatyta)⁵⁶³. Tos valstybės, kuriose šių nuostatų nėra, lentelėje neminimos (žr. Priedai: 5 lentelė. Nepaprastosios padėties įvedimo nuostatos konstitucijose.).

Vokietijos Pagrindiniame įstatyme išskiriama „įtempta“ padėtis, kuri yra nepaprastosios padėties analogija, ir „gynybos“ padėtis, kuri atitinka karo padėties terminą, todėl toliau neanalizuojama. Pagrindinio įstatymo 80a straipsnyje nustatyta, kad Bundestagas įveda nepaprastąją padėtį ir nurodo, kokios nepaprastosios priemonės gali būti taikomos. Tokiam sprendimui būtina dviejų trečdalių narių balsų dauguma. Taigi, sprendimas dėl nepaprastosios padėties priimamas ir paskelbiamas Vokietijos įstatymų leidybos institucijoje, nustatyta kvalifikuota balsų dauguma. Pagrindiniame

⁵⁶² Tikslus nepaprastosios padėties įvedimo pagrindų apibrėžimas yra sudėtinga užduotis todėl, kad tai reikalauja apibrėžti situacijas, kurios savo prigimtimi yra nepaprastosios, išimtinės bei nenuspėjamos ir jas sudėtinga suvesti į tikslias prielaidas.

⁵⁶³ Šaltiniai (trumpiniai pagal ES valstybių kodus): BG Konst. 84.12 ir 100.5 str.; CY Konst. 50 (c) str.; CZ Konst. 43.1 str.; DE Konst. 80a.1-3, 115a.1-4 str.; EE Konst. 65.14-15, 87.8, 128, 129 str.; ES Konst. str. 116.2-4; FR Konst. 16, 36 str.; GR Konst. 48.1-2, 6 str.; HR Konst. 17 str. HU Konst. 19.3, 19/A.1-4 str.; IE Konst. 28.3 str.; LT Konst. 67.20, 84, 142, 144 str.; LV Konst. str. 62; MT Konst. str. 47.2; NL Konst. str. 103; PL Konst. str. 229, 230.1, 231 ir 232; PT Konst. str. 134 d, 138.1-2, 140, 161, 179.3-4, 197.1f; RO Konst. str. 93.1; SE Konst. 10 skyriaus 9 str.; SI Konst. str. 92.

įstatyme numatyta nepaprastoji padėtis gali būti konstatuota dėl gynybos poreikio, įskaitant ir civilių gyventojų apsaugą. Pagrindinio Įstatymo 80a straipsnio 3 dalyje numatyta, kad tokias teises nuostatas leidžiama naudoti taip pat remiantis nutarimu, kurį, Federalinei Vyriausybei pritarus, priima tarptautinė institucija pagal sąjungos sutartį. Priemonės, nurodytos šioje dalyje, turi būti panaikintos, jei to reikalauja Bundestago narių dauguma.

Lenkijos Konstitucijoje nepaprastajai padėčiai paskirtas atskiras XI skyrius. Išskiriamos tokios išimtinės padėties rūšys: karo padėtis, nepaprastoji padėtis arba stichinės nelaimės padėtis. Lenkijos Konstitucijos 230 straipsnyje numatyta, kad, jeigu „iškyla grėsmė valstybės konstitucinei santvarkai, piliečių saugumui ar viešajai tvarkai, Respublikos prezidentas Ministrų Tarybos siūlymu gali nustatyti laikui, ne ilgesniam kaip 90 dienų, įvesti nepaprastąją padėtį valstybės teritorijos dalyje arba visoje teritorijoje“⁵⁶⁴. Nepaprastoji padėtis gali būti įvesta tik įstatymo pagrindu priimant potvarkį, kuris turi būti viešai paskelbiamas. Potvarkį dėl nepaprastosios padėties įvedimo Respublikos prezidentas turi pateikti Seimui per 48 valandas nuo jo pasirašymo. Seimas nedelsdamas svarsto Respublikos prezidento potvarkį. Seimas gali jį atšaukti absoliučia balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatyme nustatyto deputatų skaičiaus. Lenkijos Konstitucijos 232 straipsnyje numatyta, kad, siekdamą užkirsti kelią stichinės nelaimės pobūdžio gamtinių katastrofų ar techninių avarių padariniams, taip pat siekdamą juos likviduoti, Ministrų Taryba gali nustatyti laikui, ne ilgesniam kaip 30 dienų, įvesti stichinės nelaimės padėtį valstybės teritorijos dalyje arba visoje teritorijoje. Stichinės nelaimės padėtis gali būti pratęsta Seimo sutikimu. Taigi, nepaprastosios padėties ir stichinės nelaimės padėties įvedimo procedūra skiriasi.

Prancūzijos Konstitucijoje nepaprastosios padėties instituto nuostatos įtvirtintos 16 straipsnyje, kuriame numatyta, kad, kai „Respublikos institucijoms, tautos nepriklausomybei, jos teritorijos vientisumui arba jos tarptautinių įsipareigojimų vykdymui gresia rimtas ir tiesioginis pavojus ir kai normali viešųjų konstitucinės valdžios institucijų veikla yra pertraukta, Respublikos prezidentas, oficialiai pasikonsultavęs su ministru pirmininku, rūmų pirmininkais ir Konstitucine Taryba, imasi šiomis aplinkybėmis būtinų priemonių. Savo kreipimusi jis apie tai informuoja tautą“⁵⁶⁵. Kaip matyti, nepaprastąją padėtį įveda Prezidentas, tačiau yra numatyta privaloma konsultavimosi procedūra ir tam tikra konstitucinės kontrolės forma.

⁵⁶⁴ 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucija.

⁵⁶⁵ 1958 m. Prancūzijos Konstitucija.

Pažymėtina, kad konstitucinė kontrolė nepaprastosios padėties kontekste numatyta tik keliuose analizuojamose konstitucijose.

Apibendrinant, didžioji dauguma valstybių konstitucijų numato instituciją, kuri gali įvesti nepaprastąją padėtį (žr. Priedai: 5 lentelė). Nepaprastosios padėties įvedimas konstitucijose dažniausiai priklauso parlamento arba prezidento diskrecijai, t. y. tautą arba valstybę atstovaujančiai institucijai. Neretai sprendimas priimamas kitos institucijos siūlymu arba po privalomų konsultacijų. Šioje procedūroje vienaip ar kitaip dažniausiai dalyvauja parlamentas – įvedimo arba kontroliuojančios institucijos vaidmenyje. Nepaprastosios padėties įvedimui tam tikrais atvejais taikomas kvalifikuotos parlamento balsų daugumos reikalavimas. Atsižvelgiant į tai, kad nepaprastoji padėtis turi būti įvedama nedelsiant, tais atvejais, kai parlamentas negali susirinkti, arba kitais konstitucijose numatytais atvejais, nepaprastoji padėtis gali būti įvedama vykdomosios valdžios institucijos – prezidento arba vyriausybės sprendimu, tuomet numatomi *ex ante* saugikliai (pvz., kontrasignavimas, privalomos konsultacijos su kita institucija) arba *ex post* kontrolės procedūra (privalomas parlamento patvirtinimas). Retesniais atvejais numatyta, kad šioje procedūroje dalyvauja ir konstitucinis teismas. Nepaprastosios padėties įvedimas konstitucijose numatomas gana aiškiai, šias nuostatas iš esmės sudaro sprendimo dėl nepaprastosios padėties įvedimo priėmimo ir jį priimančių (teikiančių, tvirtinančių) institucijų nustatymas.

2.3. Institucija, atsakinga už nepaprastosios padėties valdymą

Efektyvus nepaprastosios padėties valdymas reikalauja centralizuotos valdžios, kas gali būti pasiekama įkuriant naujas institucijas arba pakeičiant ir / ar išplečiant įprastus vykdomosios valdžios įgaliojimus nepaprastosios padėties metu. Galima teigti, kad šiuo aspektu nepaprastosios padėties nuostatos konstitucijose skiriasi daugiausiai. Vienose konstitucijose nėra numatyta jokių išplėstinių įgaliojimų vykdomajai valdžiai nepaprastosios padėties metu. Tuo tarpu kitose valstybėse vyriausybėms suteikiami visiškai nauji įgaliojimai, pavyzdžiui, Slovėnijos Konstitucijos 108 straipsnyje numatyta, kad prezidentas turi teisę priimti dekretus, turinčius įstatymo galią.

Šio darbo prieduose pateikiama lentelė, kurioje atsispindi, kaip ES valstybių konstitucijose nustatyta nepaprastosios padėties valdymo

procedūra, valdžios institucijų funkcijos ir saugikliai (jeigu nustatyta)⁵⁶⁶. Tos valstybės, kuriose šių nuostatų nėra, lentelėje neminimos (žr. Priedai: 6 lentelė. Nepaprastosios padėties valdymo nuostatos konstitucijose).

Vokietijos Pagrindiniame Įstatyme numatyta, kad jeigu pagal aplinkybes yra būtina, leidžiamas federalinio įstatymų leidėjo ir vykdomosios valdžios galių išplėtimas, nukrypstant nuo konkrečių Pagrindinio įstatymo nuostatų, kai yra paskelbta nepaprastoji padėtis. Nepaprastosios padėties nuostatose numatyta, kad nukrypti galima tik tuomet, kai tai yra būtina, todėl galima teigti, kad Vokietijos Pagrindiniame Įstatyme nepaprastosios padėties valdymo procedūra nustatyta remiantis proporcingumo principu⁵⁶⁷. Vokietijos Pagrindinis įstatymas gana detalai numato įstatymų leidybos galių perleidimą iš žemių į federalines institucijas: „Esant ypatingam poreikiui išimtiniais atvejais Federacija gali reglamentuoti valdymo procesą Federacijos lygmeniu vieningai, žemėms nenumatant galimybės nuo to nukrypti. Tokiems įstatymams turi pritarti Bundesratas“ (91 straipsnis). Tuo tarpu 87a straipsnyje numatyta, kad ginkluotosios pajėgos, esant nepaprastajai padėčiai, turi įgaliojimą ginti civilinius objektus ir atlikti gatvių eismo reguliavimo užduotis, jei tai būtina. Tokiais atvejais ginkluotosios pajėgos veikia kartu su kompetentingomis valdžios institucijomis. Vokietijoje atitinkamos įstatymų leidybos procedūros gali būti paskubintos, jeigu tai būtina. Pagrindinio Įstatymo viršenybė išlieka, jis negali būti keičiamas, naikinamas ar suspenduojamas tokiu metu. Vokietijos Pagrindinis įstatymas numato gana detalią gynybos (karo) padėties saugiklių sistemą, tačiau nepaprastosios padėties valdymo nuostatos nėra detalios.

Lenkijos Konstitucijos 228 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad viešosios valdžios institucijų veiklos principus, taip pat žmogaus ir piliečio laisvių ir teisių apribojimo tam tikros nepaprastosios padėties metu apimtį nustato įstatymas. Lenkijos Konstitucijos 228 straipsnio 5 dalyje numatytas proporcingumo principo taikymas nepaprastosios padėties metu, t. y.

⁵⁶⁶ Šaltiniai (trumpiniai pagal ES valstybių kodus): AT Konst. 84 str.; BE Konst. 157 str.; BG Konst. 63, 157 str.; CH Konst. 30.1, 185.3 str.; DE Konst. 115b, c.1, d.2, e.1, f.1, k.2, i, 96.2-3 str.; DK Konst. 23 str.; ES Konst. 117.5 str.; FR Konst. 16 str.; GR Konst. art 48.1, 5 str.; HR Konst., 7,17 str. HU Konst. 19/B.1-5, 19/C.2-4, 35.1.m, 3 str.; IE Konst. 24.1-3, 38.4.1 str.; IT Konst. 78, 103.3, 111.7 str.; LT Konst. 111, 144 str.; LU Konst. 32.4 str.; LV Konst. 82 str. NL Konst. 103.1-2 str.; PL Konst. 175.2, 228.3, 234 str.; PT Konst. 19.7, 213 str.; RO Konst. SE Konst. 13 skyrius, 2-6 str.; SI Konst. 108, 126 str.; SK Konst. 102.1e, 3 str.

⁵⁶⁷ Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 80a, 91 straipsniai, taip pat žr. JAKAB, A., 2005. German Constitutional Law and Doctrine, p. 458–459.

veiksmi, kurių imamasi įvedus nepaprastąją padėtį, turi atitikti grėsmės laipsnį ir jais turi būti siekiama kuo greičiau atkurti normalų valstybės funkcionavimą. Numatyti saugikliai, kad nepaprastosios padėties metu negali būti pakeista: Konstitucija, rinkimų į Seimą, Senatą ir teritorinės savivaldos institucijas nuostatos, Respublikos prezidento rinkimų įstatymas ir nepaprastųjų padėčių įstatymai. Be to, imperatyviai nustatyta, kad nepaprastosios padėties metu ir 90 dienų po jos pabaigos negali būti sutrumpinta Seimo kadencija, vykdomas visos šalies referendumas, negali būti vykdomi rinkimai į Seimą, Senatą, teritorinės savivaldos institucijas ir Respublikos prezidento rinkimai, o šių institucijų kadencijos turi būti atitinkamai pratęstos. Rinkimai į teritorinės savivaldos institucijas galimi tik ten, kur nebuvo įvesta nepaprastoji padėtis⁵⁶⁸. Taigi šioje Konstitucijoje numatyta, kad draudžiamas ne tik konstitucijos, bet ir ordinarinių įstatymų keitimas nepaprastosios padėties metu, taip pat pratęsimas institucijų kadencijos bei draudžiama rengti rinkimus, referendumą.

Prancūzijos Konstitucijos 16 straipsnis numato, kad nepaprastosios padėties metu Prezidento sprendimu taikomas priemonės turi lemti siekis per kuo trumpesnę laiką konstitucinėms viešosios valdžios institucijoms sudaryti galimybę vykdyti savo uždavinius. Šioje Konstitucijoje taip pat numatyti saugikliai. Visų pirma, pareiga Prezidentui konsultuotis su Konstitucine Taryba dėl nepaprastųjų priemonių taikymo, kai Respublikos institucijoms, tautos nepriklausomybei, jos teritorijos vientisumui arba jos tarptautinių įsipareigojimų vykdymui gresia rimtas pavojus ir kai normali viešųjų konstitucinės valdžios institucijų veikla yra sutrikdyta (Konstitucijos 16 straipsnis). Antra, nepaprastosios padėties metu Parlamentas renkasi su visais įgaliojimais, negali būti paleistas Nacionalinis Susirinkimas, kai pagal Konstitucijos 16 straipsnį yra vykdomi ypatingieji įgaliojimai (Konstitucijos 12 straipsnis). Po 30 dienų nuo nepaprastųjų priemonių taikymo pradžios, klausimas dėl jų tolimesnio taikymo gali būti perduotas Konstitucinei Tarybai Nacionalinio Susirinkimo pirmininko arba Senato pirmininko, Nacionalinio Susirinkimo 60 narių arba 60 Senatorių sprendimu. Konstitucinė Taryba priimtą sprendimą paskelbia viešai, kaip įmanoma greičiau. Tokia pati procedūra gali būti kartojama po 60 dienų bet kuriuo momentu. Prancūzijos Konstitucijos 42 straipsnyje numatyta, kad nepaprastosios padėties metu gali būti taikoma pagreitinta įstatymų priėmimo procedūra. Šios Konstitucijos 48 straipsnyje numatyta, kad

⁵⁶⁸ Lenkijos Konstitucijos 228 straipsnio 6-7 dalys.

nepaprastosios padėties klausimai įtraukiami į abiejų Rūmų darbotvarkę pagal Vyriausybės prašymą prioriteto tvarka.

Kaip matyti, konstitucijose nepaprastosios padėties valdymas yra reglamentuojamas gana skirtingai (žr. Priedai: 6 lentelė). Bendra tendencija tokia, kad konstitucijose nėra numatytų naujų institucijų, nepaprastosios padėties metu turėtų veikti tos pačios valdžios institucijos, kaip ir įprastu metu. Vis dėlto konstitucijose labai skirtingai įtvirtinama, kiek gali būti išplečiami ar kiek pasikeičia įprasti viešosios valdžios institucijų įgaliojimai nepaprastosios padėties valdymui. Pagrindiniai skirtumai nepaprastosios padėties valdymo konstituciniame įtvirtinime atsispindi šiose kategorijose:

- a) konstitucijose nėra nepaprastosios padėties valdymo nuostatų;
- b) nustatyta, kad konstitucinės institucijos privalo veikti kaip įprasta;
- c) numatyti valdymo sistemos pasikeitimai, galimybė nukrypti nuo konstitucijos, nustatyta pačioje konstitucijoje arba remiantis įstatymais.

Visgi dažniau valstybių konstitucijose leidžiama nepaprastosios padėties metu nukrypti nuo tam tikrų konstitucijos nuostatų ir / ar perleidžiama dalis parlamento funkcijų vykdomajai valdžiai ar numatoma pagreitinta sprendimų priėmimo parlamente procedūra. Tačiau numatomi saugikliai, kad bet kokie nukrypimai turi būti laikini arba patvirtinti parlamento per nustatytą laiką, o nepatvirtinti jie netenka galios. Apibendrinant, galima teigti, kad konstitucijos vykdomajai valdžiai numato išimtinių įgaliojimų efektyviam nepaprastosios padėties suvaldymui, tuo pačiu įtvirtina ir saugiklius, nustatytus siekiant išvengti piktnaudžiavimo.

2.4. Konstitucinių vertybių ribojimas nepaprastosios padėties metu

Sudėtingiausias ir daugiausiai ginčų keliantis nepaprastosios padėties elementas yra konstitucinių vertybių ribojimas. Tokie ribojimai gali kilti dėl objektyvių priežasčių, pavyzdžiui, kai dėl didelio masto stichinės nelaimės negali būti surengiami rinkimai, negali susirinkti parlamentas arba veikti teismai ribojami teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos principai. Šio nepaprastosios padėties elemento sudėtinė dalis – konstitucijoje numatytas tam tikrų žmogaus teisių apsaugos suspendavimas. Nepaprastosios padėties metu tam tikro lygio ribojimai yra neišvengiami, tačiau svarbiausios žmogaus teisės turėtų galioti visa apimtimi. Tai gali vykti nustatant baigtinį sąrašą žmogaus teisių, kurios negali būti ribojamos. Arba priešingai, galima nustatyti teisių sąrašą, kurios gali būti ribojamos.

Apibendrinant konstitucijų tyrimo rezultatus galima išskirti tris konstitucijų kategorijas pagal nustatytą žmogaus teisių apsaugos lygį:

a) nenumatyta *jokių išimčių* nepaprastosios padėties metu: Belgija, Čekija, Danija, Italija, Kipras, Latvija, Liuksemburgas, Prancūzija, Slovakija, Suomija;

b) numatyta, kad konstitucinė žmogaus teisių apsauga *gali būti ribojama*, nors leidžiamų riboti teisių sąrašai iš dalies skiriasi, tačiau bendras bruožas, kad juose nėra įtrauktų vadinamųjų neliečiamų teisių: Airija, Austrija, Graikija, Ispanija, Lietuva, Malta, Nyderlandai, Rumunija, Vokietija;

c) numatytas vadinamųjų *neliečiamų teisių sąrašas*, nors konstitucijose numatyti sąrašai skiriasi, tačiau jų pagrindas išlieka toks pat, kaip tarptautiniuose žmogaus teisių apsaugos instrumentuose: Bulgarija, Estija, Kroatija, Lenkija, Portugalija, Slovėnija, Vengrija.

Dėl kitų konstitucinių vertybių ribojimo galima pastebėti, kad maždaug 1/3 konstitucijų nenumato jokių demokratijos ar teisinės valstybės apsaugos nuostatų nepaprastosios padėties metu. Tačiau nemaža dalis konstitucijų turi tam tikras demokratijos apsaugos nuostatas, dažniausiai tai parlamento, kaip pagrindinės institucijos įtvirtinimas, numatant rinkimų atidėjimo ir kadencijos pratęsimo galimybę, taip pat numatyta pareiga parlamentui susirinkti į sesiją, kai tik paskelbiama nepaprastoji padėtis, įtvirtintas draudimas paleisti parlamentą (žr. Priedai: 6 lentelė). Tuo tarpu prie teisinės valstybės apsauginių nuostatų galima priskirti draudimą nepaprastosios padėties metu keisti konstituciją, kitus svarbius įstatymus (rinkimų, nepaprastosios padėties). Kitas teisinės valstybės saugiklis – konstitucinė ar teisminė kontrolė nepaprastosios padėties metu – yra gana retas. Tik pavienės konstitucijos numato, kad konstituciniai teismai turėtų veikti nepaprastosios padėties metu (Prancūzijos, Slovakijos, Vokietijos ir Vengrijos). Tuo tarpu tik Slovakijos Konstitucija *expressis verbis* numato, kad Konstitucinis Teismas turi patikrinti nepaprastosios padėties įvedimo ir nepaprastųjų priemonių taikymo atitikimą konstitucijai. Kiek dažniau numatyta, kad taikos metu draudžiama steigti karinius tribunolus, tai suponuoja, jog nepaprastosios padėties metu turėtų veikti įprastiniai teismai, nors yra ir išimčių (pvz., Latvijos Konstitucijos 82 straipsnis).

Vokietijos Pagrindinis įstatymas leidžia riboti žmogaus teises iš esmės tik gynybos padėties metu, bet ne nepaprastosios padėties metu. Tačiau Pagrindiniame įstatyme minimi galimi judėjimo laisvės ribojimai nepaprastosios padėties atveju. Pagrindiniame Įstatyme numatyta, kad žmogaus orumas yra neliečiamas, kiekvienas turi teisę į gyvybę ir fizinį neliečiamumą, diskriminacijos draudimas, tikėjimo ir sąžinės laisvė – šios žmogaus teisės yra neliečiamos. Visos kitos žmogaus teisės negali būti

atimamos, tačiau jų ribojimai gali būti taikomi įprasta tvarka, nepaneigiant jų esmės, remiantis įstatymu ir proporcingumo principu, kai tai yra būtina demokratinėje visuomenėje, tiek įprastos, tiek nepaprastosios padėties metu valstybės institucijų padaryta žala turi būti atlyginama⁵⁶⁹. Pagrindinio Įstatymo 101 straipsnyje numatytos žmogaus teisių gynimo teisminės garantijos, kad nepaprastųjų teismų steigimas neleidžiamas bei niekam negali būti draudžiama kreiptis į teisėtą teisėją. Pagrindinio Įstatymo 115g straipsnyje numatyta, kad net ir gynybos padėties metu veikia Federalinis Konstitucinis Teismas. Neturi būti kenkiama jo teisėjų konstituciniam statusui ir darbui vykdamas konstitucines užduotis. Konstitucinio Teismo įstatymas gali būti pakeistas įstatymu, jei tai, taip pat ir Federalinio Konstitucinio Teismo nuomone, yra būtina teismo funkcionavimo galimybei palaikyti. Prieš išleisdamas tokį įstatymą Federalinis Konstitucinis Teismas gali imtis priemonių, užtikrinančių galimybę teismui dirbti. Šiuos nutarimus Federalinis Konstitucinis Teismas priima dalyvaujančių teisėjų dauguma.

Lenkijos Konstitucijos 228 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad žmogaus ir piliečio laisvių ir teisių apribojimo nepaprastosios padėties metu apimtį nustato įstatymas. Nors žmogaus teisių apsauga nepaprastosios padėties metu gali būti reguliuojama ordinarinio įstatymo, tačiau Konstitucijoje įtvirtinta, kokių teisių ribojimas draudžiamas, t. y. žmogaus orumas, pilietybė, gyvybės apsauga, humaniškas elgesys (kankinimų draudimas), baudžiamoji atsakomybė tik pagal įstatymą, teisė kreiptis į teismą, asmeninės vertybės, sąžinės ir religijos laisvė, peticijos teisė bei šeimos ir vaikų turėjimo teisė. Be to, visais atvejais draudžiama diskriminacija. Tačiau šiame sąraše nepaminėtos žmogaus teisės gali būti ribojamos. Pastebėtina, kad palyginus su Vokietijos konstituciniu reguliavimu, teisių, kurios gali būti ribojamos sąrašas Lenkijoje yra platesnis. Tačiau Konstitucijoje numatyta, kad įstatymu taip pat gali būti nustatyti turtinių nuostolių, patirtų dėl žmogaus ir piliečio laisvių ir teisių apribojimo nepaprastosios padėties metu, atlyginimo pagrindai, apimtis ir tvarka. Lenkiją galima priskirti ir prie mišraus modelio, nes stichinės nelaimės padėties metu, Lenkijos Konstitucijoje numatyta, kokius žmogaus teisių apribojimus gali numatyti įstatymas, t. y. ūkinės veiklos laisvė, asmens laisvė, būsto neliečiamybė, judėjimo ir buvimo Lenkijos Respublikos teritorijoje laisvė, teisė streikuoti, nuosavybės teisė, darbo laisvė, teisė į saugias ir higieniškas darbo sąlygas ir teisė į poilsį. Kaip matyti, stichinės nelaimės padėties metu numatytas gana platus sąrašas teisių, kurios gali būti

⁵⁶⁹ Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 11 straipsnio 2 dalis.

ribojamos. Įdomu pastebėti, kad turtinės žalos atlyginimas Konstitucijoje numatytas tik nepaprastosios padėties atveju, bet ne stichinės nelaimės atveju.

Be to, Lenkijos konstitucijoje nepaprastosios padėties metu numatytas tam tikras demokratijos principo ribojimas, nes, kaip jau minėta, šios padėties metu ir 90 dienų po jos negali vykti referendumas ir rinkimai.

Prancūzijos Konstitucijos 16 straipsnyje numatyta, kad Prezidentas gali imtis ekstraordinarių priemonių, kurių reikalauja aplinkybės, prieš tai pasikonsultavęs su nurodytomis institucijomis. Nors terminas „ekstraordinarių“ tarsi suponuoja tam tikrą nukrypimą, tačiau Konstitucijoje nepaprastųjų priemonių ar leidžiamų riboti žmogaus teisių sąrašo nėra numatyta, šie klausimai reguliuojami ordinariniais įstatymais.

Taigi galima teigti, kad konstitucinių vertybių ribojimo aspektai konstitucijose įtvirtinti skirtingai. Vienos konstitucijos numato baigtinį leidžiamų arba draudžiamų ribojimų sąrašą bei tam tikras žmogaus teisių gynimo teismines garantijas, o kitos – palieka šiuos klausimus reguliuoti ordinariniais įstatymais. Galima pastebėti, kad tarptautinių žmogaus teisių apsaugos instrumentų saugomos, vadinamosios neliečiamos teisės be išimčių saugomos ir nacionalinėse konstitucijose. Dėl kitų konstitucinių vertybių ribojimo paminėtinas rinkimų draudimas nepaprastosios padėties metu, kuris gali būti laikomas tam tikru demokratijos principo ribojimu. Teisinės valstybės principas turėtų galioti nepaprastosios padėties metu, tačiau tik dalis konstitucijų draudžia keisti konstituciją ar teismų su ypatingais įgaliojimais steigimą, dar rečiau numato, kad tokiu metu turėtų veikti konstitucinė kontrolė ar visos pagrindinės valdžios institucijos.

2.5. Nepaprastosios padėties trukmė

Tam, kad nepaprastosios padėties institutas galėtų būti taikomas konstitucinėje santvarkoje, jo trukmė privalo būti laikina. Svarbu, kad konstitucinių vertybių ribojimai ir išplėsti valstybės valdžios įgaliojimai neužsitęstų, todėl turėtų būti apibrėžtas tokios padėties galiojimo terminas. Įdomu pastebėti, kad daugumoje konstitucijų, kuriose nepaprastosios padėties įvedimas buvo nustatytas, jos pratęsimo ir atšaukimo nuostatos nėra įtvirtintos (žr. Priedai: 6 lentelė). Taigi galima išskirti tris nepaprastosios padėties termino konstitucinio apibrėžimo kategorijas: (a) neapibrėžtas; (b) sprendimas dėl atšaukimo priskirtas nepaprastąją padėtį įvedančios arba kontroliuojančios institucijos diskrecijai; (c) nustatytas konkretus nepaprastosios padėties ar nepaprastųjų priemonių galiojimo terminas.

Vokietijos Pagrindinis Įstatymas nenumato nepaprastosios padėties trukmės, taigi ji galioja tiek, kiek numato Bundestagas ją paskelbdamas arba tol, kol ši institucija ją atšaukia.

Lenkijos Konstitucijoje numatyta, kad nepaprastoji padėtis gali būti įvesta nustatytam laikui, ne ilgesniam kaip 90 dienų, valstybės teritorijos dalyje arba visoje teritorijoje. Nepaprastoji padėtis gali būti pratęsta tik vieną kartą Seimo sutikimu ir ne ilgesniam kaip 60 dienų laikotarpiui. Tuo tarpu stichinės nelaimės padėties atveju Konstitucijoje numatytas terminas yra ne daugiau kaip 30 dienų. Stichinės nelaimės padėtis gali būti pratęsta Seimo sutikimu.

Prancūzijos Konstitucijoje konkretus nepaprastosios padėties terminas nėra nustatytas. Numatyta, kad nepaprastosios padėties metu taikomas priemonės turi lemti siekis per kuo trumpesnę laiką konstitucinėms viešosios valdžios institucijoms sudaryti galimybę vykdyti savo uždavinius. Papildomai numatyti saugikliai, kad po 30 dienų nuo nepaprastųjų priemonių taikymo pradžios, klausimas dėl jų tolimesnio taikymo gali būti perduotas Konstitucinei Tarybai Nacionalinio susirinkimo pirmininko arba Senato pirmininko, Nacionalinio susirinkimo 60 narių arba 60 senatorių sprendimu. Konstitucinė Taryba priimtą sprendimą paskelbia viešai, kaip įmanoma greičiau. Tokia pati procedūra gali būti kartojama po 60 dienų bet kuriuo momentu.

Apibendrinant, pažymėtina, kad tik maždaug pusės nagrinėtų konstitucijų nuostatose numatyta, kad nepaprastoji padėtis turi būti laikina. Tačiau net ir tuo atveju, kai šis elementas nustatytas, konkretus terminas ne visuomet nustatomas, neretai šis klausimas paliekamas nepaprastąją padėtį įvedančios arba kontroliuojančios institucijos diskrecijai (pvz., Vokietijoje). Įdomu pastebėti, kad net tokios detalios, kaip Vengrijos Konstitucijos, nepaprastosios padėties nuostatos nenumato tokios padėties atšaukimo tvarkos. Tais atvejais, kai konstitucijoje terminas numatytas (apie 1/3 konstitucijų), jis svyruoja nuo 15 dienų (pvz., Graikijoje, Ispanijoje) iki 6 mėnesių (pvz., Lietuvoje). Ilgiausias 6 mėnesių terminas, kaip galima prisiminti, yra identiškas Senovės Romos respublikoje buvusiam nepaprastosios padėties terminui. Pastebėtina, kad tik keliose konstitucijose numatyta nepaprastosios padėties pratęsimą ar įvedimą iš naujo reguliuojančios nuostatos.

3. Nepaprastosios padėties elementų klasifikavimo problemos lyginamosios konstitucinės teisės perspektyvoje

Analizuoiant nepaprastosios padėties šiuolaikinio konstitucinio reguliavimo tendencijas, pastebėta, kad Europoje daugumos valstybių konstitucijose yra įtvirtintos nepaprastosios padėties instituto nuostatos. Tačiau jų įtvirtinimas konstitucijose yra skirtingas tiek kiekybiniu, tiek kokybiniu požiūriu. Nepaprastosios padėties nuostatos viename konstitucijose įtvirtintos detaliau, kitose – labai siaurai. Turinio prasme taip pat gali būti pastebėti ryškūs skirtumai: viename konstitucijose nepaprastosios padėties įvedimas ir atšaukimas yra vykdomosios valdžios diskrecija, tuo tarpu kitose – parlamento. Be to, viename konstitucijose numatyta galimybė išplėsti vykdomosios valdžios įgaliojimus, o kitose – nenumatyta. Taip pat dideli skirtumai pastebėtini konstitucinių vertybių apsaugos ir žmogaus teisių suspendavimo konstitucinėse nuostatose. Viename konstitucijose apskritai nėra numatyta nukrypimo nuo konstitucinių normų galimybės, kitose nustatytas konkrečių žmogaus teisių sąrašas, kurios yra neliečiamos arba, priešingai, – kurių apsauga gali būti suspenduojama nepaprastosios padėties metu. Taip pat skirtingo lygio konstitucinė apsauga yra suteikiama demokratijos ir teisinės valstybės principams nepaprastosios padėties metu. Pavyzdžiui, viename konstitucijose imperatyviai nurodoma, kad tokiu metu rinkimai nerengiami, o kitose – tokių nuostatų nėra. Neretai konstitucijose įtraukiamos nuorodos, jog nepaprastąją padėtį reguliuoja įstatymas, tokiu būdu nepaprastosios padėties institutas ir nepaprastosios priemonės tampa konstitucinės teisės dalimi.

Galima teigti, kad nepaprastosios padėties konstitucinis įtvirtinimas tapo norma. Visgi pastebėtina, kad nepaprastosios padėties konstitucinis reguliavimas susiduria su conceptualiomis problemomis. Ryškiausias ir problematiškiausias nepaprastosios padėties bruožas – prielaida dėl jos nenuspėjamumo, kas neleidžia numatyti detalių nepaprastosios padėties taisyklių ir nuostatų. Kaip tokia, ji buvo normatyviai ir pozityviai įtvirtinta tiek konstitucinėje teisėje, tiek teismų praktikoje iki šių dienų. Manytina, kad būtent dėl nenuspėjamumo elemento, kuris negali būti suvaldytas teisinėmis priemonėmis, šiuolaikinis nepaprastosios padėties institutas yra balansavimo tarp valdžios diskrecijos įtvirtinimo rezultatas, siekiant nepaprastųjų priemonių efektyvumo ir konstitucinių vertybių apsaugos nuo valdžios piktnaudžiavimo išplėtais įgaliojimais. Šis balansavimas gali būti apibūdinamas, kaip „efektyvumas v. konstitucinių vertybių apsauga“. Konstitucijoje siekiant nustatyti nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą yra numatytos aplinkybės, kurioms esant, ši padėtis gali būti įvedama. Įprastai nepaprastosios padėties įvedimo pagrindimas remiasi interpretacijomis ir terminais, kuriais bandoma atsižvelgti į normų tikslą ir

esmę, t. y. poreikį apsaugoti valstybę, jos konstitucinę santvarką ir socialinę tvarką, tuo atveju, kai joms gresia rimtas pavojus, tačiau prieinamos kategorijos, kurių neįmanoma tiksliau apibrėžti. Tuomet teigiama, kad tam tikri terminai ir be aiškaus jų apibrėžimo nepaprastosios padėties kontekste veikia kaip standartai, nors savo esme jie yra vertinamieji kriterijai, t. y. „grėsmė“, „griežtai būtinos“ priemonės ir kt. Galiausiai tenka pripažinti, kad grėsmės masto, kuris būtų pagrindu įvesti nepaprastąją padėtį, neįmanoma apibrėžti, o griežtas būtinumas yra subjektyvi kategorija ir šiuo atveju plati diskrecija ją interpretuoti yra palikta valstybės valdžiai.

Šios problemos nėra naujos, nes panašių argumentų galima rasti dar 1922 m. C. Schmitt'o ir 1948 m. C. Rossiter'o darbuose⁵⁷⁰. Šių darbų įtaka jaučiama šiuolaikiniame teisės moksle, pavyzdžiui, interpretuojant terorizmo grėsmes, kaip sąlyginai naują nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą, kuris nesudaro pagrindo karo padėties įvedimui, tačiau išeina už nusikaltimo ir „vidinės grėsmės“ sąvokų bei reikalauja naujų nepaprastųjų priemonių. Tačiau kyla esminis klausimas, ar nepaprastosios padėties institutas įtvirtintas konstitucijoje tam, kad konstitucija būtų interpretuojama, kaip lankstus dokumentas, kuris gali būti pritaikomas prie būtinų valstybės saugumo poreikių (*valdžios diskrecija ir efektyvumas*), ar priešingai – nepaprastosios padėties institutas įtvirtintas tam, kad tokia padėtis būtų valdoma vadovaujantis konstitucija (*konstitucinių vertybių apsauga*)?

Iš atliktos konstitucijų ir teisės mokslo šaltinių analizės galima pastebėti, kad nesutampa tiek mokslininkų nuomonės dėl konstitucinio nepaprastosios padėties įtvirtinimo, tiek ir konstitucinis nepaprastosios padėties įtvirtinimas materialiaja prasme⁵⁷¹. Konstitucijose reguliavimas iš esmės skiriasi tiek ir nustatant nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą, tiek įvedančią instituciją, taip pat ir pagrindinių trijų institucijų įgaliojimų bei

⁵⁷⁰ SCHMITT, C., *Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Chicago, University of Chicago Press, (1922) 2005, p. 6–7. ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*. Princeton University Press, 1948, p. 314.

⁵⁷¹ Šiuo klausimu nėra vieningos nuomonės, skirtingos pozicijos išreiškiamos, pvz.,: ACKERMAN, B., *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, Yale University Press, 2006; POSNER, E. A., VERMEULE, A., *Terror in the Balance: Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, 2007; POSNER, R. A., *Not a Suicide Pact: the Constitution in a Time of National Emergency*, New York, Oxford University Press, 2006; GROSS, O., NÍ AOLÁIN, F., *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2006.

žmogaus teisių ribojimo klausimais nepaprastosios padėties metu⁵⁷².

Dėl nepaprastosios padėties įvedimo galima pastebėti, kad daugumoje analizuotų valstybių konstitucijų yra nustatyti įgaliojimai tam tikrai institucijai, kuri turi priimti sprendimą įvesti nepaprastąją padėtį. Kaip ir analizuota anksčiau, daugiau parlamentinio valdymo bruožų turinčiose valstybėse, pavyzdžiui, Vokietijoje tokį sprendimą priima parlamentas, o kai įstatymų leidžiamoji institucija negali susirinkti, išimtiniais atvejais tokį sprendimą gali priimti valstybės vadovas arba vyriausybė, tačiau šis sprendimas turi būti patvirtintas parlamento nedelsiant, kai tik jis susirenka. Valstybėse, kurių konstitucijos suteikia prezidentui daugiau galių, pavyzdžiui, Prancūzijoje ir Lenkijoje, nepaprastąją padėtį įveda prezidentas. Tačiau tokiu atveju numatytas privalomas *ex post* parlamento patvirtinimas arba privaloma konsultavimosi procedūra su vyriausybe, Konstitucine Taryba ir kt. Kadangi nepaprastosios padėties įvedimo procedūra nustatoma konstitucijoje, dėl šios procedūros didesnių problemų nekyla. Pripažįstama, kad sprendimo priėmimas priklauso suvereną atstovaujančiai institucijai, sprendimas savo esme yra politinis, jo priėmimas priklauso nustatytos institucijos diskrecijai, tačiau jį priimant turi būti laikomasi formalios konstitucijoje ar įstatymuose numatytos nepaprastosios padėties įvedimo procedūros (jeigu nustatyta). Tačiau dilema iškyla tuomet, kai keliamas klausimas, ar galima tokios konstitucinės diskrecijos įgyvendinimo teisminė ir / ar parlamentinė kontrolė tuo atveju, jeigu ji nenumatyta pačioje konstitucijoje.

Viena vertus, sistemiškai vertinant konstitucijas, matome, kad jose nustatyta saugiklių ir svertų sistema, kurioje *inter alia* yra konstitucinė kontrolė (pavyzdžiui, konstitucinių teismų dėl parlamento ar prezidento priimtų teisės aktų) ir parlamentinė vykdomosios valdžios kontrolė. Kita vertus, nepaprastosios padėties atveju konstitucijoje aiškiai numatytas konkrečios institucijos, atstovaujančios suvereną (tautą, valstybę), konstitucinis išimtinis įgaliojimas – priimti sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo. Čia keliamas klausimas, ar būtų pagrįstas kitos institucijos kišimasis į konstitucinio išimtinio sprendimo priėmimo procedūrą, jeigu tokios galimybės nenumato konstitucija. Pavyzdžiui, J. Yoo'as argumentavo

⁵⁷² Pvz., žr. POSNER, E. A.; VERMEULE, A. *Terror in the Balance: Security, Liberty, and the Courts* 15–18 (2007); ISSACHAROFF, S.; PILDES, R. H. *Emergency Contexts Without Emergency Powers: The United States' Constitutional Approach to Rights During Wartime*, 2 *INT'L J. CONST. L.*, p. 296–97 (2004).

pasitelkdamas apkaltos pavyzdį⁵⁷³. Jo teigimu, kaip ir apkaltos atveju, parlamentui yra paskirta išimtinė teisė ir pareiga priimti sprendimą, taip ir nepaprastosios (ar karo) padėties atveju, tokio sprendimo priėmimas negali būti kvestionuojamas. Taip pat galime prisiminti ir Schmitt'o teoriją, kad tik suverenas priima sprendimą dėl išimtinės padėties. Galima prisiminti, kad tokios pozicijos laikosi ir tarptautiniai teismai, kaip jau buvo išanalizuota anksčiau. Taigi, remiantis šiuo požiūriu, sprendimo dėl nepaprastosios padėties įvedimo priėmimas būtų nekvestionuojamas, jeigu konstitucija nenumato kitaip, t. y. kai joje nėra numatyto teismų vaidmens nepaprastosios padėties metu.

Kita vertus, yra teisės mokslininkų, manančių, kad tokie nekontroliuojami išimtiniai įgaliojimai įvesti nepaprastąją padėtį yra pernelyg pavojingi demokratinėje valstybėje⁵⁷⁴. Tais atvejais, kai konstitucinė sprendimo priėmimo diskrecija *expressis verbis* yra numatyta konkrečiai institucijai, jokia kita institucija negali priimti to sprendimo. Iš to seka, kad sprendimas, priimamas dėl nepaprastosios padėties įvedimo, kuris savo esme yra politinis, yra priimamas įgyvendinant konstitucinę teisę arba netgi pareigą – atstovaujant tautai ir valstybei bei saugant jų išlikimą, vertinant konkrečiu metu susidariusią grėsmę konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Tačiau šio sprendimo priėmimo procedūra yra nustatyta konstitucijoje ir / ar įstatymuose. Jeigu konstitucijoje numatyta šio sprendimo derinimo ar konsultavimosi tvarka, jos turi būti laikomasi. Be to, vadovaujantis teisinės valstybės, demokratijos bei žmogaus teisių apsaugos principais, turėtų išlikti teisminė kontrolė dėl teisinių-procedūrinių tokio sprendimo priėmimo aspektų, jei tai nėra draudžiama pačios konstitucijos. Kitaip tariant, (konstituciniai) teismai pagal kompetenciją galėtų patikrinti konkretaus teisės akto, kuriuo įtvirtinamas sprendimas įvesti nepaprastąją padėtį, priėmimo teisėtumo klausimus (ar priėmė turinti įgaliojimus institucija, ar sprendimas buvo suderintas nustatyta tvarka, ar viešai paskelbta ir kt.), kai į juos kreiptųsi tinkamas subjektas.

Dėl nepaprastosios padėties valdymo, pažymėtina, kad valstybės institucijų įgaliojimai konstitucijose skiriasi iš esmės, be to, konstitucinės nuostatos dėl nepaprastosios padėties valdymo tiek praktikoje, tiek ir

⁵⁷³ YOO, J. An Imperial Judiciary at War: *Hamdan v. Rumsfeld*, *CATO SUP. CT. Rev.*, 2006, p. 83, 104.

⁵⁷⁴ COLE, D. Judging the Next Emergency: Judicial Review and Individual Rights in Times of Crisis, 2003, vol. 101 *MICH. L. REV.*, p. 2565; DYZENHAUS, D. Schmitt v. Dicey: Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order?, 27 *CARDOZO L. REV.* 2005, p. 2027.

teorijoje interpretuojamos labai skirtingai⁵⁷⁵. Valstybių konstitucijos detaliai nereglementuoja nepaprastosios padėties valdymo klausimų, tačiau jose nustatomos tam tikros bendros nuostatos. Šios nuostatos gali įtvirtinti, pavyzdžiui, kad nepaprastosios padėties metu konstitucinės valdžios institucijos išlaiko įprastus įgaliojimus. Arba priešingai – konstitucijoje įtvirtinamos valdžios diskrecijos ir efektyvaus valdymo nuostatos, kad nepaprastosios padėties metu parlamentas deleguoja įgaliojimus tam tikroje srityje vykdomajai valdžiai, kad leidžiama nukrypti nuo tam tikrų konstitucijos nuostatų.

Konstitucijose skiriasi ir konstitucinių vertybių ribojimo / apsaugos įtvirtinimas. Vienose numatyta, kad draudžiama suspenduoti žmogaus teisių apsaugą, kad taikos metu draudžiama steigti teismus su ypatingais įgaliojimais, kad turi būti rengiami rinkimai. Kitose, priešingai, numatytas leidimas riboti žmogaus teises, draudimas rengti rinkimus tokiu metu, netgi leidžiama steigti specialius teismus.

Manytina, kad konstitucijose ieškant balanso tarp konstitucinių vertybių apsaugos ir valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties metu, turėtų būti įtvirtinamos tiek nuostatos, leidžiančios nukrypti nuo konstitucijos – parlamento sprendimų priėmimo delegavimas vykdomajai valdžiai tam tikrose srityse, kuriose kyla grėsmė, kai tai griežtai būtina, tiek ir saugikliai – parlamento, teismų veiklos tęstinumo garantijos, konstitucinės nuostatos, nuo kurių draudžiama nukrypti, nepaprastosios padėties laikinumas.

Nepaprastoji padėtis gali būti įvedama tik tuomet, kai kyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai, todėl darytina išvada, kad nepaprastosios priemonės turi būti skirtos apsaugoti konstitucinę santvarką ir visuomenę. Atsižvelgiant į šį tikslą, nepaprastosios priemonės neturėtų būti taikomos remiantis vien tik išimtinai valdžios diskrecija. Nepaprastoji padėtis turėtų būti valdoma remiantis konstitucija, ir tik jos leistinosiose ribose. Teisinės valstybės ir žmogaus teisių apsaugos principų įgyvendinimą teismai dažniausiai gali užtikrinti tik nepaprastajai padėčiai pasibaigus. Tuo tarpu nepaprastosios padėties metu minėtus principus, o taip pat ir demokratijos principą įgyvendinti turėtų parlamentas, jeigu jis gali susirinkti. Būtent tautai atstovaujanti institucija, vykdydama savo tris pagrindines funkcijas galėtų prisidėti prie konstitucinių vertybių išsaugojimo, t. y. įstatymų leidybos, vykdomosios valdžios kontrolės bei biudžeto tvirtinimo ir jo vykdymo

⁵⁷⁵ MORRISON, T. W. Suspension and the Extrajudicial Constitution, 2007, 107 *COLUM. L.REV.*, p. 1616.

kontrolės. Parlamentui vykdančias šias funkcijas nepaprastosios padėties metu, galėtų būti įgyvendinamas demokratijos principas. Galima prisiminti, jog istorijoje demokratija valstybėse buvo smarkiai apribota tuo metu, kai parlamentas neveikdavo arba veikdavo tik formaliai⁵⁷⁶. Vis dėlto tik kelios konstitucijos turi nuostatas, kad parlamentas privalo susirinkti nepaprastosios padėties metu ar kad jo įgaliojimai nenutrūksta, kitose konstitucijose nėra numatyta apsauginių nuostatų, kad parlamentas, pavyzdžiui, nebūtų paleistas prezidento sprendimu nepaprastosios padėties metu.

Analizuojant nepaprastosios padėties valdymo kontekstą galima pastebėti, kad išsiskiria ne tik teisės mokslininkų nuomonės, bet skiriasi ir valstybių teisinis reguliavimas bei teismų praktika. Tam įtakos turi tiek ir susiklosčiusios tradicijos, pavyzdžiui, tokiose ilgametės tradicijas puoselėjančiose valstybėse, kaip JAV, Jungtinė Karalystė ar Prancūzija, tiek ir skaudžios praeities patirtys, pavyzdžiui, Vokietijoje, Lenkijoje, tiek ir valstybėje dominuojantis nepaprastosios padėties reglamentavimo modelis. Net ir vienoje valstybėje gali koegzistuoti skirtingos pozicijos, pavyzdžiui, JAV vykdomosios valdžios veiksmai po 2001 m. rugsėjo 11 d. išpuolių galėtų būti vertinami kaip valdžios diskrecijos modelio apraiškos, ta prasme, kad vykdomosios valdžios sprendimais, JAV Konstitucijoje nenumatyta tvarka buvo suspenduotas *habeas corpus* galiojimas ir asmenys kalinami, neužtikrinant jiems teisės kreiptis į teismą. Tuo tarpu po šių įvykių priimti JAV Aukščiausiojo teismo sprendimai, pavyzdžiui, byloje *Boumediene v. Bush*, gali būti laikomi procedūrinio nepaprastosios padėties modelio pavyzdžiu⁵⁷⁷.

Atsižvelgiant į tai, kad nėra sutariama dėl vieningo konstitucinio nepaprastosios padėties apibrėžimo, tai pat įvertinus visus pirmiau išdėstytus skirtumus bei apibendrinant nustatytus panašumus, galime apibrėžti bendrą „darbinę“ konstitucinę nepaprastosios padėties sampratą: tai konstitucijoje įtvirtintas ypatingas teisinis režimas, kuris gali būti laikinai įvedamas valstybėje ar jos dalyje, kai kyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai, kuris suteikia teisę viešosios valdžios institucijoms

⁵⁷⁶ Tai gali patvirtinti jau minėtas vadinamosios Veimaro Respublikos pavyzdys bei Lietuvos tarpukario istorija.

⁵⁷⁷ *Boumediene v. Bush*, 553 U.S. 723 (2008). JAV Aukščiausiasis teismas nusprendė, kad pareiškėjams turėjo būti garantuotos *habeas corpus* privilegijos (suimtas turi būti pristatytas į teismą ir jam užtikrinamas tinkamas procesas) ir kad Kongreso nustatytos procedūros dėl suimtųjų (*the Detainee Treatment Act of 2005*) nebuvo adekvati ir efektyvi žmogaus teisių apsauga, galinti pakeisti *habeas corpus*, todėl vertintinas kaip konstitucijai prieštaraujantis teisės suspendavimas.

priimti ir taikyti privalomas taisykles, nurodymus ir sprendimus, susijusius su konstitucinių vertybių apsaugos ribojimu, nesilaikant įprastinių teisinių saugiklių ir nustatytų procedūrų, kurie nebūtų leidžiami įprastinėje padėtyje. Tokio laikino režimo įvedimo tikslas turėtų būti siejamas ne tik su apsauga nuo kylančios grėsmės, bet ir su siekiu, pranykus minėtai grėsmei, kuo greičiau grįžti prie normalaus konstitucinės santvarkos režimo.

Šiuolaikinė nepaprastosios padėties samprata yra konstitucinė – teisinė. Iš atlikto tyrimo, matyti, kad šiuolaikinės tendencijos krypta nepaprastosios padėties reglamentavimo detalumo linkme, nes naujos kartos konstitucijose dažniausiai įtvirtinamas vidutinio konkretumo arba detalus reglamentavimas. Dėl šios tendencijos darytina išvada, kad pirmojoje darbo dalyje išskirti pirminiai nepaprastosios padėties elementai išlieka aktualūs, tačiau, atsižvelgiant nepaprastosios padėties konstitucinį įtvirtinimą, atsirado pagrindas juos papildyti, todėl jie transformavosi į septynis pagrindinius konstitucinius elementus. Taigi, galima teigti, kad nepaprastosios padėties konstitucinis reguliavimas turi šiuos pagrindinius elementus:

(i) nepaprastosios padėties režimas, įvedamas tik taikos metu kilus konstitucijoje ar įstatymuose apibrėžtoms grėsmėms (šis elementas (kaip grėsmė taikos metu) galėjo būti išskirtas tik atsiskyrus nepaprastosios ir karo padėties režimams);

(ii) priimti sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo turi teisę tik tautą ar valstybę atstovaujantis subjektas, laikydamasis konstitucijoje (ar įstatyme) nustatytos tvarkos;

(iii) gali būti suspenduojama tam tikrų konstitucinių vertybių apsauga, konstitucijos (ar įstatymų) leidžiamose ribose;

(iv) vykdomoji valdžia nepaprastąsias priemones taiko tik įvedus nepaprastąją padėtį, konstitucijos ir įstatymų nustatyta tvarka;

(v) universali neliečiamų žmogaus teisių apsauga, žmogaus teisių ribojimas tik konstitucijos leidžiamose ribose ir numatomos teisminės gynybos garantijos, kad nepaprastosios padėties kontekste būtų taikomos tos pačios teisingumo vykdymo procedūros, kaip įprastai, tais atvejais, kai to neįmanoma užtikrinti nepaprastosios padėties metu – tuomet *ex post* teisminės garantijos;

(vi) nustatomi demokratijos ir teisinės valstybės saugikliai: konstitucinių institucijų veiklos tęstinumo garantijos, draudimas steigti specialius teismus, draudimas keisti konstituciją ir kt.;

(vii) nustatyta, kad nepaprastoji padėtis bus laikina – nustatomas jos galiojimo laikas, atšaukimo pareiga ir pratęsimo ribojimai.

Tai yra bendrieji nepaprastosios padėties konstitucinio įtvirtinimo elementai, tačiau reikia pripažinti, kad jų turinys ir taikymas gali būti skirtingas. Toliau prisimenant šio darbo I dalyje išskirtus teorinius modelius ir jais remiantis, siekiama kategorizuoti konstitucinio nepaprastosios padėties įtvirtinimo skirtumus, kartu analizuojant pasirinktų užsienio valstybių konstitucinę teisę ir teismų praktiką.

4. Nepaprastosios padėties modeliai užsienio šalių konstitucinėje teisėje

Kaip jau minėta, nepaprastosios padėties teorijoje galima išskirti tokius tris nepaprastosios padėties modelius: viešosios valdžios diskrecijos, konstitucinių vertybių apsaugos ir procedūrinį. Šie modeliai gali būti pasitelkiami detaliau apibūdinant konstitucinį nepaprastosios padėties įtvirtinimą. Valstybių konstitucijos skirtingai reglamentuoja nepaprastosios padėties klausimus. Jų nuostatos gali apimti daugiau konstitucinių vertybių apsaugos modelio bruožų, pavyzdžiui, įtvirtinant, kad nepaprastosios padėties metu konstitucinės valdžios institucijos išlaiko įprastus įgaliojimus, kad taikos metu draudžiama steigti teismus su ypatingais įgaliojimais, kad draudžiama suspenduoti žmogaus teisių apsaugą. Arba priešingai – konstitucijoje įtvirtinamos valdžios diskrecijos modelio ir efektyvaus valdymo nuostatos, kad nepaprastosios padėties metu parlamentas deleguoja įgaliojimus tam tikroje srityje vykdomajai valdžiai, kad leidžiama riboti konstitucines vertybes. Konstitucijose ieškant balanso tarp konstitucinių vertybių apsaugos ir valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties metu, pasitelkiamas procedūrinis nepaprastosios padėties modelis, t. y. įtvirtinamos procedūrinės nuostatos, leidžiančios nukrypti nuo konstitucijos, laikantis nustatytos tvarkos, bei saugikliai – parlamento, teismų veiklos tęstinumo garantijos, konstitucinių nuostatų suspendavimo ribos.

Pažymėtina, kad konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties metu modelis, kuriuo remiantis neleidžiama nukrypti nuo įprastinių konstitucijos nuostatų nepaprastosios padėties metu, yra savo esme teorinis modelis ir konstitucijose kaip toks nėra sutinkamas „grynuoju pavidalu“. Šis modelis nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo debatuose „efektyvus valdymas v. konstitucinių vertybių apsauga“ užima aiškią poziciją, kad nepaprastosios padėties metu svarbiausia išsaugoti konstitucines vertybes ir apsaugoti konstitucinę santvarką nuo piktnaudžiavimo, o efektyvumas lieka antroje vietoje. Keliose konstitucijose galima pastebėti tik pavienius šio modelio požymius, pavyzdžiui, nuostatas, kad nepaprastosios padėties metu nesikeičia institucijų įgaliojimai (pvz., Portugalija) arba kad negali būti

suspenduojama konstitucija nei visa apimtimi, nei iš dalies (pvz., Belgija).

Konstitucinės teisės kontekste taip pat galima išskirti viešosios valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties modelio požymius. Juo remiantis manoma, kad valstybės valdžia turi konstitucinę diskreciją įvesti nepaprastąją padėtį, priimti tiek *ex ante* nepaprastosios padėties įstatymus, tiek ir *ad hoc* sprendimus pagal situacijos poreikius (taikyti nepaprastąsias priemones), o teismai turi gerbti viešosios valdžios sprendimus. Šios teorijos centras yra valstybė, t. y. valstybės valdžia sprendžia, kokios priemonės yra reikalingos jos saugumui, gali būti taikomos konstitucijoje nenumatytos nepaprastosios priemonės, daugiausia dėmesio suteikiama efektyviam nepaprastosios padėties valdymui. Šiuo atveju nepaprastosios padėties metu taikomas tam tikra prasme atvirkštinis viešosios teisės principas – valdžiai leidžiama viskas, kas nėra draudžiama⁵⁷⁸.

Tuo tarpu vadovaujantis procedūriniu nepaprastosios padėties modeliu, nepaprastosios padėties metu gali būti nukrypstama nuo konstitucijos, jeigu tai joje numatyta, tačiau turi būti remiamasi konstitucijoje ir įstatymuose nustatyta tvarka, taigi nuo konstitucinės santvarkos nuostatų priklauso, kiek ir kaip visos trys institucijos dalyvauja nepaprastosios padėties valdyme. Šis nepaprastosios padėties modelis atitinka „legalistinės“ teorijos esmines nuostatas⁵⁷⁹. Šios teorijos centre yra konstitucija, privaloma saugoti konstitucines vertybes, tačiau galima jas suspenduoti, kiek tai leidžia konstitucija, konstitucinės institucijos veikia nustatyta tvarka ir galima taikyti tik konstitucijoje numatytas (arba iš jos išplaukiančias) nepaprastąsias priemones, o pažeistos teisės ginamos teisme, jeigu konstitucijoje nenumatyta kitaip.

Toliau šioje dalyje analizuojamas konstitucinis valstybių reguliavimas, grupuojant paminėtus nepaprastosios padėties modelius, vadovaujantis analizuotais moksliniais šaltiniais bei atsižvelgiant į išskirtų nepaprastosios padėties instituto konstitucinių elementų panašumus ir skirtumus. Analizuojant ne tik konstitucijų, bet ir detalesnes konstitucinės teisės nuostatas bei teismų praktiką, pastebėtina, kad darbo pradžioje paminėti debatai tarp C. Schmitt'o ir jo sekėjų, kurie tiki, jog nepaprastoji

⁵⁷⁸ T. Berkmanas ir L. Jokūbaitis, apibūdindami Schmitt'o teoriją, kuri iš dalies atspindi aptariamą poziciją esmę, šią teoriją vadina „decizionizmu“. BERKMANAS, T. Mokslo ir teisės filosofijų plėtra: paralelizmai, abipusiškumai ir perspektyvos. *Jurisprudencija*, 2009, v. 116, n. 2, p. 93. JOKŪBAITIS, L. Carlo Schmitto Politinio romantizmo recepcija. *Problemos*, 2015, t. 87, p. 142.

⁵⁷⁹ Legalizmas (pranc. legalisme) – skrupulingas galiojančių teisės normų laikymasis.

padėtis negali būti įtvirtinta konstitucine forma, bei iš kitos pusės, konstitucionalizmo atstovų, pasisakančių už valdžios diskrecijos ribojimą ir nepaprastosios padėties konstitucinį įtvirtinimą – nėra vien teoriniai svarstymai. Iš atliktos konstitucinės teisės ir teismų praktikos analizės matyti, kad Europos valstybėse šis klausimas sprendžiamas skirtingai. Šioje analizėje, be jau ištirtų ES valstybių konstitucijų, papildomai įtraukiami Jungtinės Karalystės ir Šveicarijos pavyzdžiai, kurie naudingi tyrimui, nes neturi konstitucinių (rašytinių) nepaprastosios padėties nuostatų, tačiau turi tam tikrą suformuluotą nepaprastosios padėties doktriną ir praktiką. Jungtinės Karalystės nepaprastosios priemonės yra taikomos įstatymų pagrindu, tuo tarpu Šveicarijoje priimtas politinis sprendimas, kad nepaprastosios priemonės nėra reguliuojamos teisinėje sistemoje. Taip pat dėl naudingos teismų praktikos pavyzdžių šiame kontekste analizuojami ir tam tikri JAV nepaprastosios padėties instituto aspektai.

4.1. Viešosios valdžios diskrecijos modelio atspindžiai konstitucinėje teisėje ir teismų praktikoje

Europos kontekste išskirtinė yra Šveicarijos Konstitucija, kurioje nėra jokių nuostatų, kurios numatytų nepaprastosios padėties įvedimo galimybę. Praeityje šioje valstybėje egzistavo rašytiniai teisės aktai dėl nepaprastosios padėties, vadinamos būtinumo doktrina (pranc. *Droit de necessite*). Tačiau 2003 m. valdžia panaikino 23 teisės aktus, kurie reguliavo ar buvo susiję su būtinumo doktrina, remdamasi tuo, kad jie buvo seni ir betiksliai⁵⁸⁰. Dar po trejų metų valdžia priėjo išvadą, kad nauja konstitucijoje įtvirtinta būtinumo doktrina pareikalautų daug darbo, būtų beprasmė ir neapsaugotų nuo rizikų. Kadangi tokie įstatymai turėtų būti išsamūs, valdžia nurodė, kad tai keltų riziką, jog sulėtės sprendimų priėmimo procesai, o tokiose situacijose reikia imtis skubių veiksmų. Šveicarija yra federacinė valstybė, todėl jos struktūra leidžia gana lengvai perduoti įgaliojimus kantonų lygiu, jeigu federalinės institucijos negalėtų veikti ir *vice versa*. Be to, „egzistuoja grėsmė, kad nustatytos taisyklės dėl būtinumo doktrinos turės psichologinį efektą ir valdžios institucijos mažiau svarstys prieš pasinaudodamos tokiomis taisyklėmis išimtinėse situacijose“⁵⁸¹.

⁵⁸⁰ KHAKEE, A. Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers. *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces* (Policy Paper No. 30), 2009, p. 18-19.

⁵⁸¹ *Ten pat*.

Galima teigti, kad Šveicarijoje yra pasirinktas viešosios valdžios nepaprastosios padėties modelis, kuris čia matomas „grynuoju pavidalu“ – nepaprastosios padėties valdymas paliktas valdžios diskrecijai, nenustatytas joks nepaprastosios padėties teisinis reguliavimas. Šveicarijoje nepaprastosios padėties atveju būtų taikoma *carte blanche*, kad reikšia, jog nepaprastosios padėties atveju valdžia neturėtų jokių teisės normų, kuriomis privalėtų remtis. Jeigu parlamentas gali susirinkti, jis paskelbia nepaprastąją padėtį ir perleidžia įgaliojimus vykdomajai valdžiai. Jeigu parlamentas negali susirinkti, vyriausybė gali paskelbti tokią padėtį ir priimti visus reikalingus sprendimus, net ir prieštaraujančius konstitucijai⁵⁸². Pasaulinių karų metu Šveicarija rėmėsi tokia būtinumo doktrina. Pavyzdžiui, Antrojo pasaulinio karo metu paskelbus nepaprastąją padėtį, parlamento kontrolė buvo smarkiai sumažėjusi, buvo priimta daugybė teisės aktų, kurie prieštaravo konstitucijai. Be to, vyriausybė nebuvo linkusi atsisakyti savo išimtinių įgaliojimų net ir karui pasibaigus. Tai buvo realus valdžios piktnaudžiavimo atvejis⁵⁸³. Tik 1950 m. surengus referendumą, valdžia buvo priversta atšaukti nepaprastąją padėtį.

Taigi, Šveicarijoje nepaprastoji padėtis yra nekonstitucinė, nekodifikuota ir iš esmės nėra reglamentuotas nepaprastųjų priemonių taikymo ir žmogaus teisių apsaugos nepaprastosios padėties metu klausimas. Visgi reikia pažymėti, kad šis priskyrimas viešosios valdžios diskrecijos modeliui yra sąlyginis, nes praktikoje jo taikymo pavyzdžiai nebuvo nustatyti ir čia jis pateikiamas siekiant išsamiai atskleisti esamus nepaprastosios padėties reguliavimo būdus.

Tuo tarpu kitų analizuotų valstybių konstitucinėje teisėje ir teismų praktikoje pasitaiko tam tikri viešosios valdžios diskrecijos modelio bruožai, tačiau šis modelis, išskyrus Šveicariją, Vakarų pasaulyje „grynuoju pavidalu“ nėra sutinkamas. Kaip jau minėta, didžioji dauguma Vakarų valstybių pasirinko reguliuoti nepaprastąją padėtį konstituciniu lygmeniu, o tai yra daugiau procedūrinio nepaprastosios padėties modelio bruožas. Vis dėlto, pastebėtina, kad daugumos valstybių praktikoje vyrauja mišrus modelis, kuriame susimaišo visų trijų išskirtų modelių bruožai, nors tam tikrais atvejais vieno modelio bruožų gali būti daugiau.

Prie daugiau valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties modelio požymių turinčių valstybių būtų galima priskirti Prancūzijos konstitucinę

⁵⁸² KHAKEE, A. Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers, p. 18-19.

⁵⁸³ *Ten pat*, p. 20.

teisę⁵⁸⁴. Kaip jau minėta, šios valstybės Konstitucijos 16 straipsnyje yra numatyta Prezidento konstitucinė diskrecija taikyti išimtinės priemonės (*pouvoirs exceptionnnels*), kuri nėra plačiau detalizuojama pačioje Konstitucijoje. Svarbu pastebėti, kad ši konstitucinė Prezidento diskrecija jam leidžia taikyti visas išimtinės priemonės, kurios yra būtinos. Kai Prancūzijos institucijoms, tautos nepriklausomybei, jos teritorijos vientisumui arba jos tarptautinių įsipareigojimų vykdymui gresia rimtas ir tiesioginis pavojus ir kai normali viešųjų konstitucinės valdžios institucijų veikla yra pertraukta, Respublikos prezidentas, oficialiai pasikonsultavęs su ministru pirmininku, abiejų rūmų pirmininkais ir Konstitucine Taryba, imasi šiomis aplinkybėmis būtinų priemonių. Prezidentas gali nukrypti nuo konstitucinių normų, kai minėtos institucijos su tuo sutinka. Prezidentas taip pat sprendžia, kiek ilgai tokios priemonės galios. Vertinant Prezidento diskrecijos ribas, svarbu detaliau išanalizuoti Konstitucinės Tarybos vaidmenį šiame kontekste.

Viena vertus, Prancūzijos Konstitucinė Taryba „konsultuoja“ Prezidentą dėl nepaprastosios padėties įvedimo ir atšaukimo bei dėl nepaprastųjų priemonių, kurių imtasi konkrečioje situacijoje. Šis galių pasidalijimas yra itin svarbus, nes Konstitucinė Taryba patikrina, ar buvo išpildytos Konstitucijoje nustatytos sąlygos. Nors ši „konsultacija“ yra privaloma, joje neanalizuojamas balansas tarp teisių, kurios gali būti ribojamos, ir viešojo intereso, kurį siekiama apsaugoti. Tačiau Konstitucinė Taryba galėtų patikrinti šį balansą, tikrindama nepaprastąsias priemones, tačiau šioje situacijoje ji neturi jokios realios įtakos, nes negali panaikinti Prezidento sprendimų dėl jų nekonstitucingumo.

Kita vertus, Prancūzijos Valstybės Tarybos vaidmuo, vykdant ir aukščiausiojo administracinio teismo funkcijas, Konstitucijos 16 straipsnio kontekste yra gana reikšmingas, nors šiame straipsnyje ir neminimas⁵⁸⁵. Valstybės Tarybos funkcijos šiame kontekste buvo išaiškintos 1962 m. byloje *Rubin de Servens ir kiti*⁵⁸⁶. Valstybės Taryba nusprendė, kad ji neturi jokios kompetencijos vertinti Prezidento sprendimą pasitelkti 16 straipsnį ir gali įvertinti tik tuos prezidento sprendimus, kurie galėtų būti įprastai

⁵⁸⁴ Pvz., žr. ACKERMAN, B. The Emergency Constitution, *Yale Law Journal*, Vol.113, 2004, p.1038-1039.

⁵⁸⁵ SAINT-BONNET, F. *L'Etat d'exception*, Paris: Presses Universitaires de France, 2001, p. 374-375.

⁵⁸⁶ Council of State. *Decision of March 2, 1962 (Rubin de Servens et al.)*, *Assembly, Rec. Lebon* 143.

apibrėžiami kaip poįstatyminiai teisės aktai⁵⁸⁷. Kadangi žmogaus teisių ir laisvių pagrindai, taip pat taisyklės dėl baudžiamojo proceso ar specialių naujų teismų steigimo yra reguliuojami įstatymais, Valstybės Tarybos įtaka buvo stipriai apribota, nes ji vertina tik poįstatyminių teisės aktų teisėtumą⁵⁸⁸. Tai buvo itin svarbu, nes šioje byloje buvo ginčijamas specialių karinių tribunolų steigimas ir jų proceso taisyklių nustatymas, suteikiant įgaliojimus jiems teisti dėl nusikaltimų valstybės saugumui (Alžyro konflikto kontekste). Valstybės Taryba nepateikė išaiškinimo šioje byloje iškeltais klausimais (pvz., kaltinamojo teisė į nešališką teismą) dėl pirmiau paminėtų priežasčių. Tačiau tais pačiais metais kitoje byloje Valstybės Taryba nurodė, kad esminės tinkamo proceso garantijos naujai įsteigtae kariniame tribunole buvo pažeistos, nes neužtikrinta apeliacijos galimybė⁵⁸⁹. Nors šis sprendimas yra svarbus, tačiau jame nevertinami 16 straipsnio suteikiami įgaliojimai, o tik išaiškinama Prezidento kompetencija priimanč poįstatyminius teisės aktus. Pažymėtina, kad Prancūzijos Konstitucijoje nenumatyta draudimas steigti nepaprastuosius teismus taikos metu.

Detaliau nepaprastosios padėties nuostatas reguliuoja Nepaprastosios padėties įstatymas, kuris Prancūzijoje buvo priimtas dar 1955 m.⁵⁹⁰, jis buvo taikomas ne tik kolonijoje – Alžyre, bet ir per 2005 m. lapkričio 8 d., 2006 m. sausio 4 d. riaušes, bei 2015-2017 m. po pasikartojusių teroristų išpuolių, kai nepaprastoji padėtis buvo pratęsta 6 kartus⁵⁹¹. Šis įstatymas (su papildymais ir pakeitimais) nustato gana išplėstus teisėsaugos institucijų įgaliojimus bei žmogaus teisių ribojimus, kurio nuolatinis taikymas, pasak organizacijos „Human Rights Watch“, pažeidžia žmogaus teisių ir teisinės valstybės principus⁵⁹².

⁵⁸⁷ Todėl Valstybės Taryba sprendė tas bylas, kuriose ginčijamas ne Prezidento sprendimas dėl nepaprastosios padėties, bet konkrečios priemonės priimtose to sprendimo pagrindu. Žr. *ten pat*.

⁵⁸⁸ Valstybės Tarybos sprendimas rėmėsi valdžių atskyrimo principu. Žr. *ten pat*.

⁵⁸⁹ *Canal, Robin and Godot*, CE Ass. 19 octobre 1962, Canal, Robin et Godot, Rec. 552. See: Long, M. et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, p. 556 – 562 [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=232266&lang=en>.

⁵⁹⁰ *Thénault, Sylvie, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire Décret n°2005-1387 du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955*.

⁵⁹¹ CHASSANY, A. S. *France: the permanent state of emergency*, 2017 [interaktyvus, žiūrėta 2017-10-02] Prieiga per internetą: <https://www.ft.com/content/f5309ff8-a521-11e7-9e4f-7f5e6a7c98a2?mhq5j=e5>.

⁵⁹² Human Rights Watch, *France: Prolonged Emergency State Threatens Rights*, 2016-07-22. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą:

Svarbu paminėti, kad įvedus nepaprastąją padėtį 2015 m. buvo taikomas minėtas dar 1955 m. priimtas nepaprastosios padėties įstatymas (kuris buvo priimtas būtent Alžyro krizei)⁵⁹³. Vadovaujantis šiuo įstatymu, 2015 m. Prezidentui paskelbus nepaprastąją padėtį, buvo išplėsti policijos įgaliojimai, pavyzdžiui, be teismo leidimo atlikti kratas, areštus ir suėmimus. Prancūzijos Konstitucinė Taryba 2016 m. vasario 19 d. sprendimu panaikino Nepaprastosios padėties įstatymo nuostatas, kurios suteikė policijai įgaliojimus, neturint kratos orderio, ieškoti ir panaudoti kaip įrodymus bet kokius duomenis, rastus kompiuteriuose ir telefonuose⁵⁹⁴.

Po Konstitucinės Tarybos sprendimo 2016 m. liepos 21 d. buvo priimtas naujasis nepaprastosios padėties įstatymas, kuris iš naujo įtvirtino panašią nuostatą, kad įtariamiesiems gali būti atliekama krata be teismo leidimo, tačiau tam, kad būtų galima panaudoti rastus duomenis kaip įrodymus, reikia gauti administracinio teismo leidimą⁵⁹⁵. Taigi, įstatyme, nepaisant Konstitucinės Tarybos sprendimo, leista atlikti kratas be teismo leidimo. Nepaprastosios padėties įstatyme buvo sugriežtintos kardamosios priemonės asmenims, susijusiems su terorizmu, kas buvo padaryta be pakankamo svarstymo parlamente ir nevyriausybinių organizacijų dalyvavimo, taikant ypatingos skubos procedūrą. Viena iš labiausiai susirūpinimą keliančių priemonių yra kardomojo kalinimo termino pailginimas nuo vienerių iki dvejų metų⁵⁹⁶.

<<https://www.hrw.org/news/2016/07/22/france-prolonged-emergency-state-threatens-rights>>.

⁵⁹³ *La loi n 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste*. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>>.

⁵⁹⁴ Prancūzijos Konstitucinė Taryba, *Decision no. 2016-536 QPC of 19 February 2016 - Human Rights League - [Administrative searches and seizures in the event of a state of emergency]* [interaktyvus, žiūrėta 2016-11-01] Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-536-qpc/version-en-anglais.147081.html>>.

⁵⁹⁵ Oficialus tekstas [interaktyvus, žiūrėta 2017-02-10] Prieiga per internetą: <http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2015-2016/809.html>.

⁵⁹⁶ Human Rights Watch, *France: Prolonged Emergency State Threatens Rights*, 2016-07-22. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.hrw.org/news/2016/07/22/france-prolonged-emergency-state-threatens-rights>>.

Paminėtos nepaprastosios priemonės kelią riziką asmens teisėms į laisvę, saugumą, judėjimo laisvę, privatumą ir susirinkimų bei saviraiškos laisvėms. Šiame kontekste ypač pažeidžiamos yra mažumos. Pavyzdžiui, Prancūzijos nepaprastosios padėties metu žmogaus teisių gynimo NVO užfiksavo kelias dešimtis pažeidimų, kurių didžioji dalis buvo nukreipta prieš musulmonus⁵⁹⁷. Nors nei vienas įstatymas nebuvo sukurtas specialiai kuriai nors žmonių grupei, tačiau nepaprastųjų priemonių taikymas yra tendencingas konkrečios mažumos atžvilgiu.

Prancūzų doktrina asmens teisę į saugumą laiko vienu iš esminių žmogaus teisių ir laisvių elementų. Ši teisė yra panaši į tinkamo teisinio proceso principą ir *habeas corpus*. Asmens teisė į saugumą procedūriškai pasireiškia per teisę į gynybą, kuri suprantama labai plačiai. Konstitucinė Taryba šią teisę priskyrė konstitucinėms teisėms, išaiškindama ją antiteroristinių įstatymų kontekste⁵⁹⁸. Konstitucinės garantijos, sudarančios šią teisę, apima: teisę į susižinojimą suprantama kalba, teisę būti informuotam apie kaltinimus, teisę būti informuotam apie priemones, kurios bus taikomos, įskaitant teisę būti išklaustyti, pakankamai laiko pasiruošti gynybai, teisę į advokatą nuo pirmo suėmimo ar kaltinimų pareiškimo, teisę kreiptis į teismą, įskaitant teisę prašyti teismo sustabdyti kito organo priimto sprendimo vykdymą, galiausiai teisę į nešališką, lygiateisį ir teisingą teisminį procesą⁵⁹⁹.

Individo laisvės kontekste svarbu pažymėti ir kitus esminius principus, kuriuos išskyrė Konstitucinė Taryba. Visų pirma, jeigu priemonės ribojančios asmens laisvę būtų taikomos be teisminės kontrolės, tai sukurtų nesaugumo ir nepateisinamos savivalės situaciją⁶⁰⁰. Teismo įsikišimas turėtų būti efektyvus, tai reiškia, kad bylos nagrinėjimas turi būti atliktas per

⁵⁹⁷ *Ten pat.*

⁵⁹⁸ Toks išaiškinimas buvo 1986 m. sprendime Cons. const., 1986, no 86-216 DC (*Entrée et séjour des étrangers*), žr. GARDAŠEVIČ, D. American Lessons Learned – European Future Rethought, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą:

<http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=232266&lang=en>.

⁵⁹⁹ Konstitucinės Tarybos sprendimai: 93-334 DC 1994 (*Peines incompressibles*); 80-127 DC des 1981 (*Sécurité et liberté*); 224 1987 (*Conseil de la concurrence*); 95-360 DC du 2 février 1995, (*Injonction pénale*); Cons. const., n 2004-492 DC, Perben II; Cons. const. 1980, n 79-109 DC, *Prévention de l'immigration clandestine*. Taip pat žr.: Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, p. 201 – 202, 323 – 325. Colliard, C-A. and Letteron, R., *Libertés publiques*, p. 193–196.

⁶⁰⁰ Asmens laisvė suprantama pagal 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 66 straipsnį, kuriame numatyta, kad teismai yra individo laisvės saugotojai.

įmanomai trumpiausią laiką, turi būti įvertintas konkrečios priemonės būtinumas (t. y. turi būti pagrįstos būtinumo priežastys) ir galiausiai taikomas proporcingumo principas⁶⁰¹.

Šie išvardyti principai yra surinkti iš įvairių bylų, kurios ne visos yra išimtinai susijusios su nepaprastąja padėtimi, tačiau jie gali būti traktuojami kaip Prancūzijoje taikomo tinkamo teisinio proceso atitikmuo, ir todėl turėtų būti laikomi ir suprantami, kaip esminės konstitucinės garantijos, kurios negali būti panaikinamos. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, manytina, kad paminėtais principais reikėtų vadovautis nepaprastosios padėties metu⁶⁰². Reikėtų paminėti, kad bendroji asmens teisė kreiptis į teismą, apima ir teisę, kad bylą išnagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas. Prancūzijos Konstitucinė Taryba yra išaiškinusi teisės į teismą konstitucinę reikšmę ir pripažinusi teismų nepriklausomumo principą. Pastarasis yra įtvirtintas ir 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje, o konstitucinėje jurisprudencijoje buvo pirmą kartą išaiškintas 1970 metais⁶⁰³.

Apibendrinant, galima teigti, kad Prancūzijos konstitucinėje santvarkoje yra įtvirtinti du skirtingi modeliai. Viena vertus, Konstitucijoje numatyta gana plati Prezidento diskrecija, kuri sutelkia į jo rankas įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžią nepaprastosios padėties metu, be to, nepaprastosios padėties įstatymai įtvirtina gana plačius teisėsaugos institucijų įgaliojimus. Kita vertus, Prezidentas turi konstitucinę pareigą konsultuotis su ministru pirmininku, rūmų pirmininkais ir Konstitucine Taryba, kuri savo praktikoje yra nepritarusi Prezidento sprendimams.

JAV ir Jungtinės Karalystės aukščiausiųjų teismų praktikos tyrimas parodė, kad viešosios valdžios diskrecijos modelio bruožai šiose valstybėse tebėra aktualūs⁶⁰⁴. Nepaisant teismų praktikoje įtvirtintų ir saugomų

⁶⁰¹ Cons. const. 1992 no. 92-307 DC (*Zones de transit*); 80-127 DC 1981 (*Sécurité et liberté*); 93-326 DC 1993 (*Garde à vue*); Cons. const., 1984, no 84-184 DC; Cons. const. 1980, no 79-109 DC, *Prévention de l'immigration clandestine*; Cons. const., 2004, no 2004-492 DC, *Perben II*; Cons. const., 1986, no 86-216 DC (*Entrée et séjour des étrangers*). Daugiau žr.: Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, p. 194–196, 200–201.

⁶⁰² Panašų argumentą yra pasakęs JAV Aukščiausiasis teismas, pvz., *Matthews v. Edridge* test 424 U.S. 319 (1976); *Hamdi v. Rumsfeld* 524 U.S. 507 (2004).

⁶⁰³ GARDAŠEVIČ, D. American Lessons Learned – European Future Rethought, *Zbornik PFZ (1)* 2016, p. 66, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą:

<http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=232266&lang=en>.

⁶⁰⁴ Monistinė doktrina iki tam tikro momento galiojo JAV ir Jungtinėje Karalystėje. Daugiau apie JAV teismų praktikos analizę žr.: HARTZ, E. From Milligan to

konstitucinių vertybių, šio modelio taikymo praktikoje rezultatas – nepaprastosios priemonės, kurias taikant ribojamos ne tik žmogaus teisės, bet ir teisinės valstybės bei demokratijos principai. Šio modelio vienu ryškiausių pavyzdžių gali būti laikoma JAV Aukščiausiojo Teismo 1944 m. byla *Korematsu v. JAV*, kurioje teisėjų dauguma palaikė Vyriausybės sprendimą išsiųsti visus JAV esančius japonus (net ir JAV piliečius) į koncentracijos stovyklas⁶⁰⁵. Teismas nusprendė, kad tokių priemonių reikalauja valstybės saugumas ir kad masinis žmonių uždarymas koncentracijos stovyklose, remiantis diskriminaciniu kilmės pagrindu, atitinka JAV Konstituciją. Svarbu yra tai, jog Teismas nenagrinėjo, ar situacija reikalavo konstitucinių teisių apsaugos sustabdymo, bet argumentavo remdamasis įprastu Konstitucijos interpretavimu, t. y. jog vykdomoji valdžia sprendžia valstybės saugumo klausimus ir Konstitucijoje numatyta tam tikra žmogaus teisių suspendavimo galimybė, kai kyla sukilimo ar karo grėsmė⁶⁰⁶.

Jungtinės Karalystės teismai iki jau minėto anksčiau EŽTT sprendimo byloje *A ir kiti v. Jungtinė Karalystė*, vadovavosi valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties metu modeliu. Šios pozicijos pagrindu buvo *Liversidge v. Anderson* byla⁶⁰⁷, kurioje Lordų rūmai rėmėsi dar Pirmojo pasaulinio karo metais priimtu sprendimu *R v. Halliday*⁶⁰⁸, kuriame buvo laikomasi pozicijos, kad tik vykdomoji valdžia priima sprendimus dėl nepaprastųjų priemonių taikymo. Kaip rašė Dyzenhaus'as, lordo Atkin'o žymioji atskiroji nuomonė byloje *Liversidge v. Anderson*, kad „tarp ginklų šūvių įstatymai negali tylėti“, buvo plačiai cituojama teisės moksle, tačiau ilgą laiką ją nebuvo remtasi nepaprastosios padėties kontekste⁶⁰⁹. Panašiai šis modelis buvo pritaikytas ir Jungtinės Karalystės Lordų Rūmų 2003 m. byloje

Boumediene; ACKERMAN, B. *Before the Next Attack*; apie JK: DYZENHAUS, D. The Puzzle of Martial Law, POOLE, T. Courts and Conditions of Uncertainty in Times of Crisis, *Public Law*, 2008.

⁶⁰⁵ *Korematsu v. U.S.*, 584 F.Supp. 1406, D.C.Cal., 1944.

⁶⁰⁶ Panašus sprendimas buvo priimtas ir 1943 m. byloje *Hirabayashi v. JAV*.

⁶⁰⁷ *Liversidge v. Anderson*, UKHL 1, (1942) AC 206.

⁶⁰⁸ *R v. Halliday*, UKHL 1, (1917) AC 260.

⁶⁰⁹ DYZENHAUS, D. Intimations of Legality Amid the Clash of Arms, *International Journal of Comparative Constitutional Law*, 2(2), 2004, p. 244, 250-253. Taip pat, pvz., lordo Denning'o nuomonė *R v Secretary of State ex parte Hosenball* [1977] 1 WLR 776: „kai kyla konfliktas tarp nacionalinio saugumo ir žmogaus teisių, balanso paieškos yra ne teismo kompetencija. Šią užduotį Parlamentas patikėjo Valstybės Sekretoriui“.

*Valstybės sekretorius v. Rehman*⁶¹⁰. Byloje buvo ginčijamas deportavimo įsakymas, priimtas nacionalinio saugumo pagrindais. Lordų Rūmai nusprendė valdžios naudai, argumentuodami, kad šioje srityje yra labai daug politikos, todėl „vykdomoji valdžia yra geriausias teisėjas <...>“⁶¹¹.

Tai puikiai iliustruoja M. Ignatieff knyga „Mažesnis blogis“⁶¹². Joje rašoma, kad demokratijos susiduria su tragišku pasirinkimu. Nepaprastoji padėtis reiškia, kad mes neišvengiamai turime elgtis blogai, tačiau tikrasis iššūkis yra pasirinkti mažesnius blogius ir siekti, kad jie netaptų didesniais. Be kita ko, teigiama, kad reikia elgtis protingai, vadovautis konstituciniais principais, tik atsižvelgiant į aplinkybes, nes situacijos būtinumas gali reikalauti imtis veiksmų, kad apgintume demokratiją, kurie nuklys toli nuo demokratijos pamatinio įsipareigojimo orumui⁶¹³. Todėl teismai neretai linkę pripažinti vykdomosios valdžios sprendimus, suteikdami jai plačią diskreciją. Ši pozicija pateisinama pragmatiškai, argumentuojama, kad egzistuoja teisės taikymo ribos, kai teisinės priemonės tampa praktiškai neveiksmingos ir nebegali būti taikomos⁶¹⁴.

Apibendrinant viešosios valdžios diskrecijos modelio pritaikymą šiuolaikinėje analizuotų valstybių nepaprastosios padėties teisėje, galima teigti, kad jis atspindi tam tikrą paternalistinę valstybės valdžios pagrindimą per saugumo iškelimą iki prioritetinio tikslo. Galima prisiminti *Orvelišką* saugumo paternalizmą, kuris šiame modelyje gali būti pastebimas per teisinės valstybės ir ypač įstatymų viršenybės tam tikrą eroziją, kartu su mažėjančia teismine kontrole⁶¹⁵. Taigi, viešosios valdžios diskrecijos

⁶¹⁰ *Secretary of State for the Home Department v Rehman*. UKHL 47, 2003) 1 AC 153. Nuspręsta, kad rizika nacionaliniam saugumui nebūtinai turi būti tiesioginė grėsmė valstybei, tai gali būti grėsmė, kylanti iš kitų valstybių ir šioje srityje sprendimus gali priimti tik vykdomoji valdžia.

⁶¹¹ *Secretary of State for the Home Department v Rehman*, UKHL, (2003) 1 AC 153. „Teismas negali kištis į jam nepriklausančias sritis, įskaitant užsienio politiką.“

⁶¹² IGNATIEFF, M. *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004, p. 18.

⁶¹³ *Ten pat*, p. 166.

⁶¹⁴ POOLE, T. Courts, p. 439.

⁶¹⁵ Kaip rašė G. Frankenberg, tuščios įstatymų nuostatos teisės saugos institucijų ir asmens duomenų apsaugos teisės srityse parodo, kad įstatymų leidžiamoji valdžia pasiduoda naujiems valdymo metodams, kuriais siekiama duomenų kaupimo ir apdorojimo, perimant komunikaciją, registruojant sandorius, sekant internetą, stebint socialinius įvykius ir procesus ir t. t., kas gresia visuomenei tapti informacijos parduotuve, o valstybei „informacijos rinkos valstybe“. Iš FRANKENBERG, G. *Political Technology and the Erosion of the Rule of Law*, Cheltenham: Edward Elgar, 2014, p. 25-29.

modelis, suteikiantis plačius išimtinis įgaliojimus valdžiai, taikomas konstitucinėje santvarkoje, dažniau lemia valstybės saugumo siekio prioritetą prieš tokių konstitucinių vertybių, kaip teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių, apsaugą.

4.2. *Procedūrinio modelio apraiškos konstitucinėje teisėje ir teismų praktikoje*

Procedūrinis modelis didelės dalies teisės mokslininkų yra laikomas tinkamiausiu būdu užtikrinti proporcingą nepaprastosios padėties valdymą⁶¹⁶. Šiame modelyje siekiama aiškiai atskirti nepaprastąją padėtį ir įprastą teisinę tvarką. Tai reiškia, kad nepaprastoji padėtis ir įprasta padėtis laikomi skirtingais teisiniais režimais, kurių metu galioja skirtingos teisės normos ir teismams leidžiama taikyti skirtingus standartus. Tačiau esminiai konstituciniai principai išlieka galioti, nukrypti galima tik tiek, kiek leidžia konstitucija. Teismas gali įvertinti situaciją, remdamasis teisinės valstybės principu, nes valdžiai leidžiamos nepaprastosios priemonės yra nustatytos konstitucijoje ir specialiuose įstatymuose⁶¹⁷.

Kaip jau buvo pastebėta, šiuo modeliu remiasi didelė dalis ES valstybių konstitucijų, kuriose randamas detalus arba vidutinis nepaprastosios padėties normų įtvirtinimas. Procedūriniam modeliui priskirtinos visos konstitucijos, kuriose nustatyta atskiro nepaprastosios padėties instituto (kaip atskiro nuo įprastinės padėties režimo) įvedimas, nukrypimo nuo konstitucinių normų galimybė ir tam tikri saugikliai. Šis modelis aptinkamas daugelyje ES šalių konstitucijų. Tam tikra prasme šiam modeliui galima priskirti ir JAV Konstituciją, remiantis toliau nagrinėtina JAV teismų praktika. Kadangi JAV Konstitucijoje numatyta, kad esant sukilimui ar invazijai, kai kyla grėsmė visuomenės saugumui, galima nukrypti nuo tam tikrų konstitucinių nuostatų (9 straipsnis), taip pat joje nustatyta, kad Kongresas priima visus įstatymus, reikalingus įgyvendinti

⁶¹⁶ ZUCKERMAN, I. One Law; FERREJOHN, J.; ir PASQUINO, P. The law of the exception.

⁶¹⁷ Naujos konstitucijos dažnai *expressis verbis* nustato nepaprastosios padėties ribas. Pavyzdžiui, Europos valstybėse, kurios po 1990 m. išsilaisvino iš totalitarinių režimų, konstitucijos dažnai pakankamai detalai nustato apsaugą nuo piktnaudžiavimo išimtiniais įgaliojimais, tam tikras žmogaus teisių garantijas (taip pat ir 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija). Dauguma valstybių priėmė ir specialius atskirus teisės aktus, kurie reglamentuoja nepaprastosios padėties valdymą (pvz., Kanada, Ispanija ir kt.).

valdžią, iš to išplaukia, kad ši institucija galėtų priimti sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo (8 straipsnis)⁶¹⁸.

Vienas iš pirmųjų šio modelio taikymo pavyzdžių praktikoje buvo dar 1866 m. JAV Aukščiausiojo Teismo byloje *ex parte Milligan*⁶¹⁹. Visų pirma, šiame sprendime nustatyta, kad valstybės valdžia negali teisėtai naudotis jokiomis galiomis, išskyrus tas, kurios jai *expressis verbis* priskirtos Konstitucijoje. Antra, veiksmai, kurių nepaprastosios padėties metu teisėtai imasi valdžia, negali pakeisti ar suspenduoti konstitucinių teisių, jeigu to nenumato Konstitucija. Trečia, teismas yra vienintelė institucija galinti apibrėžti žmogaus teisių vientisumą⁶²⁰. Šiame kontekste taip pat svarbi 1952 m. JAV Aukščiausiojo Teismo byla *Youngstown v. Sawyer*⁶²¹. Šios bylos statusas yra simbolinis todėl, kad buvo pereita nuo išimtinės vykdomosios valdžios diskrecijos prie platesnio parlamento vaidmens nepaprastojoje padėtyje. Teismas analizavo parlamento ir vykdomosios valdžios santykį ir pasakė, kad vykdomosios valdžios vaidmuo, jos diskrecija kinta, be to, vykdomosios valdžios kontrolę atlieka parlamentas. Vykdomosios valdžios kontrolė nepaprastosios padėties metu nėra išimtinai teismų atsakomybė, už tai atsakingas ir parlamentas. Teismas patvirtino šią procedūrinę schemą, išlaikančią valdžių padalijimą ir vėlesnėje praktikoje⁶²².

Galima pastebėti, kad didelė dalis atsakomybės nepaprastosios padėties metu tenka parlamentui. Tačiau, jeigu įstatymų leidžiamoji

⁶¹⁸ JAV Konstitucija (1789 m., su pakeitimais) [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-22] Prieiga per internetą: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>.

⁶¹⁹ *Milligan, Ex parte*, 71 U.S. 2, 1866, U.S. Supreme Court. Byloje teismas nusprendė, kad kariniai tribunolai negali teisti piliečių tuomet, kai bendrieji teismai vis dar veikia, tokie veiksmai yra nesuderinami su Konstitucija.

⁶²⁰ Daugiau žr. HARTZ, E. From Milligan to Boumediene: Three Models of Emergency Jurisprudence in the American Supreme Court. Kaunas: *Baltic Journal Of Law & Politics*, 2010, Vol. 3, No. 2.

⁶²¹ *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. Supreme Court, 579 (1952). Ši byla dar vadinama „Steel seizure“ (liet. plieno sulaikymas), nes Prezidentas H. Truman priėmė įsakymą areštuoti privačią nuosavybę, siekdamas išvengti streikų ir išlaikyti veikiančias gamyklas. JAV Aukščiausiasis Teismas byloje nustatė, kad Prezidentas neturi teisės areštuoti privačią nuosavybę, nes tai nenumatyta nei konstitucijoje, nei įstatymuose. Tuo metu šis sprendimas teismų praktikoje buvo daugiau išimtis nei taisyklė.

⁶²² *Hamdan v. Rumsfeld*. 548 U.S. Supreme Court, 557, 126 S.Ct. 2749, U.S., 2006. JAV Aukščiausiasis Teismas pripažino neteisėtomis (nes nebuvo jas sankcionuojančio įstatymo) karines komisijas, kurias Prezidento administracija įsteigė teisti sulaikytus įtariamuosius teroristus.

institucija nepaprastosios padėties metu deleguoja savo galias vykdomajai valdžiai arba negali susirinkti, šis modelis tampa neveiksmingu. Geras pavyzdys yra JAV teismų praktikos istorija dėl sulaikytųjų asmenų teisių Gvantaname. Pastebėtina, kad nepaprastoji padėtis *per se* nebuvo paskelbta, tačiau asmenų sulaikymas, ribojant jų teisę į teismą ir net tam tikras jų ištrėmimas (į kitas valstybes), laikytina nepaprastąja priemone, kurią galima analizuoti nepaprastosios padėties kontekste. Byloje *Hamdan v. Rumsfeld*, kurioje Jemeno pilietis Hamdan buvo apkaltintas „nusikaltimu <...>, už kurį teisia karinės komisijos“, kurios buvo įsteigtos Prezidento Bush'o administracijos sprendimu, JAV Aukščiausiasis teismas *inter alia* pripažino, kad šiuo atveju karinės komisijos nebuvo tiesiogiai įtvirtintos jokių teisės aktu, todėl pažeidė federalinę teisę ir 1949 m. Ženevos konvenciją bei Teismas turėjo jurisdikciją ir galėjo spręsti šią bylą⁶²³. Kongreso atsakas į *Hamdan* sprendimą – išleistas teisės aktas, kuris sankcionavo tas pačias karines komisijas, įsteigtas teisti sulaikytus įtariamuosius teroristus, kurias Teismas pripažino neteisėtomis (nes nebuvo jas sankcionuojančio įstatymo). Kitoje byloje *Boumediene v. Bush* Teismas buvo priverstas imtis spręsti Kongreso priimto įstatymo atitikimo Konstitucijai ir žmogaus teisių apsaugos klausimus⁶²⁴. Teismas išaiškino, kad JAV Kongreso priimti teisės aktai, nustatantys kitokias sulaikytųjų teises Gvantano kalėjime nei numato JAV Konstitucija (jog netaikoma *Writ of Habeas Corpus*), prieštaravo Konstitucijai. Tokiu Teismo sprendimu Gvantano kalėjime kalintiems užsieniečiams buvo pripažinta įprastinių teismų jurisdikcija ir užtikrinta asmenų teisė į tinkamą teisminį procesą JAV teismuose⁶²⁵. Šiame sprendime buvo išaiškinti du esminiai procedūrinio modelio aspektai:

a) suspenduoti žmogaus teisių apsaugą būtų galima tik esant Konstitucijoje numatytiems pagrindams (JAV Konstitucijos 9 straipsnio 2 dalis numato, kad suspenduoti tam tikras žmogaus teises (*privilege of the writ of habeas corpus*) leidžiama tik maišto arba karo atvejais);

⁶²³ *Ten pat.*

⁶²⁴ *Boumediene v. Bush*, U. S. Supreme Court, 128 S.Ct. 2229 (2008)

⁶²⁵ Šis sprendimas taip pat labai svarbus valdžių padalijimo principo, taip pat stabdžių ir atsvarų sistemos sampratos kontekste įvairių valstybių konstitucinei justicijai, nes Teismas pabrėžė, kad net esant ypatingoms sąlygoms (kova su terorizmu) negalima leisti, kad valdžia būtų sukoncentruota vienoje valdžios šakoje, kad būtina užtikrinti teisminę vykdomosios valdžios sprendimų kontrolę. Žr. *Boumediene v. Bush*, 553 U.S. Supreme Court (2008). [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-22] Prieiga per internetą: <http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2007/2007_06_1195>. Daugiau apie JAV Aukščiausiojo teismo tendencijas žr., pvz.: HARTZ, E. From Milligan to Boumediene.

b) nacionalinio saugumo klausimai priklauso ne išimtinai vykdomosios valdžios diskrecijai, bet jie turi būti sprendžiami vadovaujantis galiojantią teisę bei galiausiai teismai sprendžia, kaip taikyti teisę.

Kaip jau minėta, po 2001 m. teroristinių išpuolių JAV, Jungtinėje Karalystėje buvo priimtas „Antiterorizmo, nusikaltimų ir saugumo aktas“⁶²⁶. Netrukus dėl šio teisės akto buvo priimti du reikšmingi teismo sprendimai. Byloje *A. v. Vidas reikalų ministras* Nr. 1⁶²⁷ Lordų Rūmai nusprendė, kad minėtas aktas, kuris leido Vidas reikalų ministrui be teismo ir neribotam laikui sulaikyti įtartinus asmenis (tik užsieniečius), kurie (dėl teisinių ar praktinių priežasčių) negalėjo būti deportuoti iš Jungtinės Karalystės, prieštarauja 1998 m. Žmogaus teisių aktui⁶²⁸.

Atskirų teisėjų nuomonės byloje puikiai atskleidžia argumentą, kuriuo siekiama toliau remtis. Teisėjas lordas Hoffman'as atskirojoje nuomonėje rašė, kad minėtu atveju valdžios veiksmai buvo neteisėti, nes jos atstovai neįrodė teismui, jog tuo metu egzistavo nepaprastoji padėtis, nes, remiantis nacionaliniais teisės aktais, galima nukrypti nuo žmogaus teisių apsaugos standartų, tik tuomet, kai kyla grėsmė valstybei. Tuo tarpu dauguma teisėjų šį sprendimą grindė kitu argumentu, kad leidimas neribotam laikui sulaikyti užsieniečius yra neproporcingas ir diskriminuojantis reguliavimas.

Lordo Hoffman'o atskiroji nuomonė leidžia spręsti, kad jis nevertino teisės akto turinio, nes, jo nuomone, minėtas teisinis reguliavimas būtų teisėtas, jeigu tuo metu būtų egzistavusi krizė. Todėl, pasak šio teisėjo, konstatavus nepaprastosios padėties buvimą, galima būtų išvengti priemonių teisėtumo vertinimo. Tačiau didžioji dauguma teisėjų šių argumentų nelaikė pagrįstais ir nusprendė, kad šiuo atveju nebuvo pagrindo nesilaikyti teisės viešpatavimo, proporcingumo ir nediskriminavimo principų. Kartu pripažinta, kad situacija Jungtinėje Karalystėje 2001 m. buvo išimtinė, todėl valdžiai pagrįstai suteikta platesnė diskrecija ir nuspręsta, kad žmogaus teisių nepažeidžia tai, jog terorizmu įtariamiems asmenims gali būti neatskleidžiami prieš juos surinkti įrodymai ir kaltinimai, kurie yra slapta informacija.

Panašios pozicijos Lordų Rūmai laikėsi vėlesnėje byloje *A. v. Vidas*

⁶²⁶ *Anti-Terrorism, Crime and Security Act*, c. 24. (2001). [interaktyvus, žiūrėta 2014-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>>.

⁶²⁷ Teisės moksle tai vadinama *Belmarsh* byla. *A. and others v. Secretary of the State for the Home Department*, (UKHL 56, 2004).

⁶²⁸ *Ten pat*.

reikalų ministras Nr. 2⁶²⁹. Nuspręsta, kad kankinimai jokiais aplinkybėmis yra nesuderinami su *common law*, tačiau tokiu būdu išgauti įrodymai išimtiniais atvejais gali būti priimami kaip leistini. Šiuos sprendimus galima vadinti nuoseklia praktika, nes juos vienija balansavimas tarp griežto principų taikymo bei tam tikro pragmatiško požiūrio, kai vykdomajai valdžiai paliekama platesnė diskrecija sprendžiant klausimus žemesniame nei teisės principų lygmenyje. Nustatytas griežtas diskriminacijos draudimas, tačiau valdžiai leista taikyti kitus ginčijamus apribojimus – leidžiama neatskleisti visų prieš kaltinamuosius surinktų įrodymų ir kaltinimų, kurie laikomi slapta informacija. Kartu pasakyta, kad kankinimai draudžiami be jokių išimčių, tačiau ypatingais atvejais kankinimais išgautus įrodymus leista priimti. Matyti, kad laikomasi griežto požiūrio dėl pamatinių konstitucinių principų – nediskriminavimo, kankinimų draudimo, nuo kurių neleidžiama nukrypti. Tačiau kitų žmogaus teisių ir laisvių atžvilgiu dominuoja lankstusis požiūris, leidžiami nukrypimai, jeigu tai būtina ir nepaneigiama teisių esmė.

Kaip minėta, procedūriniame modelyje svarbu aiškiai atskirti nepaprastosios padėties režimą ir jo išimtinis įgaliojimus nuo ordinarinių ir įprastos teisinės tvarkos. Tradicinė nepaprastosios padėties įstatymų koncepcija remiasi tuo, kad tokių įstatymų galiojimas yra apribotas nustatytu laiko terminu ir tikslu, kad pasibaigus nepaprastajai padėčiai prieš tai galiojusi tvarka turi būti atstatyta.

Remiantis procedūriniu modeliu leidžiama priimti sprendimus, būtinus konkrečioje kritinėje situacijoje, kartu pripažįstamas poreikis apriboti vykdomosios valdžios diskreciją, siekiant išvengti piktnaudžiavimo. Valdžios galių padalijimas vis tik nėra garantija, kad žmogaus teisių ribojimais krizės metu nebus piktnaudžiaujama. Neišvengiamai krizės metu valdžios galios išsiplečia, o asmenų teisės ir laisvės „susitraukia“. Kaip buvo pastebėta iš JAV, Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos pavyzdžių, valstybių parlamentai neretai palaiko vykdomosios valdžios nepaprastąsias priemones ir net tais atvejais, kai konstituciniai ar aukščiausieji valstybės teismai nusprendžia, jog tam tikras vykdomosios valdžios aktas ar netgi įstatymas neatitinka Konstitucijos, parlamentas gali patvirtinti tokį valdžios aktą įstatymu ar netgi pakartotinai priimti panašų nepaprastosios padėties įstatymą, nepaisydamas konstitucinės kontrolės.

Procedūrinis modelis, nustatydamas nepaprastosios padėties įvedimo ir valdymo procedūrą, suteikia tam tikrą diskreciją valdžiai, siekiant

⁶²⁹ Teisės moksle tai vadinama *Torture evidence* byla. A. v. *Secretary of the State for the Home Department No. 2*, (UKHL 71, 2005).

apsaugoti valstybę bei nustato konstitucinių vertybių saugiklius, kurie turėtų apsaugoti vertybes tokiu metu, o tai yra tam tikro balanso įtvirtinimas konstitucinėje santvarkoje tarp valstybės siekio ją apsaugoti ir konstitucinių vertybių apsaugos, siekiant šio tikslo. Todėl manytina, kad šis modelis konstitucinėje santvarkoje yra tinkamiausias. Vis dėlto, kaip matyti, teisinis reguliavimas ir procedūrų nustatymas ne visais atvejais gali būti veiksmingas ir ne visuomet užtikrina teisėtus valdžios veiksmus, todėl reikalinga ne tik parlamentinė, bet ir teisminė kontrolė, ir vis didesnis dėmesys nepaprastosios padėties kontekste tenka teismams, kurie turėtų vykdyti teisingumą nepaprastosios padėties kontekste.

4.3. Konstitucinių vertybių apsaugos modelio požymiai

Konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties metu modelis Europos valstybių konstitucinėje teisėje ir teismų praktikoje pasitaiko itin retai, pastebėtini tik tam tikri šio modelio bruožai. Nei vienoje analizuotoje konstitucijoje nebuvo aptikta nuostatų, *expressis verbis* draudžiančių bet kokių konstitucinių vertybių ribojimą. Vis dėlto dalis konstitucijų nenumato galimybės riboti žmogaus teises nepaprastosios padėties metu, kas laikytina konstitucinių vertybių apsaugos modelio bruožu. Be to, keliuose konstitucijose yra tiesiogiai įtvirtintas draudimas steigti karo teismus nepaprastosios padėties metu arba pareiga susirinkti parlamentui, kai paskelbiama nepaprastoji padėtis, kas gali būti laikoma tam tikru teisinės valstybės ir demokratijos principų apsaugos įtvirtinimu konstitucijose.

Pastebėtina, kad šiuolaikinės demokratinės Vakarų valstybių konstitucijos nebėra vien politiniai postulatai, kaip tai tam tikra prasme buvo iki pat XX a. Per ilgą laiką konstitucijos išsivystė į teisinius šaltinius, kurie turi privalomą galią visiems, įskaitant įstatymų leidėjus. Ši evoliucija geriausiai atsiskleidžia per žmogaus teisių ir laisvių sampratos pokytį, kai nuo filosofinių, moralinių ir socialinių siekių, žmogaus teisės ir laisvės XX a. pabaigoje tapo konstitucinėmis ir fundamentaliomis žmogaus teisėmis, bei įgijo universalią apsaugą⁶³⁰. Kiti svarbūs bruožai yra jų įtvirtinimas konstituciniu lygmeniu ir pavertimas privalomomis bei efektyvios apsaugos reikalavimas per konstitucinės (teisminės) kontrolės mechanizmą. Svarbu pastebėti, kad šis perėjimas įvyko ne įstatymų leidėjų ar vykdomosios

⁶³⁰ Daugiau apie teisių ir laisvių istoriją bei teoriją žr.: RIVERS, J., *A Theory of Constitutional Rights and the British Constitution*, iš: ALEX, R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. xix.

valdžios iniciatyva, bet iš esmės teismų praktikos pagrindu⁶³¹.

Šis modelis konstitucinėje santvarkoje veikia teikdamas prioritetą konstitucinių vertybių: žmogaus teisių, teisinės valstybės bei demokratijos apsaugai, o valstybės siekis ją apsaugoti turi būti visų pirma vertinamas, atsižvelgiant į konkrečių priemonių poveikį šių konstitucinių vertybių apsaugą. Kadangi šiuolaikinės teisinės sistemos yra pagrįstos teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos principais, kurių apsaugą privalo garantuoti valdžios institucijos, o jų pažeidimai ginami teismine tvarka, atrodo, pakankamai pagrįsta daryti išvadą, kad valdžios institucijos nepaprastosios padėties metu, prieš taikydamos neaprašytas priemones, turėtų vadovautis konstitucinėmis vertybėmis⁶³². Be to, nėra visiškai aišku, kodėl vykdomoji valdžia turėtų krizės metu tarsi pakilti valdžios hierarchijos sistemoje į dominuojančią poziciją net ir teismų atžvilgiu. Akivaizdu, kad iš trijų pagrindinių valdžios institucijų vykdomoji valdžia nepaprastosios padėties sistemoje atlieka pagrindinį vaidmenį, tačiau tai nesuteikia jai aukštesnės galios kitų institucijų atžvilgiu. Toks modelis iš esmės apriboja valstybės valdžios galimybes imtis nepaprastųjų priemonių, kuriomis būtų ribojamos konstitucinės vertybės.

Esminę reikšmę konstitucinių vertybių apsaugos modelio kontekste turi konstitucinės ir teisminės kontrolės įtvirtinimas. Tik kelios Europos konstitucijos įtvirtino konstitucinės kontrolės vaidmenį nepaprastosios padėties metu, tarp jų paminėtina Prancūzija ir Estija. Būtent konstituciniai ir kiti teismai turėtų atlikti konstitucinių vertybių apsaugos funkciją nepaprastosios padėties metu, ypač tais atvejais, kai kitoms valdžios institucijoms nesiseka užtikrinti konstitucinių vertybių apsaugos.

Vis dėlto, galima pastebėti, kad skirtingi mokslininkai pateikia įvairių argumentų šiuo klausimu, keldami abejones dėl teismų vaidmens nepaprastosios padėties metu, pavyzdžiui, remiasi bendru normatyviniu požiūriu į istorinę nepaprastosios padėties praktiką⁶³³, pateikiami prieštaringi

⁶³¹ GARDAŠEVIĆ, D. American Lessons Learned – European Future Rethought, [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-01] Prieiga per internetą: <http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=232266&lang=en>

⁶³² Ankstesniais laikotarpiais vykdomoji valdžia nepaprastosios padėties metu perėmusi valdžią į savo rankas galėjo taip pat lengvai teises apriboti, kaip ir parlamentas įprastinėmis aplinkybėmis. Tačiau šiais laikais valdžia susiduria su kliūtimis, kylančiomis iš konstitucinio žmogaus teisių statuso.

⁶³³ Šiuo atveju esti dvi išsiskiriančios nuomonės – politinė ir konstitucinė nesėkmė arba politinė ir konstitucinė sėkmė nepaprastosios padėties istorijoje, kuriomis pagrįsti du skirtingi požiūriai: „civilinis libertarizmas“ – tai yra žmogaus teisių

teismų precedentai, nurodomas teisminės kontrolės nepaprastosios padėties metu ribotumas, kuris kitų autorių vertinamas kaip privalumas⁶³⁴. Konstitucinės kontrolės įtvirtinimas yra konstitucinių vertybių apsaugos modelio bruožas, tačiau tokio teisminio vertinimo turinys gali turėti skirtingų modelių bruožų. Atsižvelgiant į šio klausimo svarbą, konstitucinės kontrolės nepaprastosios padėties kontekste pavyzdžiai analizuojami atskiroje dalyje.

5. Konstitucinės kontrolės pavyzdžiai nepaprastosios padėties kontekste

Analizuojant nors ir negausią skirtingų valstybių teismų praktiką, pavyzdžiui, skelbiant nepaprastąją padėtį „karo su terorizmu“ kontekste, galima pastebėti, kad teismai tikrai atlieka svarbų vaidmenį ir kad žmogaus teisės bei laisvės negali būti paprasčiausiai atmetamos, kaip kliūtys vykdomosios valdžios nepaprastosioms priemonėms⁶³⁵. Kaip jau analizuota, šiame kontekste bene gausiausią praktiką (tiek teismų precedentų, tiek ir mokslinių darbų atžvilgiu) turi JAV. Nepaisant didelių nesutarimų teisės teorijoje (taip pat ir praktikoje), JAV teismų praktika bei mokslinis diskursas yra naudingi šaltiniai ir Europos valstybėms, kuriuos vertinant, žinoma, reikia atsižvelgti į teisinių sistemų skirtumus.

Analizuojant argumentus dėl istoriškai susiklosčiusios nepaprastosios padėties sampratos, kurioje nėra vietos teisminei valdžiai,

apsaugos prioritetą teismų praktikoje; arba „absoliučios pagarbos“ – kai teismų praktikoje valdžios sprendimai nepaprastosios padėties metu yra pripažįstami, kaip valdžios diskrecija ir nekvestionuojami, daugiau žr. POSNER, E. A., VERMEULE, A., *Terror in the Balance: Security, Liberty and the Courts*, p. 3–4. Posner ir Vermeule laikosi „absoliučios pagarbos“ požiūrio ir mano, kad istoriniu požiūriu jis buvo sėkmingas, kiti vertina jį kritiškai, teigdami, kad nepaprastosiomis priemonėmis buvo nuolat piktnaudžiaujama. Pvz., žr.: STONE, G. R., *War Fever*, *Missouri Law Review*, Vol. 69, 2004, pp. 1131–1132; STONE, G. R., *Perilous Rimes – Free Speech in Wartime (From the Sedition Act of 1798 to the War on Terrorism)*, New York, 2004, p. 12–14;

⁶³⁴ Pvz., teigiama, kad teisėjai nėra nacionalinio saugumo reikalų ekspertai, daugiau žr. POSNER, E. A., VERMEULE, A., *Terror in the Balance: Security, Liberty and the Courts*, p. 49. Kita vertus, yra nuomonių, kad teismų privalumas yra tai, kad jie neturi politinių įsipareigojimų, be to, jie vertina priemonių teisėtumą jau praėjus pavojaui ir gali detalai įvertinti aplinkybes. COLE, D., *Judging the Next Emergency: Judicial Review and Individual Rights in Times of Crisis*, *Michigan Law Review*, Vol. 101, 2002–2003, p. 2575–2577.

⁶³⁵ Tai buvo pripažinta minėtuose JAV Aukščiausiojo teismo sprendimuose dėl nepagrįsto sulaikymo problemos *Hamdi v. Rumsfeld*, *Boumediene v. Bush*, *Hamdan v. Rumsfeld* ir kt.

reikia pastebėti, kad nepaprastoji padėtis visuomet yra susijusi su žmogaus teisių ir laisvių ribojimu. Kaip minėta, teismai atliko labai svarbų, galbūt net esminį vaidmenį žmogaus teisių vystymosi istorijoje ir tai nutiko tik per kelis pastaruosius dešimtmečius. Manytina, kad tai pakankamai pagrindžiantis teismų vaidmenį nepaprastose padėtyje argumentas, tad teismai iš tiesų gali turėti tokį vaidmenį ir būti efektyvūs, gindami teises ir tikrindami nepaprastųjų priemonių teisėtumą. Papildomai pažymėtina, kad valstybės valdymo aparate teismai veikia kaip būtina atsvara valdžios įgaliojimų viršijimui ir piktnaudžiavimui galiomis. Teismai, nors atlieka tik *post factum* kontrolę, tačiau gali įvertinti valdžios veiksmų teisėtumą ir tokiu būdu formuoti nepaprastųjų priemonių taikymo kriterijus.

Išanalizavus kelių dešimtmečių teismų praktikos tendencijas, galima daryti išvadą, kad teismų vaidmuo nepaprastosios padėties kontekste keičiasi – judama nuo „ypatingos pagarbos“⁶³⁶ vertinant valdžios veiksmus link kruopštaus institucijų sprendimų ir pareigūnų veiksmų vertinimo dėl pareikštų kaltinimų bei kompensacijų priteisimo nukentėjusiems (nors ir labai retais atvejais)⁶³⁷. „Ypatingos pagarbos“ doktrina remiasi tuo, kad teismams sudėtinga atlikti savo funkcijas krizės metu. Tokiais atvejais reikia įvertinti institucines problemas, su kuriomis susiduria teisėjai: iš jų reikalaujama skubiai priimti sprendimus kritinėje situacijoje, atrasti ir ištirti faktus, *inter alia* įvertinti suklydimo riziką. Teismų praktika ėmė keistis kartu su didėjančia pagarba teisinės valstybės ir žmogaus teisių principams, o tai nulėmė ir griežtesnį požiūrį į nepaprastųjų priemonių taikymą.

Teismų pagarba valdžios sprendimams arba jų nekvestionavimas dažniausiai laikomi pagrįstais tuomet, kai tie sprendimai yra priimti renkamo ir tautai atstovaujančio valdžios organo⁶³⁸. Tokiose situacijose teismai susiduria su problema (arba nenoru) tapti aktyviais įstatymų kūrėjais, pavyzdžiui, sukurti teisių gynimo būdus nukentėjusiems nuo neteisėto (neproporcingo) valdžios elgesio krizės metu, arba kurti naują teisę, kuri suteiktų imunitetą (nuo ieškinių) valdžios institucijoms. Kriziniai įstatymai reikalauja iš teismų priimti kritiškus sprendimus konstitucijos ir kitų

⁶³⁶ „Ypatingos pagarbos“ terminas reiškia, jog teismai nevertina nepaprastosios padėties įstatymų ir nepaprastųjų priemonių taikymo klausimų, nepaprastosios padėties kontekste kompetencija pripažįstama parlamentui ir / ar vykdomajai valdžiai (Angl. *extreme deference*). Iš BANKS, W. The Role of the Courts in Time of War. *Wash. & Lee L. Rev. Online*, 2014, Vol. 71, p. 169.

⁶³⁷ Teismų vaidmuo vertinamas laikotarpiu nuo XX a. pr. iki 2016 m.

⁶³⁸ BANKS, W. The Role of the Courts in Time of War. *Wash. & Lee L. Rev. Online*, 2014, Vol. 71, p. 169.

įstatymų atžvilgiu dėl ribų, kiek leidžiama nuo jų nukrypti kriziniu laikotarpiu. Teigiama, kad jokia kita institucija, išskyrus teismus, neturi galimybės „nukreipti tautą esminių vertybių link audros metu“⁶³⁹. Teismo palaikoma nepaprastosios padėties samprata, atsižvelgiant į didėjančią teismų vaidmenį krizės valdymo schemeje, tikėtina, turėtų didelę įtaką krizių valdymo praktikai.

Pastebėtina, kad teismų vaidmens svarba dėl nepaprastosios padėties įvedimo ir nepaprastųjų priemonių taikymo kontrolės yra pabrėžiama jau minėtos Venecijos komisijos. Šios Komisijos 2016 m. gruodžio 12 d. nuomonėje dėl Turkijos nepaprastųjų priemonių taikymo po nepavykusio valstybinio perversmo (2016 m. liepos 15 d.) rašoma, kad Turkijos nacionalinis parlamentas ir teismai yra geresnėje padėtyje vertinti bei kontroliuoti vykdomosios valdžios veiksmus nepaprastosios padėties metu, todėl itin svarbu, kad tokia kontrolė būtų reali⁶⁴⁰. Pabrėžiama, kad nepaprastosios padėties metu labai svarbus teismų vaidmuo ir tuo atžvilgiu, kad būtų užtikrintos konstitucinės žmogaus teisės bei laisvės. Akcentuojama visų sulaikytųjų teisė į tinkamą teismo procesą, visų pirma, kad jie būtų kuo greičiau pristatomi į teismą. Komisijos nuomonėje dėl Turkijos nepaprastosios padėties įvedimo ir nepaprastųjų priemonių taikymo akcentuota, kad Turkijos vykdomosios valdžios dekretų atitikimas Turkijos Konstitucijai turi būti kuo skubiau įvertinti Turkijos Konstitucinio Teismo⁶⁴¹.

Vertinant minėtų pokyčių kontekste, manytina, jog per paskutinius kelis dešimtmečius evolucionavusios ir išsiplėtusios žmogaus teisių ir laisvių sampratos nebeatitinka iš XX a. atėjusi Europos valstybių teismų praktika nepaprastosios padėties kontekste, kurioje buvo daugiausia pripažįstama valdžios diskrecija. Todėl manytina, kad šiuolaikinė konstitucinė žmogaus teisių ir laisvių samprata gali būti aktuali ateities krizėms ir naujų precedentų formavimuisi. Nacionalinės konstitucinės sistemos, per jų atitinkamas institucijas, pavyzdžiui, konstitucinius teismus, gali išspręsti nepaprastosios padėties keliamus „sunkius klausimus“, nors ir *post factum*, tačiau nustatydamos tam tikrus kriterijus ateities krizėms. Šiai analizei pasirinktas Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo (toliau –

⁶³⁹ BANKS, W. The Role of the Courts in Time of War, p. 181.

⁶⁴⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Turkey opinion on Emergency Decree Laws. Strasbourg, Opinion No. 865 / 2016. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)037-e)>.

⁶⁴¹ *Ten pat*.

VFKT) praktikos pavyzdys, nes šios valstybės konstitucinė jurisprudencija teisės moksle neretai laikoma pavyzdžiu.

VFKT ypatingai saugo žmogaus teises ir laisves interpretuodamas Pagrindinio Įstatymo nuostatas⁶⁴². Nagrinėjamai temai aktuali šio teismo konstitucinė jurisprudencija dėl neliečiamų teisių, todėl detaliau analizuojamas VFKT sprendimas byloje dėl Aviacijos saugumo akto, kuriame šis teisės aktas, leidęs numušti užgrobtą lėktuvą kartu su jame skrendančiais keleiviais, siekiant išgelbėti ant žemės esančių žmonių gyvybes, pripažintas prieštaraujančiu Pagrindiniame Įstatyme garantuotai žmonių teisei į orumą⁶⁴³.

Vokietija buvo viena iš valstybių, kurioje atsispindėjo konstitucinių idėjų migracija po 2001 m. rugsėjo 11 d. įvykių JAV. Po minėtų išpuolių Vokietijoje buvo priimtas Aviacijos saugumo aktas (Vok. *Luftsicherheitsgesetz*), kurio 14 (3) straipsnis suteikė Gynybos ministrui teisę duoti įsakymą dėl keleivinio lėktuvo numušimo, jeigu, atsižvelgiant į aplinkybes, toks lėktuvas keltų grėsmę žmonių gyvybėms ir galimai tai būtų vienintelė galimybė pašalinti grėsmę⁶⁴⁴. VFKT 2006 m. vasario 15 d. nutarime atmetė galimybę, jog valdžiai būtų galima „pasverti“ žmonių gyvybes ir sąmoningai paaukoti vienus žmones tam, kad išgelbėtų kitus. Nurodė, kad yra privaloma gerbti ir saugoti asmens teisę į orumą, numatytą Konstitucijoje. Šis VFKT sprendimas įtvirtino asmens teisę į orumą (ir iš jos kylančią teisę į gyvybę), kaip absoliučią ir neliečiamą teisę, be jokių išimčių.

Siekiant geriau suprasti šio sprendimo esmę, galima pasitelkti platesnį vokiečių konstitucinės doktrinos ir jurisprudencijos kontekstą. Pirma, reikia pastebėti, kad Pagrindinio įstatymo 2 straipsnio 2 dalis sako, kad kiekvienas žmogus turi teisę į gyvybę ir fizinį neliečiamumą, asmens laisvė yra nepažeidžiama, tačiau šias teises apriboti galima įstatymo pagrindu. Vertinant pažodžiui gali pasirodyti, kad įstatyme galima numatyti

⁶⁴² SCHEPPELE, K., L. Jack Balkin Is an American, 2013 *Yale Journal of Law & the Humanities*: Vol. 25: Iss. 1, p. 7. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://digitalcommons.law.yale.edu/yjlh/vol25/iss1/3>.

⁶⁴³ Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, BVerfG, 1 BvR 357/05 (2006 m. vasario 15). Šioje dalyje darbo autorė analizuoja Vokietijos Fereralinio Konstitucinio Teismo praktiką tiek, kiek ji aktuali šio darbo temai, platesnė minėto sprendimo argumentų analizė: MÖLLER, K. On Treating Persons as Ends: The German Aviation Security Act, Human Dignity, and the Federal Constitutional Court, *Public Law* 51, 2006, p. 457.

⁶⁴⁴ *Luftsicherheitsgesetz 2005 (BGBl. I S. 78)* [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <https://www.gesetze-im-internet.de/luftsig/BJNR007810005.html>.

įvairius gyvybės atėmimo būdus ir tai atitiktų konstitucinę normą. Tačiau privaloma vadovautis proporcingumo principu, kiekvienas žmogaus teisių ribojimas turi būti ne tik numatytas įstatyme, bet ir proporcingas, t. y. turi būti teisėtas tikslas, priemonė turi atitikti tą tikslą, turi būti būtina, mažiausiai ribojanti iš visų galimų priemonių tam tikslui pasiekti ir proporcinga *stricto sensu*, kad jos taikymo neigiamos pasekmės nebūtų didesnės nei pasiekama nauda. Vadovaujantis proporcingumo principu minėtu atveju dėl užgrobtų lėktuvo numušimo, būtų galima manyti, kad jeigu išsaugoma daugiau gyvybių nei pražudoma – priemonė proporcinga. Tačiau tokiu argumentu VFKT nesivadovavo.

Vokietijos Pagrindinio įstatymo 1 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad žmogaus orumas yra neliečiamas (vok. *unantastbar*), jį gerbti ir ginti yra visų valstybės valdžių pareiga. Tai, kad teisė yra neliečiama, reiškia, kad bet koks kėsinimasis ją riboti būtų jos pažeidimas. Žmogaus orumas vokiečių jurisprudencijoje yra aukščiausiaji ir neliečiama konstitucinė vertybė. Todėl net jeigu nepaprastosios padėties metu vieno žmogaus orumo pažeidimas galėtų išgelbėti tūkstančiams žmonių gyvybę, tai nebūtų leistina⁶⁴⁵. Vis dėlto nėra aiškiai suformuluotos žmogaus orumo teorijos ir neaišku, kas sudaro orumą. VFKT savo ankstyvojoje jurisprudencijoje yra apibrėžęs žmogaus orumą pagal Kanto teoriją, jog žmogaus orumas reikalauja, kad žmogus būtų laikomas ne objektu, bet tikslu⁶⁴⁶. Pastebėtina, kad Vokietijos konstitucinėje jurisprudencijoje žmogaus orumas laikomas visų konstitucinių teisių pagrindu ir esmine Pagrindinio Įstatymo vertybe⁶⁴⁷.

VFKT minėtoje Aviacijos saugumo akto byloje rėmėsi dviem pagrindiniais argumentais. Pirma, sprendė, kad Aviacijos saugumo aktas prieštaravo konstitucinėms normoms, nes Federacija neturėjo tokios kompetencijos jį priimti⁶⁴⁸. Antra, VFKT nustatė, kad Aviacijos saugumo akto 14(3) straipsnis pažeidė tiek konstitucinę žmogaus teisę į orumą, tiek ir

⁶⁴⁵ Tokia yra tradicinė vokiečių konstitucinės minties žmogaus orumo samprata, tačiau yra ir nepritariančių nuomonių, pvz., BRUGGER, W. May Government Ever Use Torture? Two Responses from German Law (2000) 48 *American Journal of Comparative Law*, p. 661.

⁶⁴⁶ DÜRIG, G. Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde (1956) 81 *Archiv des Öffentlichen Rechts*, p. 117, 127.

⁶⁴⁷ Žr. MÖLLER, K. On Treating Persons as Ends: The German Aviation Security Act, Human Dignity, and the Federal Constitutional Court (2006) 51 *Public Law* 457.

⁶⁴⁸ *BVerfG*, 1 BvR 357/05 of 15/02/2006.

teisę į gyvybę tuo atžvilgiu, kad leido numušti keleivinius lėktuvus, kuriuose skrenda nekalti keleiviai.

VFKT sprendime teisę į gyvybę išaiškinta, kaip neatsiejama nuo teisės į orumą. Remiantis šiuo argumentu, Teismas plačiau neanalizavo teisės į gyvybę, tačiau pasisakė dėl teisės į orumą. Pati teisė į orumą samprata nebuvo detaliau apibrėžta, VFKT nurodė, kad ji turi būti vertinama konkrečios bylos kontekste. Šioje byloje buvo įtvirtinta, kad valstybė negali jokiomis aplinkybėmis savo aktyviais veiksmais kėsintis į nekaltų žmonių gyvybes, nes tai pažeistų tų žmonių orumą bei pasiremta ankstesne jurisprudencija, jog kiekvienas žmogus yra vertybė ir negalima žmonių vertinti kaip objektų. Tuo tarpu valstybė, kuri priima ir taiko minėtas Aviacijos saugumo akto nuostatas, lėktuvo keleivius ir įgulą traktuoja kaip objektus, nes jie paverčiami priemone, kuri tarnauja tikslui – kitų gyvybių išsaugojimui. Papildomai VFKT pažymėjo, kad Vokietijos teritorija yra sąlyginai nedidelė, todėl sprendimas dėl lėktuvo numušimo turėtų būti priimamas skubiai ir neįvertinus visų aplinkybių, kas gali lemti skaudžias klaidas bei pasekmes⁶⁴⁹.

Taip pat sprendime įtvirtintas principas, kad valstybė savo aktyviais veiksmais negali pažeisti nei vieno žmogaus orumo, jokiomis aplinkybėmis, nepaisant to, kad dėl jos neveikimo nukentėjusiųjų skaičius būtų kur kas didesnis. Tačiau VFKT įvertino, kad lėktuvo numušimas, kuriame skristų tik teroristai, būtų proporcingas teisės į gyvybę ribojimas ir nusikaltėlių orumo nepažeistų, nes jie būtų vertinami kaip subjektai, kurie sulaukia pasekmių dėl savo autonomiškų veiksmų⁶⁵⁰.

Šiame kontekste įdomu palyginti Vokietijos Konstitucinio Teismo byloje dėl kankinimo išdėstytus argumentus, vertinant situaciją, kai asmeniui, kuris įtartas vaiko pagrobimu, buvo pagrasinta kankinimu, jeigu jis neprisipažins⁶⁵¹. Vadovaujantis aviacijos saugumo bylos argumentais, pagrobėjas sulauktų pasekmių dėl savo autonomiškų veiksmų, o policija imtųsi priemonių dėl pagrobėjo neteisėto elgesio, siekdama išlaisvinti vaiką. Vis tik šiuo atveju galioja principas, kad kankinimai yra draudžiami be išimčių. Vienas iš argumentų yra toks, kad, jeigu būtų leidžiama valstybės vardu kankinti pagrobėją, tai lemtų, kad visi žmonės tam tikrais atvejais

⁶⁴⁹ *Ten pat*, p. 125-129.

⁶⁵⁰ *Ten pat*.

⁶⁵¹ KUMM, M. Political Liberalism and the Structure of Rights: On the Place and Limits of the Proportionality Requirement' Iš Paulson and Pavlakos (eds), *Law, Rights, Discourse: Themes of the Work of Robert Alexy* (Oxford: Hart, 2007), p. 131, 153-164.

galėtų būti kankinami valstybės vardu, o tai savo esme prieštarautų tokioms neliečiamoms konstitucinėms žmogaus teisėms, kaip žmogaus teisei į orumą, absoliučiam kankinimų draudimui⁶⁵².

Taigi, iš VFKT jurisprudencijos analizės matyti, kad net ir kritinėmis aplinkybėmis draudžiama taikyti nepaprastąsias priemones, kurios pažeistų neliečiamas konstitucines žmogaus teises, t. y. žmogaus teisę į orumą ir absoliutų kankinimų draudimą. Tačiau žmogaus teisė į gyvybę nėra vertinama, kaip neliečiama, ją galima riboti, tik toks ribojimas privalo būti proporcingas bei įtvirtintas įstatyme.

Šiame kontekste galima paminėti ir Kroatijos pavyzdį. Kroatijos 1990 m. Konstitucijos⁶⁵³ rengimui gana didelę įtaką turėjo krizių kontekstas⁶⁵⁴. Tai greičiausiai buvo viena iš priežasčių, kodėl joje nustatytos gana stiprios prezidento galios, įskaitant ir ypatingus įgaliojimus nepaprastosios padėties metu. Prezidentas, kontrasignuojant premjerui, gali pasitelkti ginkluotąsias pajėgas esant grėsmei taikos metu, kad padėtų policijos ar kitoms institucijoms. Prezidentas, kontrasignuojant premjerui, gali leisti dekretus, turinčius įstatymo galią tik tuo atveju, kai parlamentas negali susirinkti. Tokie dekretai nedelsiant pateikiami parlamentui, jeigu parlamentas susirinkęs jų nepatvirtina, tokie dekretai nebegalioja. Kita vertus, atitinkamos nepaprastosios padėties nuostatos apima ir parlamentinės bei teisminės kontrolės išsaugojimą dėl prezidento nepaprastųjų dekretų. Per trumpą laiką nuo Konstitucijos priėmimo vykdomosios valdžios ypatingieji įgaliojimai buvo panaudoti priimant gana didelį skaičių nepaprastųjų dekretų, turinčių įstatymo galią ir reguliuojančių įvairius klausimus, įskaitant konstituciniu lygiu saugomų žmogaus teisių ir laisvių ribojimus. Tačiau prezidento atsakas į krizę neišvengė konstitucinių iššūkių, prie kurių sprendimo prisidėjo ir Kroatijos Konstitucinis Teismas 1992 m. sprendime⁶⁵⁵. Šiame sprendime įvertinti trys principiniai aspektai: 1) vykdomosios valdžios įgaliojimai vienašališkai paskelbti nepaprastąją padėtį, 2) vykdomosios valdžios įgaliojimai riboti žmogaus teises ir laisves,

⁶⁵² *Ten pat.*

⁶⁵³ Kroatijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074>>.

⁶⁵⁴ Šis kontekstas buvo kiek kitoks nei, pvz., Lietuvos.

⁶⁵⁵ Decision of the Croatian Constitutional Court: U-I-179/1991, June 24, 1992. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <https://www.usud.hr/en/case-law>. Pažymėtina, kad šis Prezidento sprendimas buvo priimtas dėl Kroatijos karo su buvusia Jugoslavijos valstybe, tačiau būtent tuo metu karo padėtis nebuvo paskelbta.

nepaisant to, kad parlamentas veikia, 3) vykdomosios valdžios įgaliojimai priimti atgalinio veikimo (retroaktyvias) priemones.

Trumpai apibendrinant, Konstitucinis Teismas atmetė visus pareiškėjų pateiktus argumentus, nurodydamas, kad prezidentas turėjo įgaliojimus priimti sprendimą dėl išimtinių aplinkybių (Jugoslavijos karo kontekste). Nepaisant to, kad parlamentas buvo susirinkęs į sesiją, kai nepaprastosios priemonės buvo priimamos, kad prezidentas turėjo išimtinę konstitucinę diskreciją paskelbti nepaprastąją padėtį ir jo dekretams nėra taikomas konstitucinis draudimas dėl įstatymų veikimo retrospektyviai.

Šį sprendimą įdomu įvertinti šiuolaikinės nepaprastosios padėties teorijos atžvilgiu: ne tik, kad prezidento dekretai, kuriais buvo įtvirtinti žmogaus teisių suvaržymai, prieštaravo konkrečioms Konstitucijos normoms, tačiau jie buvo pripažinti kaip teisėti Konstitucinio Teismo sprendimu, remiantis *inter alia* tuo pagrindu, kad jie vėliau buvo partvirtinti parlamento⁶⁵⁶. Šis Kroatijos jurisprudencijos pavyzdys ne tik dar kartą patvirtina klasikinį „institucijų konsensuso“ modelį sistemoje, kai susiduriama su kritine padėtimi, bet kartu ir atspindi tuo laikotarpiu vyravusią poziciją, kad nepaisant žmogaus teisių apsaugos įtvirtinimo konstitucijoje, nepaprastosios padėties metu iš tikrųjų neegzistavo efektyvi konstitucinių teisių apsaugos teisminė kontrolė⁶⁵⁷. Galima pastebėti, kad tai buvo sprendimas, kuris atitiko to meto „būtinumo kriterijus“, tačiau jis neatitinka šiuolaikinių žmogaus teisių ir nepaprastosios padėties sampratų⁶⁵⁸.

Kroatijos Konstitucinio Teismo 1992 m. sprendimas nepaprastosios padėties kontekste yra vienintelis, šiame kontekste nėra naujesnės praktikos. Tačiau nuo tada pamatinių žmogaus teisių ir laisvių konstitucinė samprata ir apsaugos garantijos patyrė didelių pokyčių. Nors pagrindinių pilietinių, politinių, ekonominių, kultūrinių ir socialinių teisių konstitucinis sąrašas jau egzistavo ir 1990 m., tačiau tuomet Konstitucinio Teismo jurisprudencija tik

⁶⁵⁶ Nepaprastosios padėties teorijoje tai atspindi tam tikrą pavyzdinį modelį: išimtinės vykdomosios valdžios priemonės, vėliau parlamento patvirtinimas ir galiausiai „pagarbus“ teismo pripažinimas.

⁶⁵⁷ Papildomai galima paminėti, kad 1992 m. sprendime Kroatijos Konstitucinis Teismas apskritai neanalizavo žmogaus teisių ir viešojo intereso balanso nepaprastosios padėties metu. Tiesiog buvo padaryta išvada, kad prezidentas turėjo tokius įgaliojimus priimti nepaprastuosius dekretus, turinčius įtakos konstitucijoje saugomoms teisėms ir kad ypač svarbu buvo tai, kad jie vėliau buvo patvirtinti Parlamente.

⁶⁵⁸ Kitose darbo dalyse analizuojami nepaprastosios padėties sampratos pokyčiai teismų praktikoje ir teisiniame reguliavime.

iš lėto ėmė formuoti žmogaus teisių apsaugos principus, kol palaipsniui įsitvirtino kroatų konstitucinėje sistemoje⁶⁵⁹.

Apibendrinant galima teigti, kad skirtingų šalių konstitucijų ir teismų praktikos dėl nepaprastųjų priemonių palyginimas yra sudėtingas ir tikrai ne kiekvienas aspektas gali būti tiesiogiai pritaikytas kitoje aplinkoje. Tačiau, nepaisant svarbių teisinių sistemų skirtumų, valdžios institucijos neretai elgiasi panašiai, susidūrusios su panašiomis problemomis ir, vertinant lyginamuoju metodu, bendros konstitucinių teismų praktikos vystymosi tendencijos yra panašios. Galima prisiminti, jog ir ankstesnėje dalyje išanalizuoti EŽTT sprendimų argumentai dėl teisės nebūti kankinamam, teisės į gyvybę apsaugos, teisės į tinkamą teismo procesą yra panašūs.

Pažymėtina, kad teismams kyla sudėtinga užduotis sprendžiant klausimus, susijusius su valstybės saugumu ir konstitucinėmis žmogaus teisėmis bei laisvėmis. Viena vertus, teikiant absoliutų prioritetą žmogaus teisėms nacionalinio saugumo sąskaita, pasekmės gali būti labai skaudžios. Atsižvelgiant į faktą, kad teisėjai nėra nacionalinio saugumo klausimų ekspertai, papildomai pridedant ir tai, jog jie dažniausiai nėra išrinkti tautos atstovai, galima suprasti, kodėl teismai neretai susilaiko nuo kišimosi į nacionalinio saugumo klausimus. Čia galime prisiminti ir jau aptartą EŽTT vertinimo nuožiūros laisvės doktriną. Kita vertus, konstitucinėje demokratijoje teismų pareiga yra ginti žmogaus teises, todėl jie negali tiesiog atsisakyti šios pareigos, remdamiesi tuo, kad neturi pakankamai žinių, kad nėra renkami atstovai ar kad dauguma gali nepritarti jų sprendimams. Manytina, kad tai yra ypač svarbu tuomet, kai kyla klausimas dėl galimo tokių žmogaus teisių pažeidimo, kaip teisės į gyvybę bei orumą.

Analizuotoje teismų praktikoje matyti pavyzdžių, kai, nepaisant skirtingų tradicijų, šiame kontekste pripažįstama, kad tam tikrų žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantijos yra neliečiamos net ir nepaprastosios padėties metu (teisės į orumą, kankinimų draudimo, tam tikrais atvejais – ir teisės į tinkamą teismo procesą). Kartu tai atspindi labai svarbius sisteminius ir funkcinius pokyčius, tarp kurių – (konstitucinių) teismų vaidmens stiprėjimas bei kitų valdžios institucijų konstitucinės kontrolės didėjimas. Jeigu ateityje analizuotose valstybėse kiltų grėsmė konstitucinei santvarkai, galima tikėtis, kad konstitucinių nepaprastosios padėties nuostatų taikymas

⁶⁵⁹ Detaliau žr. GARDAŠEVIĆ, D. American Lessons Learned – European Future Rethought, *Zbornik PFZ (1)* 2016, p. 82, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=232266&lang=en>.

vyks atsižvelgiant į visai kitą kontekstą nei praeityje, pavyzdžiui, tarpukariu, kurio metu buvo susiformavusi kiek kitokia praktika. Kaip ir buvo analizuota Prancūzijos atveju, po 2015-2016 m. teroro išpuolių nepaprastosios padėties metu valdžios pasitelktos tam tikros nepaprastosios priemonės neišlaikė konstitucinės kontrolės testo.

Atsižvelgiant į šią analizę, galima tikėtis, kad valdžios institucijos prieš nepaprastosios padėties įvedimą ir nepaprastųjų priemonių taikymą turės atsižvelgti į tai, kad vykdomoji valdžia nebėra vienintelė institucija, formuojanti nepaprastųjų priemonių taikymo praktiką, ir antra, kad požiūris į istorinę patirtį (pvz., precedentes) turėtų būti visapusiškas, *inter alia* atsižvelgiant į įvykusių teisinės sistemos pokyčius. Žinoma, reikia pripažinti, kad teismai dažniausiai atlieka tik *post factum* kontrolę, todėl šiame kontekste vis tik daugiausia atsakomybės tenka įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai institucijoms.

6. Šiuolaikinio krizių valdymo konstitucinės problemos, neskelbiant nepaprastosios padėties

Kaip vieną iš šiuolaikinio krizių valdymo problemų būtų galima įvardinti neoficialios nepaprastosios padėties arba kitaip – nepaprastųjų priemonių taikymo, neskelbiant nepaprastosios padėties, modelį. Nors konstitucijose nukrypti nuo jų normų dažniausiai leidžiama tik nepaprastosios (ar karo) padėties atvejais, tačiau valstybės valdžia ne visada naudoja konstitucinius įgaliojimus, kad suvaldytų ekstremalias situacijas. Neretai pasirenkama valdyti krizes per ordinarinę įstatymų leidybą. Tokiais įstatymais vykdomajai valdžiai suteikiami įgaliojimai konkrečiai krizei suvaldyti. Viena vertus, tokie įstatymai, tam tikra prasme, yra išimtiniai. Kita vertus, tokie išimtiniai įstatymai yra ordinarinės teisės dalis – priimti įstatymų leidžiamosios institucijos, veikiančios savo kompetencijos ribose. Šie išimtiniai įstatymai yra neapriboti nei laike, nei erdvėje ir gali būti taikomi kartu su ordinarine teise⁶⁶⁰. Išimtiniai įgaliojimai pasirodo toje pačioje įstatymų formoje kaip ir kitos teisės normos. Tokiu būdu nepaprastųjų priemonių taikymo praktika išeina iš nepaprastosios padėties

⁶⁶⁰ Šių laikų fenomenu vadinamas „karas su terorizmu“, kuris tęsiasi jau daugelį metų. Teisės moksle nesutariama, ar tai galima vadinti nepaprastąja padėtimi, nes tai neturi pagrindinių nepaprastosios padėties elementų – neretai terorizmas yra potenciali, bet ne konkreti grėsmė, kuri tiesiogiai negrasina valstybės išlikimui, be to, nėra riboto laiko ir nėra buvusios padėties atstatymo tikslo. Apie tai daugiau žr. FERREJOHN, J.; ir PASQUINO, P. The law.

procedūrinio modelio ribų ir gali būti pavadinta ordinarine valdžios diskrecija (įstatymų leidybos), nes išimtinė ir ordinarinė įstatymų leidyba susilieja. Tuomet, kai ribos tarp normalių ir išimtinių situacijų tampa neaiškios, išimtiniai įgaliojimai galbūt turės daugiau įtakos normalioms situacijoms nei *vice versa*.

Galima išskirti tris šio reiškinio tikėtinas priežastis. Pirma, galbūt krizė nėra tokio masto, kad reikėtų pasitelkti nepaprastąją padėtį. Tikėtina, kad renkami valdžios pareigūnai atsargiai vertina minimos padėties įvedimą. Istoriniame kontekste, kai tokiais įgaliojimais neretai buvo piktnaudžiaujama, politikai sprendžia, kad pavojai, kuriuos kelia nepaprastosios padėties įvedimas yra per dideli, kad šį režimą būtų galima pasitelkti. Antra, valstybės valdomų demokratinų procesų ir technologijų pažanga leidžia suvaldyti ekstremalias situacijas įprastiniuose konstitucinės sistemos rėmuose. Krizė suvaldoma pasitelkiant įprastas policijos pajėgas, sujungiant su išplėstais kitų teisėsaugos institucijų ir vykdomosios valdžios įgaliojimais, pavyzdžiui, panaudojant įvairias privataus gyvenimo sekimo priemones, leidžiant suimti įtariamuosius, nepateikiant įtarimų, ir ribojant teisę į teisinę gynybą⁶⁶¹. Trečia, sudėtingos nepaprastosios padėties įvedimo sąlygos, numatytos tarptautiniuose ir nacionaliniuose teisės aktuose bei pareiga tokiu atveju notifikuoti apie taikomas priemones. Tai atkreipia tarptautinės bendruomenės dėmesį į valstybės veiksmus ir jų atitikimą tarptautinei teisei bei priverčia valdžią kruopščiai įvertinti tokios padėties įvedimo būtinumą.

Minėtos priežastys iš dalies paaiškina situaciją, kai iš Vakarų demokratinų valstybių XXI a. pradžioje tik kelios oficialiai paskelbė nepaprastąją padėtį. Nepaprastoji padėtis dažniau buvo skelbiama 2015–2016 m.: Prancūzijoje buvo įvesta ir vėliau pratęsta nepaprastoji padėtis po teroro išpuolių, dėl pabėgėlių krizės nepaprastąją padėtį paskelbė Vengrija, taip pat dėl vidinių ir išorinių neramumų nepaprastąją padėtį skelbė Ukraina ir Turkija⁶⁶². Pavyzdžiui, nepaprastoji padėtis Ukrainoje įvesta tik rytinėje

⁶⁶¹ Tokius išplėstus įgaliojimus gali suteikti įstatymai. Žr. *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism. (USA PATRIOT) Act*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272. (2001). [interaktyvus, žiūrėta 2014-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.govtrack.us/congress/bills/107/hr3162>>. *Anti-Terrorism, Crime and Security Act*, c. 24. (2001). [interaktyvus, žiūrėta 2014-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>> .

⁶⁶² Pranešimai Europos Tarybos Generaliniam Sekretoriui pagal EŽTK 15 straipsnį, kad dėl nepaprastosios padėties nukrypstama nuo tam tikrų EŽTK saugomų teisių. Žr. Europos Tarybos interneto svetainėje [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga

šalies dalyje ir tik praėjus daugiau nei metams nuo neramumų pradžios⁶⁶³. Tuo tarpu didžioji dauguma valstybių pasirinko spręsti išimtinės situacijas per įprastinę įstatymų leidybą, nustatydami tam tikrus žmogaus teisių ar laisvių apsaugos suvaržymus bei deleguodami išimtinis įgaliojimus vykdomajai valdžiai⁶⁶⁴.

Toks modelis, kuris tam tikra prasme yra konstitucinių vertybių apsaugos modelio transformacija, laikomas nauja tendencija teisiniame krizių valdyme, kurio pradžia demokratinėse valstybėse pastebėta XX a. pabaigoje⁶⁶⁵. Šis pokytis teisės moksle laikomas reikšmingu, nes pasikeitė nepaprastųjų priemonių taikymo praktika⁶⁶⁶. Tokias priemones pradėta taikyti neįvedus nepaprastosios padėties. Galima prisiminti, kad konstitucinių vertybių apsaugos nepaprastosios padėties modelio kontekste taip pat pasisakoma prieš nepaprastosios padėties įvedimą, tačiau svarbu pažymėti, kad nepaprastosios priemonės turi atitikti konstituciją. Tuo tarpu aptariamam atveju, kilus krizei, priimami įprasti įstatymai, kurie suteikia laikinus specialius įgaliojimus vykdomajai valdžiai. Tokia praktika lemia, kad įprastinėje teisinėje sistemoje atsiranda krizinės priemonės, kurios savo prasme yra išimtinės, laikinos. Kaip jau minėta, tokios praktikos ėmėsi Jungtinė Karalystė ir JAV po 2001 m. teroro išpuolių, kai buvo priimti specialūs teisės aktai, kurie vėliau teismų pripažinti, kaip pažeidę žmogaus teises ir laisves. Pažymėtina, kad tokią praktiką būtų galima identifikuoti ir Lietuvoje, nes 2015 m. buvo priimtas Karinės jėgos naudojimo statusas,

per internetą: <http://www.coe.int/en/web/portal/news-2015/-/asset_publisher/9k8wkRrYhB8C/content/ukraine-derogation-from-european-convention-on-human-rights>.

⁶⁶³ Ukrainos dalyje (Donecke ir Luhanske) 2015-01-26 paskelbta nepaprastoji padėtis. Tik 2018 m. sausio mėn. Ukraina oficialiai pripažino, kad 2014 m. įvykiai buvo Rusijos karinė agresija. Ukraina yra Tarptautinio pilietinių ir teisių pakto šalis nuo 1996 m., todėl turi pranešti Generaliniam Sekretoriui apie nepaprastosios padėties įvedimą. United Nations, Treaty series, Vol. 999, p. 172; United Nations, „Depositary notifications by the Secretary-General“, Treaty collection. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://treaties.un.org/pages/CNs.aspx>>.

⁶⁶⁴ Žr. daugiau J. FEREJOHN, P. PASQUINO, The law p. 210.

⁶⁶⁵ Konstitucinių nepaprastųjų priemonių panaudojimas tebėra būdingas naujesnėse ir labiau pažeidžiamose demokratijose: Lotynų Amerikoje, Afrikoje ir pietų Azijoje. Kai kurie atvejai gali būti laikomi sėkmingu panaudojimu, kiti – mažiau sėkmingu, bet nepaprastosios priemonės išlieka tokių valstybių praktikoje.

⁶⁶⁶ Tokios nuomonės laikosi, pvz., AGAMBEN, G. *State of exception*, ir FEREJOHN, J., PASQUINO P. The law, p. 212.

kuriame įteisintos priemonės, kurių valdžia gali imtis taikos metu, neskelbiant nepaprastosios padėties (detaliau analizuojama IV-oje dalyje).

Esminis tokio modelio bruožas yra tas, kad parlamentas atlieka fundamentalų vaidmenį tiek pripažįstant krizės egzistavimą, tiek kuriant krizines priemones. Be to, įstatymų leidžiamoji valdžia turi pareigą prižiūrėti krizinių priemonių panaudojimą, tirti piktnaudžiavimo atvejus, išplėsti tas priemones, jei reikalinga, ir sustabdyti jų naudojimą, krizei pasibaigus. Pavyzdžiui, galima prisiminti, kad Senovės Romoje Senatas atliko esminį vaidmenį pripažįstant grėsmę, tačiau visi įgaliojimai ją suvaldyti buvo perduodami diktatoriui. Tuo tarpu šiuolaikiniame modelyje šios dvi galios (nepaprastosios padėties įvedimas ir jos valdymas) tarsi susijungia ir išlieka parlamento valioje. Tokia praktika taip pat skiriasi nuo tradiciškai konstitucijose nustatyto nepaprastosios padėties instituto, kuomet nepaprastąją padėtį įveda įstatymų leidžiamoji institucija, o ją suvaldyti turi vykdomoji valdžia.

Neskelbiant oficialiai nepaprastosios padėties, tačiau įstatymais įtvirtinant nepaprastąsias priemones, manoma, kad būtų galima išvengti nepaprastosios padėties įvedimo, kuris laikomas pavojingu, nes vykdomajai valdžiai, kurią krizės metu kontroliuoti ir tikrinti yra sudėtinga, perduodami platūs įgaliojimai. Tuo tarpu šis modelis leidžia platesnę parlamentinę kontrolę stebėti, kaip vykdomoji valdžia vykdo įstatymus ir, pasikeitus aplinkybėms, suteikia galimybę atšaukti deleguotus įgaliojimus. Šis modelis vykdomajai valdžiai tarsi suteikia apibrėžtų ribų diskreciją, nes vykdomąją valdžią krizės metu įstato į tam tikrus rėmus, todėl jis atrodo saugesnis.

Kita vertus, toks neoficialios nepaprastosios padėties modelis yra rizikingas. Parlamentas gali būti nepasirengęs arba nespėti veikti laiku, nes sprendimai priimami sesijose, reikalinga balsų dauguma. Jeigu parlamentas *in corpore* yra pasiryžęs įveikti krizę, jis taip pat gali suteikti plačius įgaliojimus vykdomajai valdžiai, mažiau ją kontroliuoti. Įstatymai, priimti kaip krizinės priemonės, gali įsitvirtinti teisinėje sistemoje ir ją negrįžtamai pakeisti, įtvirtinant nuolatinis ribojimus ir po truputį plečiant konstitucijos ribas. Gali būti sudėtinga atstatyti laisves, kurios buvo iškovotos per ilgą laiką, bet susiaurintos krizinių įstatymų.

„Viskas kaip įprasta“ krizės valdymo metodo pranašumas remiasi dviem prielaidomis. Pirma, manoma, kad krizinių įstatymų laikinas pobūdis apsaugo teisinę sistemą nuo jų įsitvirtinimo. Specialūs įstatymai naudojami tik krizei įveikti ir galiojusiai tvarkai atstatyti. Antra, teigiama, kad parlamentas, kaip tiesiogiai renkamas valdžios organas, įstatymais deleguoja įgaliojimus vykdomajai valdžiai, o krizių metu tų įgaliojimų vykdymas turi

aiškų teisinį pagrindą ir yra dar reikšmingesnis, nes turi parlamento, o kartu – tarsi ir tautos, palaikymą⁶⁶⁷.

Tačiau jau pirmoji prielaida yra klaidinga, nes praktika rodo, kad kriziniai įstatymai gali tapti normalios teisinės sistemos dalimi. Taip nutiko, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje, kurioje kovai su terorizmu pasitelktas neproporcingai žmogaus teises ribojantis teisinis reguliavimas⁶⁶⁸. Po JAV 2001 m. teroristinių išpuolių Jungtinėje Karalystėje buvo priimtas „Antiterorizmo, nusikaltimų ir saugumo aktas“⁶⁶⁹. Dėl šio teisės akto taikymo 2004 m. buvo iškelta byla Lordų Rūmuose, kaip rašyta anksčiau, *A. v. VIDAUS REIKALŲ MINISTRAS*⁶⁷⁰. Šios bylos tęsinys yra EŽTT 2009 m. byla *A ir kiti v. Jungtinė Karalystė*⁶⁷¹. EŽTT pripažino, kad Jungtinės Karalystės valdžia ėmėsi priemonių, kurios buvo nesuderinamos su EŽTK. EŽTT konstatavo, kad egzistavo pavojinga situacija, dėl kurios kyla grėsmė tautos gyvavimui, nors ir nebuvo paskelbta nepaprastoji padėtis. Įdomu yra tai, kad EŽTT, net ir pripažinęs, kad situacija buvo pavojinga, kur kas griežčiau įvertino valdžios pasirinktas priemones. Minėtame sprendime Lordų Rūmai pasakė, kad teisės į teisingą teismą nepažeidžia asmenims, kurie įtariami terorizmu, taikomi apribojimai, *inter alia* prieš juos surinktų įrodymų ir kaltinimų neatskleidimas, kurie laikomi slapta informacija. Tuo tarpu EŽTT nusprendė, kad kaltinamajam privalo būti atskleisti visi kaltinimai, priešingu atveju pažeidžiama asmens teisė į teisingą teismą, nes jis negali pasinaudoti teisine gynyba⁶⁷².

Sprendimas šioje byloje iškelia pagrindinį klausimą – ar gali valstybė pateisinti besitęsiančius tam tikrų žmogaus teisių ribojimus, kurie išlieka ir sąlyginai ramiais periodais, nors galėtų būti laikomi tinkamais tik

⁶⁶⁷ Daugiau apie parlamento ir vykdomosios valdžios santykį žr., pvz., J. FEREJOHN, P. PASQUINO.

⁶⁶⁸ Section 23 of the Anti-Terrorism, Crime and Security Act, 2001. *The Defense Against Terrorism Acts (British Parliament, 2001-2004)*. Minimas pavyzdys detaliau nagrinėjamas kitoje dalyje.

⁶⁶⁹ *Anti-Terrorism, Crime and Security Act*, c. 24. (2001). [interaktyvus, žiūrėta 2014-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>>.

⁶⁷⁰ Teisės moksle tai vadinama *Belmarsh* byla. *A. and others v. Secretary of the State for the Home Department*, (UKHL 56, 2004).

⁶⁷¹ *A and the others v. United Kingdom*, Appl. no. 3455/05, ECHR (Grand Chamber), 2009.

⁶⁷² EŽTT pripažino, kad JK pažeidė EŽTK 5(4) str., tačiau pasakė, kad išimtiniais atvejais galima neatskleisti įslaptintų įrodymų. Po šios bylos Lordų Rūmai paskelbė, kad jų bei Apeliacinio teismo sprendimai šioje byloje buvo klaidingi.

laikinos nepaprastosios padėties metu? Kartu kyla kitas klausimas, kaip nutiko, kad kankinimai, slaptas privataus gyvenimo stebėjimas ir kitos išimtinės priemonės tapo teisinio reguliavimo neatskiriama dalimi – ne tolimose šalyse, bet tokiose demokratinėse ir teisinėse valstybėse, kaip Jungtinė Karalystė, Vokietija ir Jungtinės Amerikos Valstijos, kur valdžia yra laikoma civilizuota, ar bent jau suvaržyta teisės? Pastarųjų dešimtmečių valstybių praktika – nenurimstantis „karas su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu“ – apima ne tik visuotinę žvalgybą ir kitas slaptąsias priemones, bet kartu kankinimus, žiaurų ir žeminantį elgesį su kaliniais ir sulaikytaisiais, neteisėtus išdavimus kitoms valstybėms, neterminuotus įtariamųjų sulaikymus ir kt.⁶⁷³ Šios priemonės verčia abejoti teisine valstybe, o kartu ir teisingo demokratinio pasaulio siekiamybe⁶⁷⁴.

Šiame kontekste teisės moksle vartojamas terminas „nepaprastųjų priemonių normalizacija“⁶⁷⁵. Valdžios polinkis pasitelkti išimtinės galias, jas inkorporuojant į ordinarinę teisės sistemą lėmė, jog įvairiais keliais išimtis – nepaprastosios padėties režimas – susiliejo su įprastine teise. Dyzenhaus’as pastebi: „Negalima prisijaukinti išimties. Jeigu ji yra įtraukiama į teisės sistemą ir su ja taip elgiamasi, ji išplis“⁶⁷⁶. Pasak autoriaus, tai, kas buvo laikina, taps pastovu, toliau kels grėsmę pilietinėms laisvėms, net ir pasibaigus nepaprastosios padėties periodui. Galimos pasekmės yra tikimybė nukrypti į naują normalumo koncepciją, kuri žymiai išplėstas valstybės valdžios galias laikys įprastu dalyku. Kitaip tariant, normos ir išimties mišinys veda prie dar didesnio pastarosios vaidmens pirmosios sąskaita.

Išimtiniai įgaliojimai turėtų būti suteikiami valdžiai tik laikinai, aiškiai apibrėžtam laikotarpiui ir tikslui. Tačiau laikini periodai yra linkę normalizuotis, nes laikina išimtinių įstatymų leidyba dažnai būna pratęsiama ir atnaujinama. Kaip buvo pastebėta, kad tarp įstatymų yra tipiška rasti aktų, kurie iš pradžių buvo priimti kaip laikina priemonė išimtinėje situacijoje, bet vėliau buvo transformuoti į nuolatinis teisės aktus⁶⁷⁷. Tokie pratęsimai sukuria plačias galimybes vyriausybei prieiti prie ekstraordinariųjų galių, kurios po „pratęsimo“ tampa normalios teisės sistemos dalimi. Pavojus kyla tuomet, kai „išimtinė“ teisėkūra yra naudojama ne krizės valdymo, o kitiems tikslams. Ši tendencija yra susijusi su pratęstu periodu, kurį tam tikras

⁶⁷³ COLE, D., DEMPSEY, J. *Terrorism and the Constitution*; Waldron, *Torture, Terror, and Trade-Offs*. The New Press, 2006, p. 164-173.

⁶⁷⁴ *Ten pat.*

⁶⁷⁵ Jį vartoja Agamben, Ackerman, Gross, Poole ir kiti.

⁶⁷⁶ DYZENHAUS, D. Schmitt v Dicey, p. 41.

⁶⁷⁷ GROSS, O. Normless and Exceptionless Exception, p. 1065.

įstatymas galioja. Kuo ilgiau jis veikia, tuo didesnė tikimybė, kad išimtinis įstatymas bus panaudotas tokioms aplinkybėms, kurioms nebuvo planuotas⁶⁷⁸. Be to, išimtinės įstatymų leidybos procedūra yra sutrumpinta (ypatingos skubos) ir ribotai viešinama. Tai reiškia, kad tokie įstatymai nebus svarstomi įprasta tvarka parlamente ir sulauks mažiau visuomenės dėmesio, todėl išimtinės nuostatos gali būti priimtose įprastinėje teisėje be didesnių diskusijų⁶⁷⁹.

Naujos krizinės įstatymų leidybos normalizavimo formos – tiek neapibrėžta nuolatinė išimtinė padėtis, tiek reguliarus žmogaus teisių ribojimas primena Agamben'o teoriją dėl visos teisės sustabdymo nepaprastosios padėties metu, kuri grasina valstybės išlikimui. Tačiau Agamben'as pabrėžia, kad išimtinės padėties normalizacija yra sąmoninga santykių transformacija tarp išimtinės ir „normalios“ tvarkos⁶⁸⁰. Galima atkreipti dėmesį, kad Schmitt'o išimtinė padėtis yra iš anksto nenumatyta ir būtinas atsakas į staiga iškilusią egzistencinę krizę.

Nepaprastosios padėties normalizacija įprastiniame valstybės gyvenime įneša rizikos, grėsmės ir nacionalinio saugumo argumentus, kuriuos vartoja valdžia, siekdama pateisinti savo sprendimus. Mūsų amžius kartais vadinamas žmogaus teisių amžiumi, bet kartu tai ir nesaugumo laikmetis. Profesorė J. N. Shklar'a rašė, kad žmogaus teisių samprata, išvystyta po Antrojo pasaulinio karo, buvo paskatinta „baimės liberalizmo“, kitaip tariant, moralios teisės poreikis buvo palaikomas ne protingų argumentų, bet siaubingų prisiminimų⁶⁸¹. Ši teiginį galima pritaikyti šiuolaikinei nepaprastosios padėties sampratai. Viena iš prasmų, kuria atsiskleidžia sąvoka „nepaprastosios padėties paradigma“, sutinkama šiuolaikiniame moksle, parodo, kad nepaprastosios padėties pagrindimas gali būti sukuriamas dirbtinai ir nepaprastosios priemonės pasitelkiamos siekiant

⁶⁷⁸ Kaip pavyzdį galima būtų paminėti Lietuvos teisinę padėtį po 1926 m. perversmo, kai karo padėties teisinis režimas galiojo iki pat 1940 m.

⁶⁷⁹ Kaip, pavyzdžiui, 2015 m. Lietuvoje įsigaliojęs Karinės jėgos panaudojimo statutas, suteikęs įgaliojimus Respublikos Prezidentui pasitelkti karinę jėgą taikos metu, kuris nesulaukė beveik jokių diskusijų net ir akademinėje bendruomenėje. Jis analizuojamas kitoje darbo dalyje.

⁶⁸⁰ AGAMBEN G. *State of Exception*, p. 2.

⁶⁸¹ SHKLAR, J. The Liberalism of Fear iš S. Hoffman (ed.), *Political Thought and Political Thinkers*, Chicago: University of Chicago Press, 1998: baimės liberalizmas „tikrai nepasiūlo *summum malum*, kurį mes visi žinome ir vengtume, jeigu tik galėtume. Tas blogis yra žiaurumas ir baimė, kurią jis įkvepia, ir pati baimės baimė.“

įgyti ar išlaikyti tam tikrą neribotos suverenios valdžios lygį⁶⁸².

Kalbant apie tikimybę, kad tam tikru metu gali kilti pavojai, yra pasitelkiami rizikos argumentai, kurie įveda tam tikrą struktūrą ir leidžia tokias baimes artikuliuoti bei „valdyti“⁶⁸³. Rizikos valdymas, kaip pastebima, viešojo administravimo veiksams suteikia „strategijos ir kontrolės“ pateisinimą⁶⁸⁴. Ši iliuzija suteikia tam tikrą saugumo jausmą nerimaujančiai visuomenei ir kartu pasiūlo naudingą pagrindimo priemonę valdžiai.

Šiuo atveju valdžios neoficialios nepaprastosios padėties praktika yra ne sugrįžimas prie *šmitiškų* metodų, kaip teigia dalis autorių, bet ne mažiau pavojingas naujas tarpsnis valstybės saugumo politikoje. Tokios saugumo politikos vystymas lemia sąlyginę teisės vaidmens mažėjimą valdyme ir tai, kad teisė dažniau tampa sąmoningai nukreiptu įrankiu. Agamben'as teigia, kad XX a. išimtinės padėties vaidmuo iš esmės transformavosi – išimtinė padėtis tapo taisykle, „dominuojančia valdžios paradigma“⁶⁸⁵. Ši transformacija lėmė Vakarų pasaulio valstybingumo tradicijos krizę, nes išimtinė ir įprastinė tvarka, anomija ir teisė perėjo į radikalią nuolatinę neperskiriamumo zoną⁶⁸⁶.

Galima prisiminti, kad Agamben'o išimtinės padėties teorija taip pat remiasi Rossiter'io darbu, o pagrindinis Rossiter'io keliamas klausimas: „Ar gali demokratija sėkmingai kovoti totaliniame kare ir išlikti demokratija po to, kai karas baigsis?“⁶⁸⁷. Agamben'o atsakymas yra skeptiškas. Tačiau jis apie šiuolaikinę politinę situaciją kalba gana abstrakčiai: „išimtis tapo taisykle“ ir tai yra „valdžios metodas“, kuris „pasiekė maksimalią dislokaciją pasauliniu mastu“⁶⁸⁸.

Pagrindinis klausimas turėtų būti, kaip suteikti demokratinės valstybės valdžiai pakankamai laisvės suvaldyti kritines situacijas, tačiau užkirsti kelią įprastinės teisės „užteršimui“ nepaprastosiomis priemonėmis ir

⁶⁸² Daugiau apie nepaprastosios padėties paradigmą žr.: MANIN, B. The Emergency Paradigm And The New Terrorism. What if the end of terrorism was not in sight? Publié dans Sandrine Baume, Biancamaria Fontana, (dir. de), *Les usages de la séparation des pouvoirs*, Paris, ed. M. Houdiard, 2008, p. 136-171.

⁶⁸³ BAUMAN, Z. Behind the world's 'crisis of humanity'. [interaktyvus, žiūrėta 2016-02-01] Prieiga per internetą: <<http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2016/07/zygmunt-bauman-world-crisis-humanity-160722085342260.html>>.

⁶⁸⁴ POOLE, T. Courts <...>, p. 414.

⁶⁸⁵ AGAMBEN G. *State of Exception*, p. 58-59.

⁶⁸⁶ *Ten pat*, p. 60.

⁶⁸⁷ ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship*, p. 3.

⁶⁸⁸ AGAMBEN G. *State of Exception*, p. 87.

išimtiniais precedentais? Teisiniu požiūriu procedūrinis modelis yra tinkamiausias iš egzistuojančių alternatyvų šių laikų nepaprastajai padėčiai konstitucinės Vakarų teisės tradicijos kontekste.

Galima išskirti dvi pagrindines priežastis, kodėl yra reikalingos konstitucinės nepaprastosios padėties nuostatos. Pirma, įprastiniai konstitucinės demokratijos institutai yra tinkami saugoti žmogaus teises ir laisves normaliomis aplinkybėmis, tačiau jie yra per daug „gremėzdiški“, kad veiktų nepaprastosios padėties metu, todėl reikalingi specialūs institutai⁶⁸⁹. Įprastinės institucijos veikia labai lėtai, visų nuomonių išklausa ir konsensuso pasiekimas užima daug laiko, o priemonės, taikomos situacijose, kurios negali laukti, yra pavojingos. Todėl reikalingi metodai, kurie leistų mažesnėje grupėje be platesnių konsultacijų priimti neatidėliotinus sprendimus, t. y. atskiras išimtinis režimas – nepaprastosios padėties institutas.

Tačiau tie metodai turi būti konstituciškai įtvirtinti ir tai atskleidžia antrąją priežastį – tam, kad būtų apsaugota įprastinė teisinė tvarka nuo to, kas vyksta nepaprastosios padėties metu, reikia aiškiai atskirti įprastinę tvarką, su įprastine konstitucinių vertybių apsauga, bei išimtinę – skirtą krizėms. Nėra jokio teisėto pagrindo „ištempti“ viešosios teisės sampratą už konstitucijos ribų būtent krizinėms situacijoms. Labai svarbu, kad nepaprastosios padėties principai ir taisyklės būtų įtvirtinti konstitucijoje ir įstatymuose bei taikomi tik griežtai jais vadovaujantis. Toks teisinis reguliavimas tam tikra prasme privalo remtis „vidinio teisės moralumo idėja“⁶⁹⁰ ir pasitikėjimu teise⁶⁹¹. Tačiau, be abejo, yra reikalinga reali saugiklių bei kontrolės sistema, kuri veiktų padalinus atitinkamus įgaliojimus visoms trims valstybės valdžioms. JAV ir Jungtinės Karalystės teismų praktikos istorija šiuo klausimu yra įdomus pavyzdys, kaip ieškoma tinkamų sprendimų. Vienas iš pagrindinių procedūrinio nepaprastosios padėties modelio argumentų yra tai, kad vienintelis žmogaus teisių suspendavimo pateisinimas yra jų atkūrimas. Teisėtai sustabdyti žmogaus teisių apsaugą galima tik tada, kai jas ginančios institucijos yra realiame pavojuje ir tik

⁶⁸⁹ FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. The law, p 233.

⁶⁹⁰ Teisė, anot Fuller, yra „bendradarbiaujantis artikuliacijimas“ pasiskirstant tikslus (angl. *collaborative articulation of shared purposes*). Atitinkamai faktai ir vertybės yra įkomponuojami į teisę. Būtent tai ir sudaro vidinį moralumą, kurį galima išvesti iš kiekvienos teisės sistemos prigimties. Iš FULLER, L. *The Morality Of Law*, New Haven, Conn, 1964, p. 137-145.

⁶⁹¹ MURPHY, J. G.; COLEMAN, J. L. *Philosophy of Law*. Boulder, 1990.

tuomet, kai tai leidžia konstitucija⁶⁹². Tačiau žmogaus teisės neturėtų būti suspenduojamos vien tam, kad būtų užtikrintas saugumo ir pasitikėjimo jausmas valstybėje.

Šiuolaikinės valdžios pastangos užtikrinti saugumo jausmą visuomenėje yra neatsiejamas nuo mėginimo įtvirtinti tam tikrą demokratinį teisėtumą su paternalistiniu valstybės galios pagrindimu per saugumo iškėlimą iki prioritetinio politikos tikslo. Susidūrusios su neaiškumo sąlygomis, valdžios institucijos turi dvi išeitis – pasinaudoti rizikos argumentais, kas suteikia plačią diskreciją vykdomajai valdžiai, arba suabejoti ir patikrinti tokius argumentus, su šia pozicija geriausiai dera procedūrinis modelis. Tačiau sudėtinga, galbūt net neįmanoma teisinėmis priemonėmis apibrėžti nepaprastosios padėties institutą taip, kad būtų užkirstas kelias piktnaudžiauti nepaprastosiomis priemonėmis. Todėl valdžios taikomas nepaprastąsias priemones būtina kontroliuoti ir įvertinti teisminiu keliu.

Tuo tarpu valstybėje siekiant įveikti nepaprastąją padėtį, tačiau kartu išsaugoti konstitucines vertybes, reiškia pirmiausia netaikyti tas vertybes pažeidžiančių nepaprastųjų priemonių. Kaip rašė B. Honig'a, politiškai ir teisiškai išgyventi nepaprastąją padėtį, neprarandant demokratijos vientisumo, reiškia visų pirma atkreipti į tai dėmesį, imtis atitinkamų priemonių⁶⁹³. Tokių priemonių pavyzdžiais galėtų būti mirties bausmės, žmonių trėmimo ar kankinimo griežtas atmetimas, kurie savo esme yra tiesiog svetimi demokratinėje valstybėje. Pavyzdžiui, JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjas R. Jackson'as atskirojoje nuomonėje *Korematsu* byloje atkreipė dėmesį į tai, koks pavojus kyla valstybei ir Konstitucijai, jeigu teismas pritartų valdžios sprendimui dėl koncentracijos stovyklų japonų kilmės asmenims – „Teismas visam laikui patvirtina rasinės diskriminacijos principą baudžiamajame procese ir Amerikos visuomenės ištvirkimą“⁶⁹⁴. Tokių priemonių tarpe galėtų būti aiški nuostata, kad nėra jokio pateisinimo, procedūrų ar aptakių teisinių argumentų, kurie apsaugotų ar pateisintų režimą, kuriame taikomi kankinimai – tai reiškia griežtą kankinimų atsisakymą. Toms demokratijoms, kurios vis tik nepaprastosios padėties metu taikys minėtas priemones, išlikimas demokratijomis pareikalautų prisiimti atsakomybę prieš tuos, kieno teisės buvo pažeistos. Tai gali būti

⁶⁹² POOLE, T. Courts <...>, p. 413.

⁶⁹³ HONIG, B. *Emergency Politics: Paradox, Law, Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009, p.

⁶⁹⁴ *Korematsu v. United States*, 323 U.S. Supreme Court, 244, 245, 1944.

žalos atlyginimas, leidžiant nukentėjusiesiems paduoti ieškinius prieš valdžią, pripažįstant tuos ieškinius ir valstybės vardu teisingai atlyginant žalą, remiant tarptautinį baudžiamąjį teismą, kuris gali pateikti kaltinimų piliečiams. Gali būti prieglobsčio suteikimas tiems, kurie yra kankinami kitur. Kartu, kaip pastebėjo Rossiter'is, reikia pripažinti ir reaguoti į tai, kad vykdomosios ir administracinės valdžios išplėstos galios paprastai ar automatiškai nesumažės pasibaigus krizei⁶⁹⁵. Tokius išplėtimus reikia peržiūrėti iš demokratijos poreikių, o ne iš krizės perspektyvos.

Apibendrinantys pastebėjimai

Galima teigti, kad nepaprastosios padėties teorijoje ir šio instituto konstitucinio reguliavimo praktikoje mes dar vis esame proceso pradžioje, kuriame disciplinuojame išimtinių valdžios galių panaudojimą, kūrybiškai vystydami tradicinius teisinius saugiklius ir svertus. Būtent teisės pagalba nepaprastosios padėties sampratą siekiama transformuoti į šių laikų teisinės valstybės, demokratijos ir pagarbos žmogaus teisėms principais pagrįstą konstitucinį institutą. Šiuolaikinė nepaprastoji padėtis suprantama kaip atsargiai ribotas režimas, toleruojamas tik kaip neišvengiama (nors ir nepageidaujama) būtinybė, kurio pagrindinis tikslas visuomet yra jo pabaiga. Nepaprastosios padėties konstitucinis modelis turi pasitarnauti kuo greitesniam įprastinės konstitucinės santvarkos atkūrimui, pasibaigus grėsmei. Tai yra užduotis tiek teisės mokslui, tiek įstatymų leidėjui ir teismams – ieškoti teisinių būdų ir priemonių, kuriais remiantis nepaprastoji padėtis nepavirstų į prigimtine kovą už būvį.

Įstatymų leidėjui tenka atsakomybė ne tik priimti sprendimą įvesti nepaprastąją padėtį (arba tokį sprendimą patvirtinti), bet ir balansuoti nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą tarp valdžios diskrecijos (efektyvumo) ir konstitucinių vertybių apsaugos. Teismams šioje vietoje tenka nuolatinė *ex post* kontrolė ir jie yra ta paskutinė institucija, kuri privalo ginti teisinės valstybės principą, kai kitoms institucijoms nepavyksta. Jie gali interpretuoti įstatymų normas, kad patikrintų vykdomosios valdžios elgesį nepaprastosios padėties metu bei pripažinti pareigūnus atsakingais už tai, kaip jie vykdė nepaprastąsias priemones, remdamiesi konstitucija ar įstatymais. Galiausiai jie turi atsisakyti taikyti neteisėtus ar nekonstitucinius teisės aktus.

Nepaprastosios padėties įtvirtinimas, kaip atskiros išimtinio konstitucinio režimo, kuriame numatyta ne tik valdžios diskrecija įvesti

⁶⁹⁵ ROSSITER C. *Constitutional Dictatorship*, p. 18.

nepaprastą padėtį, suspenduoti žmogaus teisių apsaugą, bet ir konstituciniai saugikliai, iš esmės gali būti laikomas gintis pajėgios konstitucinės santvarkos elementu. Europos valstybių konstitucijose nepaprastosios padėties įtvirtinimas skiriasi, tačiau galima rasti ir panašumų. Nepaprastosios padėties reguliavime daugiausiai procedūrinio modelio elementų, tačiau taip pat galima aptikti viešosios valdžios diskrecijos ir konstitucinių vertybių apsaugos modelio bruožų. Procedūrinis modelis nepaprastosios padėties reglamentavimo prasme laikytinas tinkamiausiu, kartu pabrėžiant konstitucinių vertybių apsaugos – konstitucinės kontrolės svarbą. Atlikus nepaprastosios padėties įtvirtinimo užsienio konstitucijose lyginamąją analizę, galima teigti, kad nepaprastosios padėties konstitucinis reguliavimas turi šiuos pagrindinius elementus:

(i) nepaprastosios padėties režimas, įvedamas tik taikos metu kilus konstitucijoje ar įstatymuose apibrėžtomis grėsmėms;

(ii) priimti sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo turi teisę tik tautai ar valstybei atstovaujantis subjektas, laikydamasis konstitucijoje nustatytos tvarkos;

(iii) tik įvedus nepaprastą padėtį, atsižvelgiant į konkrečią grėsmę, nepaprastą padėtį įvedančios institucijos sprendimu, gali būti suspenduojama tam tikrų konstitucinių vertybių apsauga, konstitucijos ar įstatymų leidžiamose ribose;

(iv) vykdomoji valdžia nepaprastąsias priemones taiko tik konstitucijos ir įstatymų nustatyta tvarka;

(v) universali neliečiamų žmogaus teisių apsauga, žmogaus teisių ribojimas tik konstitucijos leidžiamose ribose ir numatomos teisminės gynybos garantijos, kad nepaprastosios padėties kontekste būtų taikomos tos pačios teisingumo vykdymo procedūros, kaip įprastai, tais atvejais, kai to neįmanoma užtikrinti nepaprastosios padėties metu – tuomet *ex post* teisminės garantijos;

(vi) nustatomi demokratijos ir teisinės valstybės principų saugikliai;

(vii) nustatyta, kad nepaprastoji padėtis bus laikina – nustatomas jos galiojimo laikas, atšaukimo pareiga ir pratęsimo ribojimai.

Atsižvelgiant į išanalizuotą tarptautinės teisės ir užsienio valstybių nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą ir praktiką, išskirtus svarbiausius elementus ir modelius, toliau detalai analizuojamas nepaprastosios padėties modelis Lietuvos Respublikoje.

IV. NEPAPRASTOSIOS PADĖTIES TEISINIAI PAGRINDAI LIETUVOS RESPUBLIKOJE

Šioje dalyje detaliai analizuojamas Lietuvos nepaprastosios padėties konstitucinis ir įstatyminis administracinis reguliavimas, jis vertinamas, atsižvelgiant į išskirtus nepaprastosios padėties esminius elementus, pritaikoma suformuota nepaprastosios padėties modelių tipologija, taip pat atsižvelgiant į atlikto tarptautinės teisės bei lyginamojo užsienio valstybių nepaprastosios padėties konstitucinio reguliavimo tyrimo rezultatus.

1. Nepaprastosios padėties elementai tarpukario Lietuvos Respublikoje

Lietuvos nepaprastosios padėties modelio analizė pradedama nuo 1918 m. Lietuvos valstybingumo atkūrimo. Ši data pasirinkta atskaitos tašku, nes šiuo laikotarpiu Lietuvoje pradėjo formuotis modernių laikų šiuolaikinė teisinė sistema. 1922 m. Konstitucijoje buvo įtvirtintas teisinės valstybės principas, įtraukiant valdžių padalijimo principą, specialią konstitucijos keitimo tvarką, demokratijos principai, tokie, kaip tiesioginė ir atstovaujamoji demokratija (rinkimai, parlamentarizmas), respublikos valdymo forma bei išdėstytas modernus žmogaus teisių ir laisvių katalogas. Šioje dalyje siekiama ištirti Lietuvos valstybės teisėkūrą 1918-1940 m. Darbe daugiausia dėmesio skiriama nepaprastosios padėties tyrimui konstitucionalizmo tradicijos kontekste, tačiau, manytina, kad istoriniu požiūriu svarbus yra ir Lietuvos 1926-1940 m. nedemokratinis kontekstas, kuris taip pat trumpai aptariamas toliau.

1.1. „Ypatingojo teisinio režimo“ istorija Lietuvos Respublikoje

Nepriklausomybę 1918 m. vasario 16 d. paskelbusioje Lietuvoje, Vokietijos okupacinio režimo įvestą išimtinės padėties režimą pakeitė Valstybės Tarybos įvesta karo padėtis. Reikia pažymėti, kad gyventojų atžvilgiu šis režimas nebuvo toks žiaurus, kaip okupaciniai, tačiau jis stabdė demokratinius procesus, pilietines iniciatyvas. Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m. karo padėtis (tų metų šaltiniuose vadinama karo stoviu)⁶⁹⁶ galiojo

⁶⁹⁶ Žodį „stovis“ kalbininkai rekomenduoja keisti žodžiu „padėtis“. Lietuviškoje literatūroje žodžių junginys „karo stovis“ atsirado ne vėliau kaip XX a. 2-ojo dešimtmečio pabaigoje ir vartotas daugiau nei 70 metų. *Kaip nereikia kalbėti*, sudarė D. Mikulėnienė, Vilnius, 1991, p. 91.

beveik be perstojo, išskyrus trumpą 6 mėnesių laikotarpį 1926 m. bei 1939 m. Kita nepaprastosios padėties rūšis, vadinamoji „sustiprinta valstybės apsauga“, tarpukariu egzistavo kaip atsarginė alternatyva, praktiškai nebuvo taikoma, tik 1939 m. buvo įvesta trumpam laikotarpiui⁶⁹⁷.

Kadangi karo padėtis Lietuvoje tarpukariu galiojo net 20 metų, siekiant ištirti nepaprastosios padėties istoriją, neišvengiamas ir su karo padėtimi susijusių teisės aktų tyrimas. Šioje dalyje pateikiama koncentruota galiojusių, su karo padėtimi susijusių, teisės aktų analizė, kuri, autorės nuomone, yra svarbi ir naudinga siekiant toliau vystyti argumentus apie šiuolaikinę Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties teisinį modelį. Atsižvelgiant į tai, kad karo teisė neįeina į šio disertacinio tyrimo objektą, šiame skyriuje pateikiama tik sutrumpinta ir tolimesniam tyrimui aktuali medžiaga, plačiau vertinant tuos „karo padėties“ aspektus, kurie labiau atitiko šiuolaikinę nepaprastosios padėties institutą.

Tarpukario ir šiuolaikiniuose Lietuvos teisės aktuose karo ir nepaprastosios padėties lingvistinė sąvoka skiriasi. Šiuo metu bendrai tai vadinama „ypatingąja padėtimi“, o išskiriamos rūšys – „karo padėtis“ ir „nepaprastoji padėtis“ pagal 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstituciją bei atitinkamus įstatymus⁶⁹⁸. Lietuvos teisės aktai tarpukariu numatė bendrą pavadinimą – „išimtinis būvis“, kuris apėmė abi rūšis „karo stovį“ ir „sustiprintos apsaugos metą“⁶⁹⁹.

„Valstybės gynimo“ įgyvendinimu užsiėmė kariai, o „valstybės sustiprinta apsauga“ – civiliai, t. y. apskričių viršininkai ir policija. Įstatymų turiniui didelę įtaką turėjo carinės Rusijos analogai. Vėliau, tobulinant išimtinės (ypatingosios) padėties teisinio reguliavimo bazę, pasitelkta ir kitų šalių praktika. Visi tokio pobūdžio teisės aktai Europoje turėjo nemažai panašumų. Daugelis Europos valstybių tarpukariu nors trumpam, neretai ir pakartotinai, buvo įsivedusios karo padėtį, tačiau Lietuvoje ši padėtis galiojo beveik nepertraukiamai⁷⁰⁰.

Pirmosios Lietuvos Respublikos raida faktiškai skirstoma į du laikotarpius – iki 1926 m. gruodžio 17 d. karinio perversmo ir po jo – iki

⁶⁹⁷ ANDRIULIS, V., et al. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002. P. 279.

⁶⁹⁸ Lietuvos Respublikos karo padėties įstatymas, (*Žin.*, 2000, Nr. 25-1482), Nepaprastosios padėties įstatymas, (*Žin.*, 2002, Nr. 64 – 2575).

⁶⁹⁹ Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15), p. 114-115.

⁷⁰⁰ Apie nedemokratinis režimus Vidurio Rytų Europos šalyse tarpukariu žr.: SETON-WATSON, H. *Eastern Europe between the Wars 1918 – 1941*, Cambridge, 1941; LEE, S. J. *European Dictatorships 1918 – 1945*, second. ed., London - New York, 2007.

1940 m. vasaros. Pirmo periodo pagrindinis bruožas yra vadinamoji „seimokratija“, todėl jis, nepaisant galiojusio „karo stovio“, apibūdinamas daugiau kaip demokratinis, o antrasis – autoritarinis. V. A. Vaičičiaus teigimu, konstitucionalizmo tradicijos kontekste galėtų būti analizuojamos tik 1920 m. Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija ir 1922 m. Konstitucija, kuriose atsispindi esminės konstitucinės vertybės. Tuo tarpu 1928 m. ir 1938 m. konstitucijos buvo skirtos legitimizuoti po 1926 m. įsigalėjusį autoritarinį režimą⁷⁰¹. Atsižvelgiant į tai, didžiausias dėmesys šioje dalyje bus skiriamas pirmojo laikotarpio analizei.

Nors karo padėtis egzistavo per abu šiuos laikotarpius, tačiau jų skirtumai teisiniu požiūriu yra esminiai. Pradžioje ypatingasis režimas buvo įvedamas, atšaukiamas, apribojamas ir kontroliuojamas teisėtos demokratinės valdžios, vadovaujantis laikinomis ir nuolatine demokratiniais būdais priimtomis konstitucijomis. Toks režimas atitiko esminius nepaprastosios padėties elementus – egzistavo reali grėsmė, o tiksliau grėsmių buvo ne viena, iš Rytų ir Vakarų, jos buvo pakankamas pagrindas išimtinę padėčiai, jos įvedimo tikslas – išsaugoti nepriklausomybę, o taip pat ir viešąją tvarką, todėl buvo taikomi įvairūs ribojimai, tokie, kaip susirinkimų teisės, judėjimo laisvės ir kt. Kol galiausiai šis režimas po 1926 m. gegužės mėnesį įvykusių rinkimų buvo atšauktas ir valstybės tvarka tarsi turėjo normalizuotis.

Tačiau 1926 m. gruodžio 17 d. buvo įvykdytas valstybinis perversmas, nuversta demokratinis būdas išrinkta valdžia. Po šio perversmo įvesta karo padėtis, nesilaikant galiojančios 1922 metų Konstitucijos, demokratinę valdymą pakeitė autoritarinis režimas, vėliau valdžia stengėsi formaliai užmaskuoti pažeidimus keičiant konstitucijas. Iš XX a. Europos istorijos matyti, kad tokios tendencijos vyravo ir kitose to meto Europos valstybėse, nors totalitarinė diktatūra buvo tik Italijoje ir Vokietijoje, bet nedemokratinio pobūdžio santvarkos XX a. ketvirtame dešimtmetyje buvo įvestos perversmo būdu Latvijoje, Estijoje, Lenkijoje, Bulgarijoje ir kitose valstybėse⁷⁰².

⁷⁰¹ VAIČAITIS, V., A. *et al.* Lietuvos konstitucionalizmo istorija (Istorinė Lietuvos konstitucija), p. 175.

⁷⁰² GAIGALAITĖ, A. Dėl 1926 m. gruodžio 17 d. valstybės perversmo vertinimo lietuvių sovietinėje historiografijoje. „Istorija“. Mokslo darbai. 71 tomas, 2008. [interaktyvus, žiūrėta 2017-09-01] Prieiga per internetą: <http://www.istorijoszurnalas.lt/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=135>.

1.2. Karo ir nepaprastosios padėties elementai tarpukario Lietuvos Respublikoje

1919 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai (toliau – Pamatiniai Dėsniai) teisiškai įtvirtino valdžios telkimą vykdomosios valdžios institucijose, sumažindama Valstybės Tarybos ir Prezidiumo vaidmenį. Valstybės Tarybai 1919 m. balandžio 4 d. Prezidentu išrinkus A. Smetoną, to paties mėnesio 16 d. jis išleido aktą, kuriuo paleido Tarybos sesiją. Po to pusę metų Valstybės Tarybos sesija nebuvo sušaukta, o tai leido Prezidentui išvengti sudėtingų įstatymų leidybos stadijų, kurios Taryboje buvo panašios į įprastą parlamentinę procedūrą. Ministrų kabinete svarstymas buvo kur kas greitesnis ir tai užtikrino karo sąlygomis veikiančio valdymo efektyvų funkcionavimą⁷⁰³. Jau 1919 m. pradžioje Vyriausybė šalyje pradėjo steigti apskričių karo komendantūras, išilgai fronto linijos 30 km plotyje buvo paskelbta karo padėtis, kuri buvo vis plečiama⁷⁰⁴.

Nepaisant visų priemonių, laikinosios valdžios vaidmuo Lietuvoje buvo ribotas dėl Vokietijos įtakos, tačiau 1919 m. liepą vokiečių kariuomenė paliko Kauną ir leido nacionalinei valdžiai perimti valstybės valdymą. Netrukus buvo išstumti ir Raudonosios armijos daliniai. Tačiau valstybės sienos dar nebuvo nustatytos, didelė dalis pietryčiuose priklausė lenkams, Klaipėdos kraštas – prancūzams, o šiaurėje buvo bermontininkų gaujos⁷⁰⁵.

1919 m. Pamatinių Dėsnų 29 straipsnis numatė, kad karo metu, gresiant sukilimui ar riaušėms, valstybėje yra taikomi ypatingi įstatai, kuriais laikinai suvaržomos piliečių laisvės garantijos⁷⁰⁶. Tokia padėtis buvo įtvirtinta konstituciniu lygmeniu ir galėjo būti skelbiama vadovaujantis specialiu įstatymu – 1919 m. Ypatingaisiais valstybės apsaugos įstatais⁷⁰⁷ (toliau – Ypatingieji įstatai). Ypatingieji įstatai buvo pagrindinis karo ir nepaprastąją padėtį Lietuvoje reglamentavęs įstatymas. Į Lietuvą veržiantis Raudonajai armijai, paskelbus karo padėtį, 1919 m. vasario 7 d. teko skubiai priimti tai reglamentuojantį įstatymą, todėl pasinaudota Rusijos imperijos įstatymų pavyzdžiais. M. Kuodžio teigimu, Ypatingieji įstatai nebuvo

⁷⁰³ ANDRIULIS, V., et al. *Lietuvos teisės istorija*, p. 319-320.

⁷⁰⁴ *Ten pat*, p. 320.

⁷⁰⁵ *Ten pat*, p. 322.

⁷⁰⁶ 1919 m. Lietuvos Valstybės laikinosios konstitucijos pamatiniai dėsniai. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15). Parengė Andriulis V., Mockevičius R., Valeckaitė V., Vilnius: Teisės institutas, 1996, p. 5.

⁷⁰⁷ Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16 – 1940.VI.15), p. 114-115.

tiesioginis rusų įstatymo vertimas, bet pasinaudota taisyklėmis iš kelių norminių aktų, jos sutrumpintos ir pritaikytos prie šalies sąlygų⁷⁰⁸.

Ypatingieji įstatai sudaryti iš 17 straipsnių (paragrafų). Pirmajame nustatyta, kad „kiekviena apskritis arba jos įsakmiai nurodytos dalys, Ministerių kabinetui nutarus, karo metu arba gresiant suirutei, nuo jos apsisaugoti, gali būti paskelbtos karo stovyje“⁷⁰⁹. Kartu nurodyta, kad „Rusijoje veikusieji dėl karo stovio įvedimo įstatymai nėra taikomi ir tvarka karo stoviui nustatoma [tik] šiais įstatais“. Įstatų 2, 3 ir 4 straipsniuose nustatyta, kad į vietas, kur paskelbtas „karo stovis“, krašto apsaugos ministras skiria savo atstovus – karo komendantus, kurie privalo gyventojams pranešti, apie naujos sugriežtintos tvarkos įvedimą, jos esmę ir tikslus. Miestuose karo padėties tvarka turėjo įsigalioti paskelbimo dieną, o miesteliuose bei sodžiuose – po 2 dienų. Ją atšaukti galėjo tik ministrų kabinetas atskiru įsakymu.

Milicija, savivaldybės bei kitos civilinės įstaigos įpareigosos vykdyti visus karo komendanto ar kariuomenės dalinių vadų įsakymus, teikti jiems visokeriopą pagalbą (6, 7 str.). Karo komendanto teisės karo padėties metu: 1) „pašalinti kiton vieton asmenis, kurių pasilikimas vietoje yra pavojingas visuomenės tvarkai arba kariuomenei“⁷¹⁰; 2) „liepti pasilikti asmenims, kurių darbas gali būti naudingas tvarkai palaikyti“; 3) „liepti daryti bendras arba atskiras rekvizicijas tam tikromis instrukcijomis“; 4) „drausti pirkti, parduoti, išvežti arba įvežti į tam tikras vietas kokias nors medžiagas, maisto ar pašaro“.

Reikšmingas 9 straipsnis, kuris nustatė, kad karo komendantas turi teisę leisti privalomus įsakymus ir už jų nesilaikymą bausti „administratyviniu keliu“: pinigine bauda iki 10 000 markių (auksinų) ar kalėjimu iki 3 mėn., arba pritaikyti abi sankcijas. Taigi komendantas turėjo diskreciją veikti savo nuožiūra išimtinėse situacijose.

Nustatyta, kad „vietose, kuriose įvestas karo stovis, visoki mitingai, susirinkimai, kaip visuomeniniai, taip ir privatiniai yra leidžiami tik karo komendantui sutikus“ (10 str.). Taip pat karo komendantui suteikti įgaliojimai „uždaryti įvairias pramonės ir prekybos įstaigas“; laikraščių ir

⁷⁰⁸ KUODYS, M. Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m. Daktaro disertacija, humanitariniai mokslai, istorija. Kaunas, 2009, p. 29-30.

⁷⁰⁹ Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15), p. 114-115.

⁷¹⁰ Pavojingų asmenų pašalinimas iš apskrities nuo vėliau okupacinio režimo taikyto ištrėmimo visų pirma skyrėsi tuo, jog nebuvo nurodomas išvykimo laikas bei vieta ir kitos išsiųstųjų laisvės nevaržytos.: 1919 07 30 Lietuvos kariuomenei įsakymas Nr. 121, Kaunas. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15). p.113.

kitų spaudinių leidybą (11, 12 str.). Karinei administracijai 13 straipsnyje leista sustabdyti civilinių valstybės ir savivaldybių įstaigų, išskyrus, ministerijas, įsakymų vykdymą.

Nusikalstamos veikos apibrėžtos 14 straipsnyje (su nuorodomis į Baudžiamąjį statutą), kurias įvykdę asmenys karo padėties metu turėjo būti teisiami apygardos teismuose, leista bausti mirties bausme. Reikia pastebėti, kad faktiškai nuo pat pradžių buvo sudaryti ir veikė karo lauko teismai⁷¹¹. Mirties bausmė galėjo būti skiriama asmenims, dalyvavusiems ar rengusiems sukilimą prieš nepriklausomą Lietuvos valstybę ir jos Laikinosios Konstitucijos nustatytą santvarką; už antivalstybinę agitaciją kariuomenėje, už strateginę reikšmę turinčios susisiekimo ir ryšių infrastruktūros gadinimą; už karinės amunicijos, maisto produktų, pašarų ir jų sandėlių naikinimą; už šnipinėjimą ir bet kokios pagalbos teikimą priešui; ginkluotą apiplėšimą su žmogžudyste; ginklo nešiojimą, slėpimą ir laikymą be valdžios leidimo; už pasikėsinimą į savo pareigas einančių valstybės pareigūnų gyvybę, sveikatą ar turtą.

Ypatinguosiuose įstatuose sugriežtinta atsakomybė valstybės pareigūnams už tarnybinius pažeidimus (15 straipsnis): „civiliai valstybės įstaigų valdininkai ir milicija [karo padėties metu] už savo pareigų nėjimą baudžiami dviem laipsniais aukščiau“. Paskutiniai 2 straipsniai reguliavo karo komendantų ir kovojančios su priešu kariuomenės vadų įsakymų ir sankcijų apskundimų tvarką bei karininkų atsakomybę. Visus sprendimus vietos karinė administracija privalėjo pranešti krašto apsaugos ministrui, kuris galėjo juos naikinti bei taikyti atsakomybę komendantui.

Po 2 mėnesių buvo paskelbta nauja Ypatingųjų įstatų redakcija, priimta Valstybės Tarybos⁷¹². Skirtumų nebuvo daug, tačiau didžiausias pakeitimas buvo 1 straipsnyje, nustatyta, kad gresiant pavojui karo padėtį skelbia ne Ministrų kabinetas, o Aukštasis Valstybės tarybos prezidiumas, o karo metu – Vyriausiasis karo vadas. Šį pakeitimą lėmė nesutarimai Lietuvos valdžioje, Valstybės Taryba siekė apriboti vyriausybės galias⁷¹³. Tačiau 1919 metų balandį nebeliko Valstybės Tarybos prezidiumo, kuris pagal Ypatinguosius įstatus turėjo teisę skelbti karo ir nepaprastąją padėtį. Šios kolegialios institucijos įgaliojimai buvo perleisti Respublikos prezidentui.

⁷¹¹ KUODYS, M. Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m. p. 31.

⁷¹² Ypatingi valstybės apsaugos įstatai, *LVŽ*, 1919 04 04, Nr. 5-55. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15). p. 116-117.

⁷¹³ Daugiau žr. KUODYS, M. Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m., p. 31.

Galima teigti, kad nuo Steigiamojo Seimo susirinkimo 1920 m. gegužės 15 d. karo padėtis konstitucinės teisės prasme nebegaliojo, tačiau oficialiai ji nebuvo atšaukta. Karo padėtis Steigiamojo Seimo iš naujo paskelbta 1920 m. liepos 24 d. dėl Rytų Lietuvoje tarp RSFSR ir Lenkijos ginkluotųjų pajėgų vykusių karo veiksmų bei Lietuvos komunistų ginkluoto sukilimo aktyvios agitacijos prieš Lietuvos valdžią⁷¹⁴. Kaip minėta, dėl įtemptų santykių su lenkais, komunistų keliamos grėsmės ir kitų politinių aplinkybių šalies viduje, karo ar sustiprintos apsaugos padėtis Lietuvoje ar jos dalyje galiojo beveik visą tarpukarį. Net ir sąlyginai ramesniais taikos meto periodais, kuomet toks režimas turėjo būti atšauktas ir / ar pakeistas į nepaprastosios padėties, tačiau nepaprastosios padėties kaip atskiro teisinio režimo, skirto būtent taikos metui, Lietuvos tuometinėje teisėje nebuvo įtvirtinta iki pat 1925 m.

Pagal 1920 m. Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją⁷¹⁵ (toliau – Laikinoji Konstitucija) ypatingąją padėtį galėjo įvesti prezidentas, ministrų kabineto siūlymu, šį aktą buvo privaloma pateikti Steigiamajam Seimui patvirtinti (Seimo atostogų metu gali būti skelbiama be pritarimo, bet Seimas turi susirinkti ir spręsti šį klausimą ne vėliau kaip per 3 dienas). Tokia padėtis įvedama, ribojama ar atšaukiama atskiru įstatymu. Žmogaus teises ir laisves buvo galima riboti tik įstatymu arba Steigiamojo Seimo atostogų metu – vykdomosios valdžios aktu, bet pastarojo atveju Seimas turėjo per 3 dienas susirinkti ir „spręsti konstitucinių garantijų sustabdymo klausimą“. Taigi, Laikinojoje Konstitucijoje atsispindėjo šiuolaikinis konstitucinis principas, kad žmogaus teises galima riboti tik parlamento priimtu įstatymu. Be to, Laikinojoje Konstitucijoje buvo pirmą kartą įtvirtintas mirties bausmės panaikinimo principas. Iki 1922 m. Konstitucijos įsigaliojimo, mirties bausmė galėjo būti skirta tik karo padėties laikotarpiu,⁷¹⁶ o 1922 m. Konstitucijoje šios mirties bausmės sąlygos nebeliko⁷¹⁷.

1922 m. Konstitucijos 32 straipsnyje buvo numatyta, kad nepaprastosios padėties įvedimas gali būti pagrindu piliečių konstitucinių teisių ir laisvių, numatytų Konstitucijos 11, 12, 14-17 straipsniuose, ribojimui⁷¹⁸. Konstitucinės teisės ir laisvės, kurias buvo galima riboti:

⁷¹⁴ ANDRIULIS, V., et al. *Lietuvos teisės istorija*, p. 335-336.

⁷¹⁵ Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920 06 12, nr. 37-407.

⁷¹⁶ ANDRIULIS, V.; RAUDELIS, V. *Lietuvos teisės ir valstybės istorija*, p. 235.

⁷¹⁷ *Ten pat*.

⁷¹⁸ T. y. asmens ir buto neliečiamumo, korespondencijos ir susižinojimo slaptumo, žodžio ir spaudos, susirinkimų, draugijų ir sąjungų sustabdymo.

asmens ir buto neliečiamumas, korespondencijos ir susižinojimo slaptumas, žodžio ir spaudos, susirinkimų, draugijų ir sąjungų laisvės.

1926 m. gegužės 8–10 d. naujai išrinktas trečiasis Seimas panaikino karo padėtį šalyje, pakeisti keli prieš tai buvusios kadencijos priimti įstatymai (Baudžiamojo statuto, Susirinkimų įstatymo nuostatos), paskelbta politinių kalinių amnestija⁷¹⁹. Tam tikras demokratijos išplėtimas sudarė sąlygas aktyvesniam piliečių teisių įgyvendinimui, kartu padaugėjo streikų, mitingų, politinių susirinkimų ir demonstracijų. Vyriausybė, neturėdama Seime absoliučios daugumos paramos, darė daug nuolaidų, ypač tautinių mažumų atstovams. Šios aplinkybės sudarė sąlygas opozicijai diskredituoti Vyriausybę bei prisidėjo prie vėliau kilusio perversmo inicijavimo.

Šiam tyrimui aktualu išanalizuoti 1926 m. perversmo ir dėl jo kilusios išimtinės padėties pagrindus, tam pasitelkiant jau ištirtų nepaprastosios padėties modelių ir nepaprastosios padėties elementų atitinkamus aspektus. Pažymėtina, kad šis perversmas dėl jo organizatorių ir eigos labiau vertintinas, kaip nepaprastosios padėties, o ne karo padėties dalykas. Vienas iš pirmųjų su perversmo pagrindais siejamų pasisakymų buvo 1926 m. lapkričio 22 d., teikiant Vyriausybei interpeliaciją dėl lapkričio 21-osios įvykių (dėl įvykusios studentų demonstracijos prieš Lietuvos „lenkinimą ir bolševizaciją“), Ūkininkų sąjungos atstovo D. Trimako pasisakymas Seime: „Piliečiai, kurių teisės yra valdžios įžeistos, turi sukilimo prieš valdžią teisę. Šita teisybė kybo kaip Damoklo kardas ant valdančiųjų galvų“⁷²⁰. Šios mintys atspindi anksčiau analizuotą Locke'o teoriją, kuris rašė, kad jeigu valdžia veikia priešingai tautos gerovei, kiekvienas asmuo įgyja teisę priešintis, o nepaprastoji padėtis suteikia galimybę pakeisti tokią valdžią.

Galima teigti, kad dalis visuomenės (tautininkai, krikščionys demokratai, dalis kariuomenės) 1926 m. pabaigoje aiškiai reiškė nepasitenkinimą tuometine valdžia. Vis tik sudėtinga vienareikšmiškai įvertinti, ar tuo metu iš tiesų valdžia veikė priešingai tautos gerovei, nes tai buvo demokratiniu būdu išrinkta valdžia, kuri veikė vadovaudamasi Konstitucija, tuo metu net buvo atšauktas ypatingas teisinis režimas. Perversmo iniciatoriai ir šalininkai valdžią kaltino neveikimu, jog nesiėmė jokių priemonių tam, kad saugotų nepriklausomybę, tačiau šiuo klausimu

⁷¹⁹ ANDRIULIS, V., et al. *Lietuvos teisės istorija*, p. 351.

⁷²⁰ Krikščionių demokratų dienraštis „Rytas“, 1926-11-22.

galima rasti įvairių nuomonių⁷²¹. 1926 m. gruodžio 17 d. valstybinio perversmo iniciatoriai perversmą įvardijo, kaip kovą už nepriklausomybę ir valstybės gelbėjimą. Taigi, perversmininkai tarsi bandė pagrįsti savo veiksmus egzistavusiomis grėsmėmis. Po perversmo išplatintas kreipimasis į visuomenę, kuriame buvo rašoma, kad: „Lietuvos kariuomenė, kuri guldė galvas už brangią Lietuvą ir dabar yra pasiryžusi lieti kraują už jos nepriklausomybę, pamačiusi, kad dabartinis Seimas ir Vyriausybė parduoda Tėvynę bolševikams ir svetimtaučiams, nutarė paimti laikinai šalies valdymą į savo rankas, kad greičiausiai atiduotų tą valdžią į rankas tikrų Lietuvos sūnų. Visoje šalyje skelbiamas karo stovis. Visiems įsakome eiti savo pareigas: kas neis savo pareigų, bus atiduotas karo lauko teismui. Laikinoji karo valdžia“.

Kyla klausimas, kam atstovavo perversmo iniciatoriai ir dalyviai? A. Smetona apie demokratiją Lietuvoje ir gruodžio 17 d. perversmą rašė: „Vardu visos tautos ir mūsų kariuomenės, nuolat budinčios nepriklausomos Tėvynės sargyboje, buvo padarytas Seimui ir Vyriausybei rimtas žygis, kad dėl tautinės vienybės būtų sudaryta tautiška valdžia“⁷²². Taigi perversmas buvo organizuojamas tarsi gelbėjant Lietuvą, atstovaujant jos tautai. Perversmo vyriausiasis vadas – majoras Plechavičius, prisimenant Schmitt'o teoriją bei įvertinant perversmo organizatorių pareiškimus viešojoje erdvėje, perversmo metu tapo laikiniu visos Lietuvos diktatoriumi, kuris veikė kaip suverenas išimtinėje padėtyje. Jis vadovavo perversmui, tačiau jam pasibaigus – valdžioje nepasiliko. Šis elementas kiek primena Senovės Romos nepaprastosios padėties modelį. Vis tik perversmas nebuvo laikinas, jo tikslas nebuvo grąžinti demokratinę santvarką. Kariškiams perdavus valdžią atgal į civilių rankas, diktatūra tęsėsi, o parlamentinės demokratijos tradicijos Lietuvoje buvo nuslopintos.

⁷²¹ Pvz., K. Grinius rašė, kad: „Tuomet komunistinis pavojus iš vidaus Lietuvai negrėsė“. Prie perversmo priežasčių minima: sumažintas kariuomenės finansavimas kėlė kariškių nepasitenkinimą, sunki ekonominė padėtis, opozicinių partijų valdžios siekiai, KASPARAVIČIUS, A. SSSR ir 1926 perversmas Lietuvoje: diplomatija prieš demokratiją. Lietuvos istorijos metraštis. 1998 metai. Vilnius, 1999, p. 115–155; KASPARAVIČIUS, A. Vakarų šalių požiūris į 1926 metų perversmą Lietuvoje. Istorija, 1997, t. 36, p. 102–118; Atgimimas, 1997, nr. 4, p. 7–10.

⁷²² SMETONA, A. Gruodžio 17-osios reikšmė. *Gruodžio 17-osios dešimtmetis 1926-1936*. Kaunas, 1936.

Analizuojant šį perversmą, reikia paminėti, jog yra nuomonių, kad perversmas buvo ne karinis, o valstybinis (pilietinis)⁷²³. Tokia nuomonė grindžiama, remiantis istoriniais šaltiniais, iš kurių matyti, kad didelė dalis aukštosios ir vyresniosios Lietuvos kariuomenės narių perversmui nepritarė, jame nedalyvavo. Plechavičius netapo nuolatinio diktatoriumi. Kariuomenė nesudarė savo vyriausybės, valstybei nevadovavo, kaip, pavyzdžiui, Graikijoje vadinamųjų „Juodųjų generolų“ valdymo metais.

Taigi, parlamentinį valdymą Lietuvoje nutraukė 1926 m. gruodžio 17 d. perversmas, kai karininkų grupė įsiveržė į Seimo posėdį, sulaukė Prezidiumą ir ministrus, o Prezidentui K. Griniui paskyrė namų areštą. Tai reiškė konstitucinės santvarkos žlugimą, nes valdžios pasikeitimas įvyko pažeidžiant Konstitucijos principus. Siekiant stabilizuoti padėtį šalyje, pamėginta legalizuoti perversmo padarinius ir sukurti valdžios tęstinumo teisinę prielaidą⁷²⁴. Formaliai išsaugotos tos pačios politinės valdžios institucijos – Seimas, Vyriausybė ir Respublikos Prezidentas. Ministrų kabinetas atsistatydino tą pačią dieną, Prezidentas K. Grinius, formaliai pagal Konstituciją patvirtinęs naują kabinetą, taip pat atsistatydino. Seime, nedalyvaujant pašalintoms perversmo nepalaikiusioms partijoms, prezidentu išrinktas A. Smetona. Iš esmės buvo pažeista Konstitucijos nuostata, kad Prezidentas ir Vyriausybė turėtų turėti Seimo pasitikėjimą, nes Vyriausybė jo neturėjo. Kilus konfliktui tarp Seimo opozicinės daugumos (krikščionių demokratų) ir Vyriausybės, 1927 m. Seimas buvo paleistas, nesilaikant Konstitucijos ir neskiriant naujų rinkimų⁷²⁵.

Po 1926 m. pabaigoje įvykusio perversmo valstybėje nustatytas autoritarinis režimas, karo padėtis galiojo be pertraukos 12 metų. Jos įvedimo tvarka 1928 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje buvo pakoreguota pagal valdžios poreikius, nustatant, kad karo ar nepaprastąją padėtį ministrų kabineto siūlymu įveda Respublikos prezidentas (34 straipsnis)⁷²⁶. Seimo pritarimo nebereikalaujama. Tokia pat nuostata perkelta ir 1938 m. Konstitucijoje (139 straipsnis), kurioje, be kita ko, labai išplėstos

⁷²³ GAIGALAITĖ, A. Dėl 1926 m. gruodžio 17 d. valstybės perversmo vertinimo lietuvių sovietinėje istoriografijoje. *Istorija. Mokslo darbai*. 71 tomas, 2008. [interaktyvus, žiūrėta 2017-10-01] Prieiga per internetą: <http://www.istorijoszurnalas.lt/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=135>.

⁷²⁴ *Ten pat*, p. 352.

⁷²⁵ *Ten pat*, p. 353.

⁷²⁶ 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucija, *ten pat*, p. 16.

prezidento galios ir formaliai įteisintas autoritarinis režimas⁷²⁷. Atitinkamai pildyti ir keisti Ypatingieji įstatai, suteikiant daugiau įgaliojimų ir priemonių karo komendantams bei karo teismams⁷²⁸.

1.3. 1925 m. Sustiprintos valstybės apsaugos įstatymas

Nuo 1922 m. Seime svarstytas klausimas dėl alternatyvos ir galimybių pakeisti ypatingosios padėties režimą iš karinio į administracinę-policinę⁷²⁹. Karo komendantų funkcijas norėta perduoti apskričių viršininkams. Naujas teisinis reguliavimas turėjo atskirti kariuomenę nuo jai pagal paskirtį nepriklausančio civilinio gyvenimo reguliavimo. Šiam įstatymui Steigiamajame Seime buvo priešinamasi dėl asociacijų su carinės Rusijos to paties pavadinimo įstatymu bei jų žandarų ir slaptosios policijos veikla⁷³⁰. Sustiprintos valstybės apsaugos įstatymas priimtas Seime 1925 m. ir panašumų su rusų įstatymais turėjo mažai⁷³¹. Šis įstatymas buvo žymiai trumpesnis nei Ypatingieji įstatai ir turėjo tik 7 straipsnius.

Nustatyta, kad „sustiprinta apsauga įvedama kilus valstybėje ginkluotam sukilimui ar kitokiems pavojingiems neramumams“ (1 str.). Vietose, kuriose įvesta sustiprinta apsauga, vidaus reikalų ministras turi teisę (2 str.): 1) drausti asmenims būti vietose, „kuriose jų buvimas trukdo tvarką ir ramumą palaikyti“; 2) sulaikyti įtartinus ar pavojingus asmenis; 3) „sustabdyti draugijų, bendrovių ir sąjungų darbą ir uždaryti prekybos bei pramonės įstaigas“; 4) uždrausti vienkartinį ir periodinių spaudinių leidybą bei platinimą; 5) drausti viešus ir uždarus susirinkimus be apskrities viršininko leidimo; 6) leisti privalomus įsakymus, skirtus viešajai tvarkai saugoti.

Taip pat numatyta administracinė atsakomybė (3, 4 str.) už privalomų įsakymų nesilaikymą – piniginė bauda iki 5000 Lt arba areštas iki 3 mėnesių. Bausmės galėjo skirti apskričių viršininkai, o Klaipėdos krašte – gubernatorius. Nustatyta teisė apskūsti sprendimą dėl bausmės per 7 dienas vidaus reikalų ministrui, bet bausmės vykdymas nestabdomas (5 str.).

⁷²⁷ 1938 m. Lietuvos Konstitucija, *ten pat*, p. 20-32.

⁷²⁸ Ypatingų valstybės apsaugos įstatų pakeitimas, *VŽ*, 1928 10 26. Nr. 287-1885.

⁷²⁹ Daugiau žr.: *Seimo stenogramos. Antrasis Seimas (toliau – SSAS)*, 1924-05-06, 93 pos., BLAŽYTĖ-BAUŽIENĖ, D., II Seimas (1923 –1926) Seimo rinkimai, Lietuvos Seimo istorija. XX–XXI a. pradžia, Vilnius: baltos lankos, 2009, p. 12 –13.

⁷³⁰ KUODYS, M. Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m. p. 38.

⁷³¹ Sustiprintos apsaugos įstatymas, *VŽ*, 1925 06 13, Nr. 194 – 1318. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15), p. 130.

Įtvirtinta, kad sustiprinta apsauga prasideda nuo paskelbimo dienos, jei nenurodytas kitas terminas, o baigiasi, kai praeina jos įvedimo terminas arba Respublikos prezidentas ją atšaukia (6, 7 str.). Matyti, kad sustiprinta apsauga turėjo būti skelbiama iš anksto nustatytam periodui (bet konkretus laikas nenustatytas).

Ši nepaprastosios padėties rūšis buvo siauresnės apimties ir nesuteikė tiek išimtinių teisių valdžiai kaip karo stovis. Nenumatyta galimybė ištremti asmenis ar skelbti kariuomenei būtinų maisto produktų ir kitų daiktų rekviziciją. Tačiau administracinių priemonių efektyviai valdyti visuomenei nustatyta pakankamai. Svarbu paminėti, kad 1925 m. įstatyme nenumatyta galimybė bylas perduoti kariniams teismams, nebuvo sugriežtinta baudžiamoji atsakomybė, turėjo veikti įprastiniai teismai. Tačiau šis įstatymas 1925–1938 m. nebuvo taikytas praktikoje. Svarbu paminėti, kad 1939 m. gegužės 10 d. buvo priimtas naujas „Nepaprasto meto“ įstatymas⁷³², kuriame buvo įtraukta tiek „sustiprinta apsauga“ (nepaprastoji padėtis), tiek ir „valstybės gynimo metas“ (buvęs „karo stovis“). Atsižvelgiant į situaciją, prezidentas galėjo paskelbti vieną iš jų. Valstybės gynimo metu karo komendantai turėjo vykdyti Įstatuose numatytus įgaliojimus, o civilinė valdžia vykdyti jų įsakymus.

Tolimesnė teisinio reguliavimo raida okupuotoje Lietuvoje šiame darbe neanalizuojama, kadangi, kaip jau minėta, nepaprastoji padėtis savo esme yra demokratinės valstybės institutas.

Vis dėlto šiame kontekste trumpai paminėtinas B. Gailiaus straipsnis „Partizanų diktatūra“, kuriame jis tyrinėjo partizaninio pasipriešinimo fenomeną nepaprastosios padėties kontekste⁷³³. Jis, remdamasis Schmitt'o „Partizano teorija“⁷³⁴, analizuoja partizanų judėjimą okupuotoje Lietuvoje 1944–1953 m. Tuo metu veikę partizanai skelbė, kad priešinsis tol, kol okupantai pasitrauks ir bus atstatytos nacionalinės institucijos. B. Gailiaus teigimu, partizanų judėjimas turėjo tam tikrą vidinę tvarką, institucinę struktūrą, jie tuo metu buvo vienintelė armija ir politinės tautos atstovybė šalyje. Taigi, partizanų karas iš esmės atspindėjo suverenios tautos sprendimą priešintis, kitaip tariant, pasireiškė, kaip tiesioginis tautos suvereniteto įgyvendinimas išimtinėje padėtyje. B. Gailius rašė, kad partizanų karas atskleidžia politinės tautos savarankiškumą,

⁷³² Nepaprastojo meto įstatymas, VŽ, 1939 05 10, Nr. 644 – 4701.

⁷³³ GAILIUS, B. Partizanų diktatūra. Vilnius: *Politologija*, 2011, 2 (62) t., p. 74-93.

⁷³⁴ Mažiau žinomas Schmitt'o darbas. SCHMITT, C. (1963) *Theorie des Partisanen: Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*, Berlin, 2007, p. 35.

nepriklausomybę nuo taikos meto valdžios struktūrų, jos suverenitetą. Toks karas tęsiasi net tada, kai priešas jau teoriškai yra įveikęs reguliariąją kariuomenę ir priverstas kapituliuoti jos ginamą valdžią. Tačiau tokia kova pagimdo išimtinę valdžią, kurios pagrindiniai bruožai įprastai laikomi nesuderinamais – „diktatorišką galią ir savanorišką įsipareigojimą tautos valiai, karo tikslų siekimą ir konstitucinę reformą“⁷³⁵. Konstitutinė reforma reiškia tai, jog ten, kur partizanų judėjimai pasiekė pergalę, partizanai tapo tarsi naujos konstitucijos šaltiniu, valstybės ištakomis, kurių nėra kaip išsižadėti. Įdomu pastebėti, kad, pradedant XIX a. Ispanija, partizanų karai paprastai baigdavosi demokratijos paskelbimu valstybėje⁷³⁶.

1.4. Nepaprastosios padėties įtaka tarpukario Lietuvos Respublikos teisei

Apibendrinant galima pastebėti, kad tarpukario Lietuvoje vyravusi nepaprastosios padėties samprata atitiko to meto Vakarų teisės tradicijos tendencijas. Kaip ir analizuotais istorinių pavyzdžių Prancūzijoje ir Vokietijoje atvejais, dominavo viešosios valdžios diskrecijos modelis, valdžia galėjo pasitelkti tokias priemones, kurios jai atrodė būtinos, buvo ribojamos žmogaus teisės, demokratija bei teisinės valstybės principas. Nepaprastosios padėties sampratą, remiantis tuo metu vyravusiomis nuomonėmis, bene geriausiai apibūdino jau aptarta Schmitt'o teorija.

Tiek nepaprastosios, tiek karo padėties įvedimas tarpukario Lietuvoje, kaip demokratinėje valstybėje, pirmiausia lėmė įprasto teisinio režimo pakeitimą į išimtinį laikiną režimą, smarkiai išplėtusį valdžios galias ir ribojusį konstitucines gyventojų teises, demokratiją ir teisinės valstybės principą. Taip nutiko dažniausiai dėl to, kad buvo pakeistos įprastos sprendimų priėmimo parlamente ir teisingumo vykdymo procedūros. Karo padėties įstatymai⁷³⁷ labai išplėtė teismų diskrecijoje esančių administracinių ir baudžiamųjų sankcijų taikymą, numatė specialias institucijas (karinius tribunolus, ypatinguosius teismus ir kt.). Nepaprastosios padėties įstatymai dažniausiai nenumatė specialių institucijų, turėjo veikti įprastiniai teismai,

⁷³⁵ GAILIUS, B. Partizanų diktatūra. Vilnius: *Politologija*, 2011, 2 (62) tomas, p. 86.

⁷³⁶ *Ten pat*, p. 91.

⁷³⁷ Išvertus iš anglų kalbos, žodžių junginys „martial law“ reikštų „karo įstatymas“. Dėl to kai kuriuose anglakalbiuose politologijos žodynuose „karo padėties“ kaip teisinio instituto svarbiausiu komponentu laikomi kariniai teismai, sudarantys sąlygas efektyviai reguliuoti visuomenės gyvenimą, naudojant procedūriškai supaprastintą bei maksimaliai sugriežtintą karo meto teisę.: *A Dictionary of Political Thought*, second ed., edited by R. Scruton, London, 1996, p. 336–337.

tačiau galėjo būti keičiamos proceso normos.

Nepaprastajai padėčiai tarpukariu tapus įprasta, nuolatine, piliečių statusą dažnai lėmė tvarka, Konstitucijoje numatyta kaip išimtinė. Išimtinis režimas, tapęs nuolatiniu, iškreipė žmogaus teisių apsaugos praktiką ir itin trukdė demokratijai, kurią siekta įtvirtinti 1922 m. Konstitucijoje. Lietuvos nepriklausomybės pradžioje, paskelbus karo stovį, išplėstos administracinių sankcijų taikymo galimybės⁷³⁸. Išimtinis įgaliojimas turinčio karo komendanto diskrecijai buvo palikta nuspręsti, ar taikyti piniginę baudą, ar izoliuoti įsakymus pažeidusius arba potencialiai pavojingus asmenis. Pakeisti ar panaikinti sankciją galėjo tik krašto apsaugos ministras. Karo komendantų plati diskrecija ir susiaurintos piliečių teisės bei beveik jokios kontrolės, tapo nuolatine schema ir kėlė didelę grėsmę virsti administracine savivale. Be minėtų pareigūnų, administracinių bausmių taikymo teisę turėjo ir apskričių viršininkai, burmistrai, viršaičiai, finansų ministerijos organai⁷³⁹. Policija paprastai tik surašydavo protokolus, o administracine tvarka bausdavo karo komendantai. Per visą tarpukario laikotarpį nuolat didėjo karinės ir civilinės administracijos įgaliojimai, o specialių kontroliuojančių institucijų taip ir nesukurta⁷⁴⁰. Konstitucinės teisės autoritetas M. Römeris komentavo situaciją taip: „Teisinėje valstybėje valdžios imperiumas reiškiasi teisinėmis normomis, o policinio režimo valstybėje valdžios veiksmai reiškiasi palaidais aktais. [...] Kur administracijos aktų nėra teisminės kontrolės, ten nėra jokios garantijos, kad administracijos organų aktai atitiks įstatymų normas. Gali būti įstatymai, viskas parašyta, bet jeigu įstatymų nesilaikoma, tai nėra priemonių tam sudrausti. Tai ir bus tipinga policinė valstybė“⁷⁴¹.

Be to, priėmus Ypatinguosius įstatus, buvo sukurta specifinė „dvilypė“ teismų sistema, kai šalia įprastinių veikė ir kariniai teismai⁷⁴².

⁷³⁸ Daugiau žr.: PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J., *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Vilnius, 2005, p. 11–28.

⁷³⁹ KUODYS, M. Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m., p. 223.

⁷⁴⁰ *Ten pat.* Kad problema egzistuoja – pripažinta anksti, bet prirėkė nemažai laiko, kol pradėta kalbėti apie praktinius jos sprendimo būdus. Iš pradžių svarstyta galimybė tą funkciją suteikti 1928 m. įsteigta Valstybės tarybai, kiek vėliau – numatyta įsteigti administraciniam teismui.

⁷⁴¹ RÖMERIS, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Kaunas, 1931, p. 20.

⁷⁴² 1933 m. Teismų santvarkos įstatymas Lietuvoje nustatė tokią teismų hierarchiją: Apylinkės teismai (žemiausia grandis), Apygardos teismai, Apeliaciniai Rūmai, Vyriausiasis Tribunolas. Teismų santvarkos įstatymas, *VŽ*, 1933 07 11, Nr. 419 – 2900. Daugiau žr. MAKSIMAITIS, M. Teismų santvarkos pagrindų formavimasis Lietuvoje (1918–1933), *Jurisprudencija*. 2013, 20(3), p. 375–390.

Paskelbus karo padėtį, nuolatinio Armijos teismo ir laikinai sudaromų karo lauko teismų kompetencijai teko ne tik karininkų bylos, bet ir civilių asmenų, kaltinamų antivalstybine veikla bei kai kuriais baudžiamaisiais nusikaltimais. Tačiau asmenys už politinius nusikaltimus galėjo būti teisiami ir įprastiniuose teismuose: iki 1933 m. Apygardos teisme, po to – Apeliaciniuose rūmuose, taip pat aukščiausiajame Lietuvos to meto teisme – Vyriausiam tribunole⁷⁴³.

1925 m. priimtame Sustiprintos apsaugos įstatyme nebuvo numatyta galimybė civilius asmenis teisti karo teismuose. Tačiau tam nepritarė kariuomenės vadovybė, todėl 1939 m. ši problema buvo išspręsta pakeitus Baudžiamąjį kodeksą ir priėmus Nepaprastojo meto įstatymą, kuriame nustatyta, kad įvedus sustiprintą apsaugą, vidaus reikalų, krašto apsaugos ir teisingumo ministrai, susitarę gali perduoti antivalstybine veikla kaltinamus asmenis teisti kariniams teismams. Tarpukario Lietuvoje veikė trijų rūšių kariniai teismai: karo lauko, pulko ir Armijos teismas⁷⁴⁴. Šalia jų su išlyga galima paminėti karininkų garbės teismą, skirtą „kariškos tarnybos taurumui apsaugoti ir geram karininko vardui palaikyti“. Jis nagrinėjo ne kriminalinius nusikaltimus ar tarnybinius nusižengimus, bet moralinius-etinius karininkų elgesio aspektus⁷⁴⁵.

Taigi per 20 metų nepriklausomybės laiką Lietuva išplėtojo visą su išimtaine (ypatingąja) padėtimi susijusią teisinę bazę. Pirmuoju laikotarpiu iki 1926 m. nepaprastąsias priemones dar galima vertinti remiantis tuo metu galiojusiais Vakarų teisės tradicijos konstituciniais standartais, tačiau po perversmo, autoritarinio režimo laikotarpiu, nepaprastosios padėties teisinis reguliavimas prieštaravo esminėms konstitucinėms vertybėms (teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos). Platūs karo komendantų ir apskričių viršininkų įgaliojimai (kuriais naudotasi nuolat), nors ir leido užkirsti kelią daugumai potencialiai pavojingų valstybės santvarkai ir valstybės valdžiai veiklą, užtikrino viešosios tvarkos apsaugą, tačiau kartu griežtai apribojo ir neretai pažeisdavo gyventojų teises bei kitas konstitucines vertybes. Baudžiamosios teisės šaltinių papildymai ir atskirų kategorijų civilių bylų priskyrimas kariniams teismams labai supaprastino ir pagreitino procedūras teismuose, tačiau neužtikrino tinkamo teismo proceso ir

⁷⁴³ KUODYS, M. Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m. p. 227.

⁷⁴⁴ APANAČIUS, M. Kariniai teismai 1926–1940 metais, *Iš Lietuvos valstybės ir teisės istorijos*, p. 240–241.

⁷⁴⁵ KUODYS, M. Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m. p. 230.

teisingumo įgyvendinimo. Lietuvos karo teismų sistema funkcionavo pakankamai sklandžiai ir atliko svarbiausius jai tuomet keliamus uždavinius, tačiau ją reikėtų vertinti kritiškai dėl viešumo trūkumo, itin griežtų bausmių, įskaitant mirties bausmės taikymo ir žmogaus teisių pažeidimų⁷⁴⁶.

2. Nepaprastosios padėties nuostatos šiuolaikinėje Lietuvos teisėje

Šioje dalyje analizė pradedama nuo nepaprastosios padėties teisinių pagrindų Lietuvos šiuolaikinėje konstitucinėje teisėje. Pirmiausia ištiriamas nepaprastosios padėties konstitucinis įtvirtinimas ir apibrėžiama jos konstitucinė sąvoka. Toliau analizuojami nepaprastosios padėties pagrindai įstatyminiame administraciniame reguliavime. Apibrėžus nepaprastosios padėties reglamentavimo esminius bruožus, pereinama prie detalesnės šios padėties elementų analizės, pagal pirmojoje dalyje išskirtą nepaprastosios padėties elementų schemą. Galiausiai apibrėžiamas Lietuvos nepaprastosios padėties modelis, kuris lyginamas su III darbo dalyje atlikto lyginamojo tyrimo rezultatais.

2.1. Nepaprastosios padėties instituto Konstitucijos nuostatos

1990 m. kovo 11 d. priimtame Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme nepaprastosios padėties institutas nebuvo numatytas. Šis institutas buvo įtvirtintas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija), kurioje nepaprastosios padėties sąvoka nėra apibrėžta, tačiau analizuojant Konstitucijos nuostatas, per nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą, įvedimo procedūrą ir nustatytus galimus žmogaus teisių apsaugos suvaržymus, galima išsiaiškinti tam tikrus konstitucinius nepaprastosios padėties aspektus.

Konstitucijos 144 straipsnis dėl nepaprastosios padėties nustato:

„Jeigu Valstybėje iškyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai, Seimas gali visoje valstybės teritorijoje ar jos dalyje įvesti nepaprastąją padėtį. Jos trukmė – iki šešių mėnesių.

Tarp Seimo sesijų neatidėliotinais atvejais tokį sprendimą turi teisę priimti Respublikos Prezidentas, kartu šaukdamas neeilinę Seimo sesiją svarstyti šio klausimo. Seimas patvirtina arba panaikina Respublikos Prezidento sprendimą.

⁷⁴⁶ Daugiau apie karo teismus Lietuvoje žr.: *Ten pat* ir Apanavičius, M. Kariniai teismai 1926–1940 metais, *Iš Lietuvos valstybės ir teisės istorijos*, p. 240–241.

Nepaprastą padėtį reguliuoja įstatymas“.

Šiame straipsnyje įtvirtinta, kad nepaprastoji padėtis gali būti įvedama tuomet, kai iškyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Iš to galima matyti, kad yra nustatytas nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas, kuris atspindi apsauginį tikslą – apsaugoti konstitucinę santvarką ar visuomenės rimtį, kai kyla grėsmė. Taip pat nustatyta, kad teisė įvesti tokią padėtį yra priskirta tautą atstovaujančiai institucijai – Seimui. Jis gali nuspręsti įvesti nepaprastą padėtį visoje valstybės teritorijoje arba jos dalyje. Tarp Seimo sesijų, kai Seimas nėra susirinkęs, teisę įvesti nepaprastą padėtį turi ir Respublikos Prezidentas, tačiau jis privalo nedelsiant sušaukti neeilinę Seimo sesiją svarstyti šio klausimo. Seimas privalo patvirtinti arba panaikinti tokį Respublikos Prezidento sprendimą. Be to, nustatyta, kad nepaprastoji padėtis gali būti įvesta tik laikinai, jos trukmė – iki 6 mėnesių. Tai reiškia, kad nepaprastoji padėtis gali būti įvedama tik laikinai ir jos įvedimo trukmė negali būti ilgesnė kaip 6 mėnesiai. Vis tik Konstitucijoje nėra numatyta jos pratęsimo galimybės, tačiau nėra ir jokių apribojimų tam, kad jos negalima būtų įvesti iš naujo.

Lietuvos Konstitucijos 145 straipsnyje nustatyta, kad įvedus nepaprastą padėtį, laikinai gali būti apribojamos teisės ir laisvės, nurodytos Konstitucijos 22, 24, 25, 32, 35 ir 36 straipsniuose, t. y. žmogaus privataus gyvenimo neliečiamumas, būsto neliečiamumas, laisvė reikšti įsitikinimus ir skleisti informaciją, judėjimo laisvė, susivienijimų ir susirinkimų teisės. Konstitucijoje nustatytas baigtinis sąrašas pamatinių teisių, kurios gali būti laikinai apribojamos. Teisės moksle pripažįstama, kad žmogaus teisės yra neatsiejamai susijusios su demokratijos ir teisinės valstybės principais⁷⁴⁷. Todėl ribojant, pavyzdžiui, žmogaus privataus gyvenimo apsaugą, tam tikra prasme gali būti ribojamas teisinės valstybės principas, o suvaržant susirinkimų laisvę tam tikra prasme ribojamas ir demokratijos principas.

Konstitucijoje nėra numatyta, kad dėl minėtų žmogaus teisių ir laisvių ribojimo turėtų būti nustatoma žalos atlyginimo tvarka, todėl darytina išvada, kad dėl minėto sąrašo žmogaus teisių apsaugos ribojimo nepaprastosios padėties metu patirtų nuostolių valstybė neprivalo kompensuoti, jeigu ribojimai buvo teisėti remiantis Konstitucija. Tačiau kiekvienas asmuo, kuris mano, kad jo teisės konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą, kaip numatyta Konstitucijos 30

⁷⁴⁷ ISOKAITĖ, I.; MILAŠIŪTĖ, V. Politinės ir asmeninės teisės, p. 384. Iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), 2015.

straipsnio 1 dalyje. Remiantis Konstitucinio Teismo jurisprudencija, ši teisė yra absoliuti ir negali būti ribojama⁷⁴⁸.

Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje išaiškinta, kad tais atvejais, kai nėra įstatymo, kuriuo remiantis būtų galima reikalauti asmeniui padarytos žalos atlyginimo, teismai, vykdydami teisingumą, ginčui išspręsti privalo tiesiogiai taikyti Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalį, užpildyti teisės spragas *ad hoc* ir taikyti teisę (be kita ko, naudojantis teisės analogija, taikant bendruosius teisės principus, taip pat aukštesnės galios teisės aktus, pirmiausia Konstituciją)⁷⁴⁹.

Atkreiptinas dėmesys, kad minėtame žmogaus teisių, kurios gali būti ribojamos nepaprastosios padėties metu, sąraše nėra paminėta teisė į nuosavybę, todėl darytina išvada, kad nepaprastosios padėties metu nuosavybė gali būti paimama tik įstatymo pagrindu ir tik už tai teisingai atlyginant, kaip numatyta Konstitucijos 23 straipsnio 3 dalyje.

Konstitucijoje nustatyta teisinės valstybės ir demokratijos principų apsauga nepaprastosios padėties metu. Konstitucijos 111 straipsnio 3 dalyje numatyta žmogaus teisių gynimo teisminė garantija – taikos metu negali būti steigiami teismai su ypatingais įgaliojimais. Konstitucijos 147 straipsnyje numatyta, kad nepaprastosios padėties metu Konstitucija negali būti taisoma. Tai galima laikyti teisinės valstybės principo apsauga nepaprastosios padėties metu. Konstitucijos 143 straipsnyje nustatyta: „Jeigu karo veiksmų metu turi būti rengiami eiliniai rinkimai, Seimas arba Respublikos Prezidentas priima sprendimą pratęsti Seimo, Respublikos Prezidento ar savivaldybių tarybų įgaliojimus“. Iš sisteminės Konstitucijos analizės galima teigti, kad nepaprastosios padėties metu rinkimai turėtų būti rengiami, nes nėra numatyta galimybės pratęsti renkamų valdžios institucijų įgaliojimus. Tai laikytina demokratijos principo apsauga nepaprastosios padėties metu.

Vertinant nepaprastosios padėties normų konstitucinio įtvirtinimo detalumą kitų Europos konstitucijų kontekste (analizė III dalyje), galima teigti, kad Konstitucijoje įtvirtintos vidutinio konkretumo nepaprastosios padėties normos. Toks teiginys grindžiamas konstitucinių nepaprastosios padėties elementų skaičiumi. Konstitucijoje įtvirtinti pagrindiniai, tačiau ne visi elementai, t. y. nustatyti subjektai, galintys įvesti nepaprastąją padėtį, jos įvedimo procedūra, konstitucinių vertybių apsaugos ir ribojimo nuostatos bei

⁷⁴⁸ KT 2000 m. birželio 30 d. nutarimas (*Žin.*, 2000, Nr. 54-1587).

⁷⁴⁹ KT 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas (*Žin.*, 2006, Nr. 90-3529).

maksimali trukmė. Tuo tarpu prie detalaus įtvirtinimo konstitucijų priskirtinos tos, kuriose numatytos ir tam tikros nepaprastosios padėties valdymo bei atšaukimo nuostatos.

Konstitucija nenumato institucijos, atsakingos už nepaprastosios padėties valdymą bei kitų nepaprastosios padėties valdymo nuostatų. Konstitucijoje nustatyta, kad nepaprastąją padėtį reguliuoja įstatymas. 2012 m. priimtame Lietuvos Respublikos Konstitucinių įstatymų sąrašo konstituciniame įstatyme *inter alia* numatytas ir Nepaprastosios padėties konstitucinis įstatymas⁷⁵⁰. Nors Konstitucija nepaprastąją padėtį reguliuoja lakoniškai, tačiau nepaprastosios padėties konstituciniai pagrindai turėtų būti įtvirtinti konstituciniame įstatyme. Todėl galima sakyti, kad Lietuvoje pasirinktas kelias nepaprastąją padėtį reguliuoti aukščiausios galios teisės aktais. Tačiau iki šiol toks konstitucinis įstatymas nepriimtas, o nepaprastąją padėtį Lietuvoje reguliuoja 2002 m. Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas (toliau – Nepaprastosios padėties įstatymas).

Svarbu atkreipti dėmesį, kad Konstitucijos 69 straipsnio 3 ir 4 dalyse konstituciniai įstatymai yra išskirti, kaip turintys sudėtingesnę priėmimo tvarką nei ordinariniai įstatymai. Iš sisteminės Konstitucijos 47, 69, 72, 150 straipsnių analizės galima suprasti, kad konstituciniai įstatymai yra mažesnės teisinės galios negu Konstitucija, tačiau jų teisinė galia didesnė negu paprastųjų įstatymų. Teisės mokslinėje literatūroje yra pateikiama skirtingų nuomonių apie tai, kokie įstatymai yra konstituciniai, kokia jų prigimtis ir paskirtis, teisinė galia, kokia balsų dauguma jie priimami ir keičiami⁷⁵¹.

Analizuojant Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinį įstatymą, galima pastebėti, kad jis įtvirtina svarbias vertybes. Todėl svarbu pabrėžti, jog nepaprastosios padėties įtraukimas į Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinį įstatymą parodo, kad šiam klausimui įstatymų leidėjas suteikia ypatingą reikšmę. Įvertinus tai, jog Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinis įstatymas priimtas 2012 m., ir tik tuomet į jį įtrauktas Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties konstitucinis įstatymas, 2002 m. priimto ordinarinio įstatymo, t. y. Nepaprastosios padėties įstatymo negalima laikyti

⁷⁵⁰ Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinis įstatymas (*Žin.*, 2012, Nr. 36-1772).

⁷⁵¹ Daugiau žr.: VAIČAITIS, V. *Konstitucinių įstatymų fenomenas: konstitucinių (organinių) įstatymų lyginamoji studija*. Vilnius: TIC, 2004, p. 108-135. SINKEVIČIUS, V. Konstitucinių įstatymų samprata: teoriniai aspektai. *Jurisprudencija*, t. 2(104), 2008, p. 28–38; 7. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: TIC, 2005, p. 76-77, 365-366.

konstituciniu. Todėl, kaip jau minėta, belieka apgailestauti, kad toks konstitucinis įstatymas iki šiol nėra priimtas⁷⁵².

Konstitucijos nuostatų analizė be kita ko atskleidžia nepaprastosios padėties bei karo padėties skirtumus Lietuvos konstitucinėje santvarkoje. Jau buvo pažymėta, kad karo padėties reguliavimas neįeina į šio darbo objektą, tačiau šiam tyrimui svarbus yra karo ir nepaprastosios padėties skirtumų tyrimas todėl, kad dėl bendros istorijos šie institutai neretai painiojami, be to karo ir nepaprastosios padėties skirtumai aiškiau atskleidžia tam tikrus esminius nepaprastosios padėties bruožus. Šio darbo I dalyje buvo išskirti bendrieji paminėtų teisinių režimų skirtumai šiuolaikinėje Vakarų teisės tradicijoje. Tuo tarpu, atlikus nepaprastosios padėties konstitucinio įtvirtinimo Lietuvoje tyrimą, galima detalizuoti ir patikslinti nepaprastosios padėties bei karo padėties skirtumus. Taigi, iš Konstitucijos išplaukia, kad:

1. Nepaprastoji padėtis įvedama taikos metu, kai kyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Tuo tarpu karo padėties įvedimas siejamas su ginkluoto užpuolimo atveju, kai kyla grėsmė valstybės suverenumui ar teritorijos vientisumui. Todėl galima teigti, kad nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas yra žymiai platesnio pobūdžio grėsmė, tačiau ji neapima ginkluoto užpuolimo atvejų, kuriais kėsinamasi į valstybės suverenumą ir teritorijos vientisumą.

2. Konstitucijoje yra tiesioginis draudimas taikos metu steigti ypatingus įgaliojimus turinčius teismus, todėl pastarosios metu teisingumą vykdyti gali tik įprasti teismai, o karo padėties laikotarpiu – ir ypatingus įgaliojimus turintys teismai. Nepaprastosios padėties metu saugomas teisinės valstybės principas, valdžia lieka civilinės valdžios kontrolėje, institucijos turėtų vykdyti savo funkcijas. Įvertinus šiuos skirtumus, galima teigti, kad nepaprastosios padėties metu ginkluotosios pajėgos neturėtų būti naudojamos pagal paskirtį.

3. Karo padėties metu leidžiamas tam tikras demokratijos ribojimas. Tais atvejais, kai karo veiksmų metu turėtų būti rengiami eiliniai rinkimai, Konstitucija leidžia pratęsti Seimo, Respublikos Prezidento ar savivaldybių tarybų įgaliojimus, bet ne ilgiau kaip iki trijų mėnesių karui pasibaigus. Tuo tarpu nepaprastosios padėties atveju tokia įgaliojimų pratęsimo galimybė nenumatyta – iš to išplaukia, kad nepaprastosios padėties metu eiliniai rinkimai privalo būti rengiami ir šiame kontekste neleidžiamas demokratijos ribojimas.

⁷⁵² Konstitucinių įstatymų problematika neįeina į šio darbo objektą, todėl detaliau nėra analizuojama.

4. Konstitucija *expressis verbis* nustato nepaprastosios padėties maksimalią trukmę – 6 mėnesiai (nors ir nėra apribojimų ją įvesti dar kartą), o karo padėties maksimali trukmė nėra nustatyta.

5. Konstitucijoje numatyta, kad Seimas ratifikuoja ar denonsuoja Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis *inter alia* dėl atsisakymo naudoti jėgą ar grasinti jėga, taip pat taikos sutartis. Be to, teisėtiems karo veiksams reglamentuoti, be nacionalinių teisės aktų, taikoma speciali tarptautinė karo bei humanitarinė teisė, o nepaprastoji padėtis tarptautinėje teisėje beveik neregamentuojama, išskyrus žmogaus teisių apsaugos dokumentus, kurie numato bendruosius principus bei jų išimtis nepaprastosios padėties metu.

Kaip matyti, nepaprastoji padėtis ir karo padėtis yra savo esme skirtingi teisiniai režimai, taikomi esant skirtingoms sąlygoms ir suteikiantys skirtingus įgaliojimus. Vis dėlto, reikia pastebėti, jog Konstitucijoje yra ir tam tikrų panašumų. Vertinant įvedimo tvarką ir žmogaus teisių bei laisvių ribojimą, karo ir nepaprastosios padėties režimai yra panašūs – karo padėtis įvedama tų pačių subjektų, kaip ir nepaprastoji padėtis bei gali būti ribojamos tos pačios žmogaus teisės, numatytos Konstitucijos 145 straipsnyje.

Apibendrinant, galima teigti, kad nepaprastoji padėtis Konstitucijoje įtvirtinta, kaip gintis pajėgios demokratijos ir teisinės valstybės bendros konstrukcijos elementas, kurio taikymas (įvedimas) taikos metu – nespecialiems teismams ir ypač Konstituciniam Teismui teisingas (žinybingas) dalykas.

2.2. Nepaprastosios padėties instituto įstatyminis įtvirtinimas

Kaip jau minėta, nepaprastoji padėtis detaliau reglamentuojama Nepaprastosios padėties įstatyme. Šiame įstatyme nepaprastoji padėtis apibrėžiama kaip ypatingas teisinis režimas valstybėje ar jos dalyje, leidžiantis taikyti Konstitucijoje ir pačiame Nepaprastosios padėties įstatyme nustatytus laikinus naudojimosi fizinių asmenų teisėmis ir laisvėmis apribojimus ir laikinus juridinių asmenų veiklos apribojimus⁷⁵³. Nepaprastoji padėtis yra vienintelis atvejis, kai Konstitucijoje tiesiogiai leidžiamos išimtinės valdžios galios bei žmogaus teisių ir laisvių ribojimas⁷⁵⁴. Žmogaus

⁷⁵³ Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas. *Žin.*, 2002, Nr. 64-2575.

⁷⁵⁴ Nepaprastosios padėties metu laikinai gali būti apribojamos teisės ir laisvės, nurodytos Konstitucijos 22, 24, 25, 32, 35 ir 36 straipsniuose. Tokia nuostata yra

teises valdžios institucijos gali riboti pasitelkdamos nepaprastąsias priemones, kurios Konstitucijoje ir Nepaprastosios padėties įstatyme apibrėžiamos, kaip laikino pobūdžio apribojimai, veiksmai, taikomi nepaprastosios padėties metu, siekiant pašalinti grėsmę konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai⁷⁵⁵. Konstitucinių terminų „konstitucinė santvarka“ ir „visuomenės rimtis“ turinys nėra plačiau atskleidžiamas, tačiau Nepaprastosios padėties įstatyme nustatyta, kad grėsmė šiems elementams kyla dėl susidariusios ekstremalios situacijos tik tuomet, kai šios grėsmės neįmanoma pašalinti nepanaudojus Konstitucijoje ir šiame įstatyme įtvirtintų nepaprastųjų priemonių.

Nepaprastosios padėties įstatyme nustatyta, kad nepaprastoji padėtis gali būti įvedama, kai dėl valstybėje susidariusios *ekstremalios situacijos* kyla grėsmė Lietuvos Respublikos konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai ir šios grėsmės neįmanoma pašalinti nepanaudojus Konstitucijoje ir Nepaprastosios padėties įstatyme įtvirtintų nepaprastųjų priemonių. Ekstremalios situacijos sąvoka apibrėžta, kaip padėtis, kuri atsiranda dėl gamtinio, techninio, ekologinio ar socialinio pobūdžio priežasčių ir sukelia staigų bei didelį pavojų žmonių gyvybei ar sveikatai, turtui, gamtai arba lemia žmonių žūtį, sužalojimą ar didelius turtinius nuostolius. Šiame kontekste paminėtina, kad, pavyzdžiui, E. Šileikis kritiškai vertina ekstremalios situacijos sąvokos įvedimą Nepaprastosios padėties įstatyme, nes tokia sąvoka neminima Konstitucijoje⁷⁵⁶. Vis dėlto, manytina, jog ši sąvoka yra reikalinga Lietuvos teisiniame reguliavime, o iš sisteminės Konstitucijos ir įstatymų analizės galima suprasti, kad „ekstremali situacija“ – tokia faktinė padėtis valstybėje, kai galima įvesti nepaprastosios padėties teisinį institutą. Tačiau šią „ekstremalios situacijos“ termino reikšmę kiek komplikuoja šios sąvokos vartojimas Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatyme (toliau – Civilinės saugos įstatymas), kuriame „ekstremali situacija“ jau suprantama ne kaip faktinė padėtis, o kaip teisinis institutas.

Ekstremali situacija, vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo nuostatomis, paskelbiama savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimu dėl ekstremalaus įvykio tam tikroje savivaldybėje, o jeigu ekstremali situacija išplinta į daugiau nei tris savivaldybes, valstybės lygio ekstremalią situaciją paskelbia Vyriausybė. Sprendimas dėl

daugelyje galiojančių demokratinių konstitucijų, pvz., Prancūzijos, Vokietijos, Lenkijos ir kt.

⁷⁵⁵ Nepaprastosios padėties įstatymas. *Žin.*, 2002, Nr. 64-2575.

⁷⁵⁶ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*, 2005, p. 574.

ekstremalios situacijos skelbimo valstybės lygiu svarstomas Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos posėdyje ir priimamas Vyriausybės nutarimu⁷⁵⁷. Civilinės saugos įstatyme apibrėžta, kad ekstremalia situacija laikoma dėl ekstremaliojo įvykio susidariusi padėtis, kuri gali sukelti staigų didelį pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, turtui, aplinkai arba gyventojų žūtį, sužalojimą ar padaryti kitą žalą⁷⁵⁸. Tuo tarpu ekstremalusis įvykis apibrėžiamas, kaip nustatytus kriterijus atitinkantis, pasiekęs ar viršijęs gamtinis, techninis, ekologinis ar socialinis įvykis, kuris kelia pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, jų socialinėms sąlygoms, turtui ir (ar) aplinkai. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime yra nustatyti kriterijai, kuriais remiantis turi būti vertinama, ar tam tikros aplinkybės galėtų būti laikomos ekstremaliu įvykiu, nustatytos tokių įvykių kategorijos, padariniai, pagal kuriuos turi būti nustatoma, ar įvykis ekstremalus, pavyzdžiui, nukentėjusiųjų skaičius⁷⁵⁹. Tik paskelbus ekstremalią situaciją, atsiranda galimybė pasitelkti reikiamus materialinius išteklius iš valstybės rezervo ir ūkio subjektų bei kariuomenės pagalbą. Pasirengimas ekstremalioms situacijoms, veiksmai joms gresiant ir jų likvidavimo priemonės yra nustatyti Civilinės saugos įstatyme. Ekstremali situacija yra skelbiama tuomet, kai kyla ekstremalus įvykis, kuris yra mažesnio masto ir jo suvaldymui užtenka atitinkamai mažesnių apribojimų, nei tuo atveju, kai skelbiama nepaprastoji padėtis⁷⁶⁰. Tokiais atvejais, kaip pavyzdžiui, gaisro Kuršių Nerijoje, afrikinio kiaulių maro (AKM), Lietuvoje atitinkamuose regionuose buvo paskelbta ekstremali situacija. Ekstremalios situacijos paskelbimas leidžia pasitelkti reikalingus materialinius išteklius iš valstybės rezervo ir ūkio subjektų bei kariuomenės pagalbą, tačiau nesuteikia tokių plačių įgaliojimų valdžiai, kaip

⁷⁵⁷ Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo 9 straipsnio 11 punktas ir 26 straipsnio 2 punktas, Ekstremaliųjų situacijų skelbimo ir atšaukimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugpjūčio 31 d. nutarimu Nr. 1243 „Dėl Ekstremaliųjų situacijų skelbimo ir atšaukimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4B50A49D0476/TAIS_470011>

⁷⁵⁸ Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas (*Žin.*, 2009, Nr. 159-7207, nauja suvestinė redakcija nuo 2015-07-01)

⁷⁵⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 241 Dėl ekstremaliųjų įvykių kriterijų patvirtinimo (Nauja redakcija nuo 2015-10-16, Nr. 1063, 2015-10-14, paskelbta TAR 2015-10-15).

⁷⁶⁰ Ten pat, 2 straipsnio 9 punkte nustatyti ekstremaliojo įvykio kriterijai – stebėjimais ir skaičiavimais nustatyti arba tarptautinėje praktikoje naudojami fizikiniai, cheminiai, geografiniai, medicininiai, socialiniai ar kiti įvykio mastą, padarinius ar faktą apibūdinantys dydžiai arba aplinkybės (kritinės ribos), kuriuos atitinkantis, pasiekęs ar viršijęs įvykis laikomas ekstremaliuoju.

nepaprastoji padėtis, pavyzdžiui, žmogaus teisių, ribojimas galimas tik nepaprastosios padėties metu.

Nepaprastoji padėtis, kaip minėta, yra ypatingas teisinis režimas, leidžiantis taikyti laikinus naudojimosi fizinių asmenų teisėmis ir laisvėmis bei juridinių asmenų veiklos ribojimus. Nepaprastoji padėtis įvedama ne ilgiau kaip 6 mėnesiams, visoje valstybėje ar jos dalyje, kai dėl valstybėje ar kitose valstybėse susidariusios ekstremalios situacijos kyla grėsmė Lietuvos Respublikos konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai ir šios grėsmės neįmanoma pašalinti nepanaudojus neparastųjų priemonių (laikinių apribojimų). Nepaprastąją padėtį gali įvesti Seimas priimdamas nutarimą, taip pat Respublikos Prezidentas priimdamas dekretą, tačiau jo sprendimą turi patvirtinti Seimas. Seimas arba Respublikos Prezidentas gali nustatyti tam tikrų Konstitucijoje nustatytų teisių ir laisvių apribojimus bei neparastųjų priemonių panaudojimą tiek, kiek to reikalauja padėties sunkumas. Pagal Nepaprastosios padėties įstatymą, šios padėties metu gali būti įvedamas tiesioginis valdymas, steigiamos viešosios tvarkos apsaugos komendantūros, pasitelkiama Lietuvos kariuomenė, mobilizacinis rezervas, naudojamas valstybės rezervas. Toks režimas gali būti įvedamas tik taikos metu, tuomet teisingumą gali vykdyti tik įprasti teismai, o ginkluotosios pajėgos negali būti naudojamos kariniais tikslais.

Koncentruotai apibrėžus nepaprastosios padėties įtvirtinimą Lietuvos konstituciniame ir įstatyminiame reguliavime, toliau plačiau analizuojami jos konstituciniai elementai, valstybės institucijų įgaliojimai įvedant ir valdant neparastąją padėtį, žmogaus teisių ribojimo ir gynimo aspektai.

3. Nepaprastosios padėties konstituciniai elementai

Šioje dalyje išskiriami ir detalai po vieną analizuojami konstituciniai nepaprastosios padėties elementai, kurie buvo išskirti III darbo dalyje: nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas, įvedimo procedūra, žmogaus teisių ribojimas, žmogaus teisių gynimas, teisinės valstybės ir demokratijos ribojimas, valstybės valdymas nepaprastosios padėties metu ir šios padėties atšaukimas. Šių elementų konstitucinis įtvirtinimas vertinamas šio darbo III dalies lyginamosios Europos konstitucijų analizės kontekste.

Nors ne visi elementai Konstitucijoje įtvirtinti *expressis verbis*, jie visi gali būti išvedami iš konstitucinio reguliavimo, analizuojant joje įtvirtintų vertybių ir siekių sistemą. Kadangi Konstitucijoje tiesiogiai duodama nuoroda į nepaprastosios padėties įstatyminį reguliavimą, išsamiai

analizuojant nepaprastosios padėties konstitucinius elementus, kartu turi būti vertinamas ir jų įstatyminis administracinis įtvirtinimas.

3.1. Nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas

Galima prisiminti, kad Europos konstitucijose nepaprastosios padėties pagrindas dažniausiai įtvirtinamas gana abstrakčiai, išskyrus kelias konstitucijas, įtvirtinusias tokius pagrindus, kaip gamtos katastrofos ar sukilimas. Manytina, kad nepaprastosios padėties pagrindų įtvirtinimas išplaukia iš valstybės istorinės patirties ir tradicijų. Dėl šių nuostatų abstraktumo šis elementas toliau nėra lyginamas.

Konstitucijos 144 straipsnyje numatyta, kad nepaprastoji padėtis Lietuvoje įvedama, kai iškyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai, kitaip tariant, kai kyla pavojus esminėms konstitucinėms vertybėms. Todėl nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas kildinamas iš Konstitucijos ir siejamas su grėsmės „konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai“ turiniu. Toliau atskirai detaliam analizuojami šie nepaprastosios padėties įvedimo pagrindai.

1) Grėsmė konstitucinei santvarkai

Nei Konstitucijoje, nei įstatymuose nėra nustatyto konstitucinės santvarkos apibrėžimo. Konstitucinės santvarkos sąvokos tarpukario Lietuvos konstitucijose apskritai nebuvo⁷⁶¹. Be to, neaiškus yra konstitucinės santvarkos apsaugos ir gynimo objektas, o tai kelia problemų ne tik teoriniu, bet ir praktiniu požiūriu, kadangi įvedus nepaprastąją padėtį konstitucinei santvarkai ginti, gali būti ribojamos tam tikros žmogaus teisės ir laisvės. Remiantis loginiu ir sisteminiu požiūriu konstitucinė santvarka ir Konstitucija nėra tapatūs terminai. Kaip rašo profesorius Šileikis, atsižvelgiant į Konstitucijoje nurodytus konstitucinės santvarkos gynimo būdus (valstybinės bendruomenės priešinimąsi ir nepaprastosios padėties įvedimą, 3 str. 2 d., 144 str.), konstitucine santvarka laikytina „bendrojo valstybinio būvio konstitucinės konstrukcijos bazė (stuburas), t. y. giliausių politinių ir teisinių vertybių sistema, kurią galima objektyviai detalizuoti

⁷⁶¹ Šiuo atveju rašoma apie 1920 ir 1922 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijas, nes kitų tarpukario Lietuvos konstitucijų negalima laikyti konstitucionalizmo tradicijos dalimi.

įvardijant jos principinį (minimalų) elementų sąrašą“⁷⁶². Baigtinį sąrašą sudaryti būtų sudėtinga ir neprasminga.

Šileikis pateikia dvejopą konstitucinės santvarkos principinę sampratą. Laikantis plačiojo požiūrio, konstitucine santvarka laikytina visų pagrindinių „konstitucionalizuoto būvio“ principų (nepriklausomybės, respublikos, demokratijos, teisinio ir socialinio valstybingumo principų) ir visų susijusių išvestinių principų ir nuostatų (pvz., nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas, tiesioginių rinkimų, unitarinės sistemos) sistema, kurios tam tikri elementai iš dalies gali būti modifikuojami nesukeliant grėsmės kitų Konstitucijos nuostatų vientisumui. Siauruoju požiūriu, tai – tam tikrų esminių jungiamųjų principų, t. y. demokratijos ir teisinio valstybingumo, bei jų esmę detalizuojančių išvestinių principų ir normų sistema, kurios negalima iš esmės modifikuoti nesukeliant grėsmės kitų Konstitucijos nuostatų vientisumui⁷⁶³.

Šileikio teigimu, tik siauruoju požiūriu suprantamos konstitucinės santvarkos gynimas yra pakankamas pagrindas įvesti nepaprastąją padėtį, kuomet aktualus jos kardomasis gynimas, iškilus realiai grėsmei. Šio autoriaus manymu, siauruoju požiūriu konstitucinė santvarka apima:

(i) valdžių padalijimo (5 str. 1 d., 67, 84, 94, 109 str.) ir teisėjų nepriklausomumo (109 str. 2, 3 d., 114 str. 1 d.) principai, įstatymų leidybos, valdymo ir teisingumo vykdymo konstitucingumas (5 str. 2 d., 7 str. 1 d.);

(ii) prigimtinės žmogaus teisės ir laisvės (18 str.);

(iii) tautos suverenitetas (2, 4 str.) – demokratinės valstybės esminis komponentas, jungiantis atitinkamus rinkimų principus (55 str. 1 d., 78 str.) ir daugumos (balsavimo referendume, rinkimuose ar kolegialios valstybės valdžios institucijose) principą, taip pat daugiapartinė sistema (35 str. 1 d.), Seimo nario laisvas mandatas (ir iš jo kylanti opozicijos galimybė Seime; 59 str. 4 d.), visuomenės informavimo priemonių laisvė (44 str.).

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas), vertindamas įstatyme Vyriausybei suteikto įgaliojimo saugoti konstitucinę santvarką konstitucingumą, išaiškino, kad toks įgaliojimas savaime neprieštarauja Konstitucijai, t. y. antikonstituciškai neišplečia konstitucinių Vyriausybės įgaliojimų sąrašo, kadangi jokia valstybės institucija neturi išimtinio įgaliojimo saugoti konstitucinę santvarką, tai yra kiekvienos valstybės institucijos pareiga. Konstitucinis Teismas

⁷⁶² ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė* (2 leidimas). Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. p. 572-573.

⁷⁶³ *Ten pat.*

konstitucinės santvarkos turinį išaiškino taip: „Lietuvos Respublikos konstitucinė santvarka grindžiama žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių, kaip didžiausios vertybės, prioritetu, taip pat principais, įtvirtinančiais Tautos suverenitetą, valstybės nepriklausomybę ir teritorinį vientisumą, demokratiją, valstybės valdymo formą – respubliką, valstybės valdžių atskyrimą, jų savarankiškumą ir pusiausvyrą, vietos savivaldą ir pan.“. Be to, Konstitucinis Teismas bendrai nurodė, kad: „Saugoti konstitucinę santvarką – tai reiškia neleisti, kad būtų kėsinamasi į Konstitucijoje nustatytus socialinius, ekonominius, politinius santykius, sudarančius asmens, visuomenės ir valstybės gyvenimo pagrindus“⁷⁶⁴.

Kiek kitokią konstitucinės santvarkos sampratą būtų galima suformuluoti, remiantis jau minėtomis trimis esminėmis konstitucinėmis vertybėmis, kurias Vaičaitis išskiria, kaip konstitucionalizmo tradicijos pamatus⁷⁶⁵. Per šias teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos vertybes galima apibrėžti konstitucinę santvarką, nes po jomis, kaip po skėčiu, patenka visi esminiai konstituciniai principai. Todėl manytina, kad nepaprastosios padėties įvedimo pagrindu, vadovaujantis Konstitucija, galėtų būti esminė grėsmė teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių konstitucinių vertybių, sudarančių visuomenės ir valstybės gyvenimo pagrindus, egzistavimui. Atsižvelgiant į Šileikio teoriją bei prisimenant suformuluotą nepaprastosios padėties sampratą, ne kiekviena grėsmė gali būti pagrindas įvesti nepaprastąją padėtį. Toks pagrindas atsirastų tik iškilus didelio masto grėsmei ar nelaimei ir tik tuomet, jei kilo reali ir konkreti grėsmė, jog bus paneigta bent vienos iš konstitucinių vertybių esmė arba kilo grėsmė jos egzistavimui *per se* valstybėje. Tokia grėsmė Lietuvos Respublikos konstitucinei santvarkai kiltų tuomet, jeigu iškiltų pavojus dėl šių vertybių egzistavimo:

(i) teisinės valstybės – apima konstitucijos viršenybės, valdžios galių ribojimo (valdžių padalijimas, įstatymų leidybos, valdymo ir teisingumo vykdymo konstitucingumas) bei teisingumo (teisėjų nepriklausomumo) principus;

(ii) demokratijos – apima tautos suvereniteto, jungiančio atitinkamus rinkimų ir daugumos principus, daugiapartinę sistemą, valstybės valdymo formą (respubliką), Seimo nario laisvą mandatą bei visuomenės informavimo priemonių laisvę;

⁷⁶⁴ KT 1999-11-23 nutarimas (*Žin.*, 1999-11-26, Nr. 101-2916).

⁷⁶⁵ VAIČAITIS, V., A. *et al.* Lietuvos konstitucionalizmo istorija, p. 11-14.

(iii) žmogaus teisių apsaugos – apima konstitucines žmogaus teises ir laisves.

Anksčiau išvardytos konstitucinės vertybės ir principai, kurie sudaro konstitucinės santraukos esmę, tačiau grėsmė konstitucinei santvarkai kiekvienu atveju turėtų būti vertinama atsižvelgiant į grėsmės pobūdį bei laipsnį ir keliamą pavojų konkrečioms vertybėms ir / ar jas sudarantiems konstituciniams principams, nes šiuo atveju būtų neįmanoma nustatyti detalių kriterijų ar sudaryti baigtinio grėsmių sąrašo. Galima daryti išvadą, kad grėsmė konstitucinei santvarkai yra vertybinis kriterijus, o šis vertinimo klausimas priklauso Seimo ir / arba Respublikos Prezidento diskrecijai.

Nepaprastoji padėtis, savo esme išimtinis ir pavojingas režimas, kuris turi būti pasitelkiamas tik tuomet, kai nėra kitos išeities, kaip *ultima ratio*. Čia taip pat galime pastebėti paradoksą – kai kyla grėsmė konstitucinei santvarkai, kurios pagrindiniai elementai yra teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos principai, Konstitucija leidžia valdžiai pasitelkti tokias nepaprastąsias priemones, kurios iš esmės riboja ir kelia grėsmę visiems išvardytiems elementams. Taigi Konstitucija, siekiant apsaugoti jos konstitucinę santvarką, kai šiai kyla grėsmė, suteikia galimybes valdžiai imtis tokių priemonių, kurios galėtų sukelti netgi dar daugiau grėsmės ar žalos teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos principams. Kyla klausimas, kaip tuomet nepaprastosios padėties režimas yra apskritai suderinamas su Konstitucija ir netgi yra jos dalimi?

Atsakymą galima išvesti iš liberaliosios politinės teorijos, jog vienintelis pagrindas, kuriuo remiantis laisvė gali būti teisėtai apribota, yra siekis ją išsaugoti. Taigi Konstitucija suteikia priemones valdžiai, kuriomis leidžiama laikinai riboti teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos principus, tačiau tik tam, kad jie būtų išsaugoti. Akivaizdu, kad tokia schema yra rizikinga, tačiau, siekiant sumažinti piktnaudžiavimo pavojų, kartu yra nustatomi konstituciniai apsauginiai elementai – išimtinė nepaprastosios padėties įvedimo teisė (tik Seimas arba Respublikos Prezidentas) bei laikina, apibrėžta trukmė (iki 6 mėn.).

2) Grėsmė visuomenės rimčiai

„Visuomenės rimties“ sąvoka nėra apibrėžta Konstitucijoje ar Nepaprastosios padėties įstatyme. Tarpukario Lietuvos Respublikos konstitucijose šios sąvokos nebuvo. Tuo tarpu analogiška nuostata yra Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso (toliau – BK) 284 straipsnyje: „Tas, kas viešojoje vietoje įžūliu elgesiu, grasinimais, piktybiškai tyčiodamasis

arba vandališkais veiksmais demonstravo nepagarbą aplinkiniams ar aplinkai ir sutrikdė *visuomenės rimtį* ar tvarką, baudžiamas <...>“. BK numatytas terminas – visuomenės rimties sutrikdymas kyla, kaip asmens nusikalstamų veiksmų padarinys. Pačiame BK ši sąvoka nėra apibrėžta, todėl, siekiant išsiaiškinti „visuomenės rimties“ termino reikšmę, naudingų šaltinių galėtų būti teismų praktika baudžiamosiose bylose.

Visuomenės rimties sutrikdymas yra laikomas vertinamuoju padarinių požymiu BK 284 straipsnyje numatyto nusikaltimo sudėtyje. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje nustatyta, kad „tai vertinamasis požymis, kurio turinys nustatomas įvertinus veikos padarymo aplinkybes ir atsiradusius padarinius“⁷⁶⁶. Išsami teismų praktikos analizė viešosios tvarkos pažeidimų bylose leidžia išskirti pagrindinius visuomenės rimties sutrikdymo turinio atskleidimo kriterijus bei tam tikras tipines situacijas, kai paprastai visuomenės rimtis ar tvarka būna sutrikdyta:

- veiksmas, kai prieš asmenį buvo panaudotas fizinis smurtas;
- aplinkiniai pasijuto šiurkščiai pažeminti ar šokiruoti;
- buvo nutrauktas žmonių poilsis ar darbas;
- padaryta žymi materialinė žala;
- sutrikdyta normali žmonių ar įstaigų veikla;
- žmonėms sukeltas didelis išgąstis ar kilo sumaištis;
- nutrauktas žmonėms skirtas renginys, sustabdytas eismas ir pan.

Atsižvelgiant į tai, kad visuomenės rimties sutrikdymas yra vertinamasis kriterijus, paminėtų situacijų sąrašas nėra ir negali būti baigtinis – sprendžiant, ar kaltininko veiksmai sukėlė visuomenės rimties ar tvarkos sutrikdymo padarinius, kiekvienu atveju privalo būti įvertinti šie pagrindiniai kriterijai:

- aplinkinių reakcija;
- nukentėjusiųjų skaičius;
- neteisėtos veikos trukmė⁷⁶⁷.

Visuomenės rimties sutrikdymą kaip pasekmę gali rodyti tai, kad viešoje vietoje prieš asmenį (-is) buvo panaudotas fizinis smurtas, žmonėms buvo sukeltas didelis išgąstis ar kilo sumaištis, aplinkiniai pasijuto šiurkščiai pažeminti ar buvo šokiruoti ir pan. Kai tam tikra nusikalstama veika suardo

⁷⁶⁶ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. vasario 12 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-34/2008.

⁷⁶⁷ Žr. pvz.: kasacinės nutartis Nr. 2K-397/2005, 2K-243/2006, 2K-248/2008, 2K-412/2009, 2K-563/2009, 2K-513/2010 ir kt.

žmonių normalią įprastą gyvenseną, tai pažeidžia jų teisę į saugią ir ramią aplinką.

Iš nustatytų visuomenės rimties sutrikdymo požymių galima išvesti, kad visuomenės rimtis – tai žmonių normali įprasta gyvensena, įgyvendinant teisę į saugią ir ramią aplinką. Tuo tarpu Konstitucijoje numatyta grėsmė visuomenės rimčiai galėtų būti suprantama, kaip grėsmė, jog bus iš esmės sutrikdyta įprasta visuomenės (ar didelės jos dalies) gyvenimo tėkmė. Kadangi grėsmė visuomenės rimčiai yra vertinamasis kriterijus, būtų neįmanoma pateikti tikslaus galimų grėsmių sąrašo, todėl kiekvienas atvejis turėtų būti vertinamas pagal pirmiau paminėtus kriterijus bei sisteminę teisės aktų analizę.

3) Susidariusi ekstremali situacija

Nepaprastosios padėties įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje nustatyta, jog „nepaprastoji padėtis gali būti įvedama, kai dėl valstybėje susidariusios ekstremalios situacijos kyla grėsmė Lietuvos Respublikos konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai ir šios grėsmės neįmanoma pašalinti nepanaudojus Konstitucijoje ir šiame Įstatyme įtvirtintų nepaprastųjų priemonių“. Kaip matyti, grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai turėtų kilti dėl *susidariusios ekstremalios situacijos*. Ekstremalios situacijos terminas jau buvo aptartas kartu su nepaprastosios padėties samprata šiuolaikinėje Lietuvos teisėje. Šiuo atveju ekstremalios situacijos sąvoka nagrinėjama detaliau – kaip nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas. Nepaprastosios padėties įstatyme pateikta ekstremaliosios situacijos sąvoka iš esmės atitinka Civilinės saugos įstatymo sąvoką, tik pastarajame dar atsiranda ekstremaliojo įvykio sąvoka.

Nepaprastosios padėties įstatyme pateikta ekstremaliosios situacijos sąvoka: „padėtis, kuri atsiranda dėl gamtinio, techninio, ekologinio ar socialinio pobūdžio priežasčių ir sukelia staigų bei didelį pavojų žmonių gyvybei ar sveikatai, turtui, gamtai arba lemia žmonių žūtį, sužalojimą ar didelius turtinius nuostolius“.

Civilinės saugos įstatyme pateikta ekstremaliosios situacijos sąvoka: „dėl ekstremaliojo įvykio susidariusi padėtis, kuri gali sukelti staigų didelį pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, turtui, aplinkai arba gyventojų žūtį, sužalojimą ar padaryti kitą žalą“.

Civilinės saugos įstatyme pateikta ekstremaliojo įvykio sąvoka: „nustatytus kriterijus atitinkantis, pasiekęs ar viršijęs gamtinis, techninis,

ekologinis ar socialinis įvykis, kuris kelia pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, jų socialinėms sąlygoms, turtui ir (ar) aplinkai“.

Kaip matyti, ekstremalioji situacija gali būti skelbiama dėl ekstremaliojo įvykio. Taigi, siekiant nustatyti, ar egzistuoja pagrindas įvesti nepaprastąją padėtį, reikėtų sistemiškai taikyti Nepaprastosios padėties įstatymą, kartu su Civilinės saugos įstatymu bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtintu Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašu.

Remiantis Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašu nustatoma, ar konkreti grėsmė / aplinkybės patenka į formalųjį ekstremaliojo įvykio apibrėžimą (vertinama pagal paties įvykio pobūdį bei nustatytą žuvusių ar nukentėjusių asmenų skaičių, žalą turtui ir kt.). Tuo atveju, jeigu susidariusios aplinkybės atitinka formalius ekstremaliojo įvykio kriterijus, skelbiama ekstremalioji situacija. Toliau remiantis Civilinės saugos įstatymu nustatomas ekstremaliosios situacijos valdymo lygis – valstybės ar savivaldybės. Taip pat turi būti vertinama, ar pakanka civilinės saugos sistemos pajėgų ir materialinių išteklių, esančių valstybės ar savivaldybės žinioje, ekstremaliajai situacijai likviduoti ir jos padariniams šalinti. Tuo atveju, jeigu nepakanka, sistemiškai taikant Nepaprastosios padėties įstatymą, turi būti įvertinta, ar dėl susidariusios ekstremalios situacijos kyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai.

Išanalizavus nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą nustatančią teisinę bazę galima pastebėti tam tikrus neatitikimus tarp Konstitucijos ir kitų teisės aktų nuostatų.

Visų pirma, Konstitucijoje nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas – „grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai“. Tuo tarpu Nepaprastosios padėties įstatyme – „dėl valstybėje susidariusios ekstremalios situacijos kyla grėsmė Lietuvos Respublikos konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai ir šios grėsmės neįmanoma pašalinti nepanaudojus Konstitucijoje ir šiame Įstatyme įtvirtintų nepaprastųjų priemonių“. Taigi šiame įstatyme atsiranda dvi papildomos sąlygos, kurių nėra Konstitucijoje: (i) susidariusi ekstremali situacija ir (ii) šios grėsmės neįmanoma pašalinti nepanaudojus Konstitucijoje ir įstatyme įtvirtintų nepaprastųjų priemonių. Šiuo atveju antrąją sąlygą pagrįsti nėra sudėtinga, remiantis nepaprastosios padėties teisės teorija, tarptautinių teismų bei kitų valstybių praktika, nes nepaprastoji padėtis turi būti taikoma tik kaip *ultima*

ratio. Tačiau sudėtingiau rasti argumentų dėl ekstremaliosios situacijos termino įtraukimo⁷⁶⁸.

Antra, reikėtų atkreipti dėmesį, kad ekstremalios situacijos paskelbimas, remiantis Civilinės saugos įstatymu, galimas tik dėl susidariusio ekstremaliojo įvykio. Taigi, atsiranda dar viena papildoma sąlyga, kurios nėra Konstitucijoje – ekstremaliojo įvykio konstatavimas. Šio įvykio egzistavimas nustatomas remiantis jau minėtu Ekstremaliųjų įvykių kriterijų sąrašu, jeigu konkretus įvykis atitinka, pasiekia ar viršija nustatytus kriterijus. Vadovaujantis nustatytais formaliais kriterijais, Vyriausybė skelbia ir atšaukia valstybės lygio ekstremaliąją situaciją, tuo tarpu savivaldybės lygio – savivaldybės administracijos direktorius. Galima pastebėti, kad pirmasis žingsnis nustatant nelaimės ar grėsmės mastą, t. y. ekstremaliojo įvykio konstatavimas, turėtų vykti vadovaujantis formaliais kriterijais. Pavyzdžiui, ekstremaliuoju įvykiu būtų pripažinta: įvykis – teroro aktas, padarinys – žmonių žūtis (mirtis) arba sutrikdyta sveikata, kriterijus – vienas arba daugiau (žmonių skaičius); įvykis – grasinimas įvykdyti teroro aktą, padarinys – kyla pavojus žmogaus gyvybei, sveikatai, turtui ir (ar) aplinkai, kriterijus – yra faktas (grasinimo).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta anksčiau, galima pamatyti argumentų, pagrindžiančių ekstremaliosios situacijos (kartu ir ekstremaliojo įvykio) sąvokos įtraukimą nepaprastosios padėties institute. Kartu su ekstremalios situacijos sąvoka, per ekstremaliojo įvykio kriterijus, nepaprastosios padėties įvedimo pagrindui pačioje pradžioje tapo pritaikomi konkretūs formalieji kriterijai. Formalieji kriterijai suteikia tam tikro aiškumo tiek institucijai, atsakingai už nepaprastosios padėties įvedimą, vertinant grėsmės mastą, tiek ir teismams, vertinant *ex post* nepaprastosios padėties įvedimo procedūros teisėtumą.

Apibendrinant nepaprastosios padėties įvedimo pagrindą, galima teigti, kad tai yra kompleksinis elementas, nes kilęs pavojus turėtų atitikti nustatytus formalius ir vertinamuosius kriterijus. Visų pirma, pavojus turėtų tenkinti formalius ekstremaliojo įvykio kriterijus, tuomet paskelbta ekstremali situacija turėtų būti įvertinta, remiantis konstituciniais vertinamaisiais kriterijais, ir pripažinta, ar ji yra kelianti grėsmę konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai, taip pat, ar jos neįmanoma išvengti

⁷⁶⁸ Kaip jau minėta, Šileikis kritiškai vertina ekstremalios situacijos sąvokos įvedimą Nepaprastosios padėties įstatyme, nes tokia sąvoka neminima Konstitucijoje. Daugiau žr. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*, 2005, p. 574.

(pašalinti padarinių) nepanaudojus Konstitucijoje ir įstatyme įtvirtintų nepaprastųjų priemonių – tai sudarytų pagrindą įvesti nepaprastąją padėtį.

3.2. Nepaprastąją padėtį įvedantis subjektas ir įvedimo procedūra

Vadovaujantis Konstitucijos 144 straipsniu, sprendimą įvesti nepaprastąją padėtį visoje valstybėje ar jos dalyje gali priimti Seimas, o tarp Seimo sesijų, neatidėliotinais atvejais – Respublikos Prezidentas, tačiau jis privalo kartu šaukti neeilinę Seimo sesiją svarstyti šio klausimo. Tuomet Seimas gali patvirtinti arba panaikinti Respublikos Prezidento sprendimą. Nepaprastosios padėties trukmė – ne ilgiau kaip 6 mėnesiai. Konstitucijoje nėra detaliau išdėstyta nepaprastosios padėties įvedimo procedūra – numatyta, kad nepaprastąją padėtį reguliuoja įstatymas.

Lyginant su Europos konstitucijomis, galima pastebėti, kad kaip ir daugumoje jų, taip ir Lietuvoje, nepaprastosios padėties įvedime dalyvauja parlamentas. Tarp Seimo sesijų sprendimą gali priimti ir Respublikos Prezidentas, tačiau jis nedelsiant privalo sušaukti Seimą į neeilinę sesiją, kad patvirtintų jo sprendimą. Galima teigti, kad Lietuvos nepaprastosios padėties įvedimo procedūra yra nustatyta gana aiškiai, be to, yra panaši į daugumos kitų konstitucijų (žr. Priedai: 5 lentelė). Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra numatyta jokių išimtinių saugiklių, tokių, kaip kvalifikuota balsų dauguma ar privalomos konsultacijos su kitomis institucijomis. Šie papildomi saugikliai gali būti vertinami tiek, kaip papildoma teisėtumo užtikrinimo garantija, tiek ir kaip nepagrįstas apsunkinimas, kai būtina sprendimą priimti nedelsiant. Taigi, Lietuvos Konstitucijos kūrėjai pasirinko efektyvesnę nepaprastosios padėties įvedimo procedūrą.

Nepaprastosios padėties įstatyme nustatyti reikalavimai Seimo nutarimui ar Respublikos Prezidento dekretui, kuriais įvedama nepaprastoji padėtis. Juose turi būti:

- 1) nurodomas nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas ir tikslas;
- 2) nepaprastosios padėties įvedimo teritorija ir trukmė, tiksliai nurodant jos įvedimo laiką (data ir valanda);
- 3) naudojimosi Konstitucijos 22, 24, 25, 32, 35, 36 straipsniuose nurodytomis teisėmis ir laisvėmis apribojimai;
- 4) konkrečios taikomos nepaprastosios priemonės, kurios nurodytos Nepaprastosios padėties įstatymo 28 straipsnyje;
- 5) ar įvedamas tiesioginis valdymas, ar steigiamos viešosios tvarkos apsaugos komendantūros, ar nepaprastosios padėties metu bus pasitelkiama Lietuvos kariuomenė, mobilizacinis rezervas ir kitos pagal aplinkybes

būtinios priemonės. Jeigu nusprendžiama pasitelkti kariuomenę, nutarime ar Respublikos Prezidento dekrete turi būti nurodytos konkrečios taikomos nepaprastosios priemonės, kurioms taikyti pasitelkiami kariniai vienetai;

6) prireikus – siūlymas Vyriausybei panaudoti valstybės rezervą.

Nepaprastosios padėties įstatymo 6–8 straipsniuose detalizuota nepaprastosios padėties įvedimo tvarka. Seimas, pritardamas Respublikos Prezidento sprendimui, gali jo sprendime keisti:

1) teritoriją, kurioje įvedama nepaprastoji padėtis;

2) nepaprastosios padėties trukmę;

3) nustatytų konstitucinių teisių ir laisvių apribojimus bei nepaprastųjų priemonių, kurios gali būti taikomos, mastą⁷⁶⁹.

Pažymėtina, kad Respublikos Prezidento dekretas dėl nepaprastosios padėties įvedimo turi galią tik pasirašytas Ministro Pirmininko. Taip pat Konstitucijoje numatyta tam tikra parlamentinė Prezidento diskrecijos kontrolės forma, kad Seimas turi patvirtinti arba panaikinti Respublikos Prezidento sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo. Nepaprastosios padėties įstatyme papildomai nustatyta, kad Respublikos Prezidento dekretas dėl nepaprastosios padėties įvedimo visoje valstybės teritorijoje, valstybės sostinėje ar daugiau kaip pusėje valstybės teritorijos administracinių vienetų turi būti pateikiamas svarstyti neeilinei Seimo sesijai per 24 valandas nuo jo paskelbimo, o kitais atvejais – ne vėliau kaip per 48 valandas nuo jo paskelbimo. Be to, neeilinė Seimo sesija turi prasidėti tokiu laiku, kad nebūtų pažeisti jau paminėti terminai.

Taigi, kai sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo priima Respublikos Prezidentas, kuris yra vienasmenis organas, Konstitucijoje ir įstatyme nustatyti pakankami saugikliai, siekiant išvengti piktnaudžiavimo šia galia. Visų pirma, numatytas privalomas Respublikos Prezidento dekreto kontrasignavimas. Antra, Seimui Konstitucijoje numatyta parlamentinės kontrolės pareiga – patvirtinti arba panaikinti Respublikos Prezidento sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo, kuri yra detalizuota Nepaprastosios padėties įstatyme.

Kituose teisės aktuose yra nustatyta Seimo nutarimo ir Respublikos Prezidento dekreto projektų dėl nepaprastosios padėties įvedimo svarstymo, priėmimo bei įsigaliojimo tvarka. Lietuvos Respublikos Seimo statuto² 186 straipsnyje numatyta, kad Seimo nutarimų projektai dėl nepaprastosios padėties įvedimo, įgyvendinant Seimo įgaliojimus, numatytus Konstitucijos

⁷⁶⁹ Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymo 6 straipsnio 2 dalis. *Žin.*, 2002, Nr. 64-2575.

144 straipsnio 1 dalyje, į Seimo posėdžių darbotvarkę Seimo valdybos arba Seimo Pirmininko siūlymu įtraukiami prioriteto tvarka ir svarstomi ypatingos skubos tvarka⁷⁷⁰. Tai reiškia, kad šių nutarimų projektų svarstymui pagrindinis komitetas neskiriamas ir neorganizuojami vieši klausymai, be to, projektų svarstymo metu nedaromos pertraukos. Seimo narių siūlymai dėl jų neteikiami ir nesvarstomi. Nepaprastosios padėties įstatymo 10 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad Seimo nutarimai dėl nepaprastosios padėties įvedimo ar atšaukimo nedelsiant skelbiami per visuomenės informavimo priemones ir įsigalioja įstatymų nustatyta tvarka. Tokia jų įsigaliojimo tvarka nustatyta Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 20 straipsnio 7 ir 11 dalyse, kur numatyta, kad Seimo nutarimas ar Respublikos Prezidento dekretas, kuriuo įvedama nepaprastoji padėtis, įsigalioja nuo oficialaus paskelbimo Teisės aktų registre ir (ar) visuomenės informavimo priemonėse⁷⁷¹. Kyla klausimas, kaip toks nutarimas / dekretas turėtų įsigalioti, jeigu dėl kilusios grėsmės nebūtų galimybės Seimui ar Respublikos Prezidentui jo paskelbti įstatyme nustatyta tvarka. Įvertinus nepaprastosios padėties įvedimo, kaip apsauginio gynybinio mechanizmo paskirtį, manytina, kad išimtiniais atvejais toks sprendimas turėtų įsigalioti nuo jo priėmimo momento, o visuomenė turėtų būti informuojama kaip įmanoma greičiau.

Nepaprastosios padėties įvedimo procedūroje svarbi yra informavimo pareiga, kurią nustato Nepaprastosios padėties įstatymo 10 straipsnis. Apie nepaprastosios padėties įvedimą privalo nedelsdamos pranešti visos visuomenės informavimo priemonės. Apie nepaprastosios padėties įvedimą privalo būti nedelsiant informuojamos Lietuvos Respublikos diplomatinės atstovybės ir konsulinės įstaigos užsienyje, taip pat užsienio valstybių diplomatinės atstovybės ir konsulinės įstaigos Lietuvos Respublikoje. Apie nepaprastosios padėties įvedimą ir jos metu nustatytus naudojimosi žmogaus teisėmis ir laisvėmis apribojimus bei jų priežastis nedelsiant informuojamas Europos Tarybos generalinis sekretorius ir JTO generalinis sekretorius bei kitos Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių šalys arba depozитарijai, jeigu tai nustatyta tose sutartyse.

3.3. Žmogaus teisių apsaugos ribojimas nepaprastosios padėties metu

⁷⁷⁰ Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Žin.*, 1994, Nr. 15-249 (nauja redakcija *Žin.*, 1999, Nr. 5-97).

⁷⁷¹ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. *Žin.*, 2012, Nr. 110-5564.

Konstitucijos 145 straipsnyje nustatyta, kad įvedus nepaprastąją padėtį, laikinai gali būti apribojamos teisės ir laisvės, nurodytos Konstitucijos 22, 24, 25, 32, 35 ir 36 straipsniuose, t. y. žmogaus privataus gyvenimo neliečiamumas, būsto neliečiamumas, laisvė reikšti įsitikinimus ir skleisti informaciją, judėjimo laisvė, susivienijimų ir susirinkimų teisės. Konstitucijoje nustatytos konkrečios žmogaus teisės ir laisvės, kurias galima laikinai riboti nepaprastosios padėties metu. Konstitucinis teismas 1997 m. lapkričio 13 d. nutarime nurodė, jog: „Konstitucijos 145 straipsnyje nustatyta, kad esant ypatingoms sąlygoms – įvedus karo ar nepaprastąją padėtį – gali būti laikinai apribojamos teisės ir laisvės, nurodytos Konstitucijos 22, 24, 25, 32, 35 ir 36 straipsniuose. Tai galėtų būti padaroma sustabdant atitinkamų įstatymų normų galiojimą. Kitų įstatymo galiojimo sustabdymo atvejų Konstitucija nenumato”⁷⁷². Iš to išplaukia, kad draudžiama apriboti Konstitucijoje neįvardintas žmogaus teises ir laisves.

Šiame kontekste Lietuva gali būti priskiriama prie valstybių, kurių konstitucijose numatytas leidžiamų riboti konstitucinių žmogaus teisių baigtinis sąrašas. Tuo tarpu kitose Europos konstitucijose tokia žmogaus teisių ribojimo galimybė nepaprastosios padėties metu iš viso nenumatyta arba numatytas „neliečiamų“ teisių sąrašas, kurias riboti draudžiama. Paminėtina, kad šiuo atžvilgiu Europos konstitucijos pasiskirsto į tris apylyges grupes, taigi Lietuva šiame kontekste neišsiskiria (žr. 2.3. Konstitucinių vertybių ribojimas nepaprastosios padėties metu).

Svarbu išanalizuoti, kodėl būtent šioms teisėms nepaprastosios padėties metu suteikiama išimtis ir leidžiama laikinai jas riboti. Pažymėtina, kad šio darbo uždavinys nėra konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių sampratos analizė, tačiau analizuojant nepaprastosios padėties teisinius pagrindus, būtina įvertinti ir nepaprastųjų priemonių taikymo, t. y. nustatytų konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių ribojimo, aspektus. Visų pirma, kyla klausimas, kodėl pasirinktas būtent toks žmogaus teisių, kurių garantijos gali būti ribojamos nepaprastosios padėties metu, sąrašas.

Vienas iš argumentų, galinčių paaiškinti, kodėl nuspręsta, jog nepaprastosios padėties metu laikinai gali būti ribojamos būtent Konstitucijos 22, 24, 25, 32, 35 ir 36 straipsniuose nurodytų žmogaus teisių ir laisvių garantijos yra tas, kad rengiant 1992 m. Konstituciją buvo atsižvelgta ir į 1922 m. Konstituciją, taigi matoma konstitucinės tradicijos tęsa. 1922 m. Konstitucijos 32 straipsnyje buvo nustatyta, kad: „Kilus karui, ginkluotam sukilimui ar kitokiems pavojingiems neramumams Valstybėje,

⁷⁷² Konstitucinio Teismo 1997-11-13 nutarimas (Žin., 1997-11-19, Nr. 104-2645).

Ministerių Kabinetai pasiūlius, Respublikos Prezidentas gali visoje Valstybėje arba tam tikrose jos dalyse įvesti karo arba kitą kurią nepaprastą padėtį, laikinai sustabdyti konstitucines piliečių teisių garantijas (11, 12, 14, 15, 16, 17 straipsnis)“. Pastebėtina, kad 1922 m. Konstitucijos 32 straipsnyje nustatytas žmogaus teisių, kurios gali būti ribojamos, sąrašas yra analogiškas 1992 m. Konstitucijos 145 straipsnyje nustatytam sąrašui⁷⁷³.

Kitas argumentas galėtų būti tas, kad rengiant 1992 m. Konstituciją taip pat buvo atsižvelgta į pagrindinius Jungtinių Tautų ir Europos Tarybos dokumentus bei juose įtvirtintas pagrindines žmogaus teisių garantijas. Viena vertus, rengėjai privalėjo garantuoti vadinamųjų „neliečiamų“ žmogaus teisių ir laisvių, įtvirtintų EŽTK ir TPPP, apsaugą, todėl šios žmogaus teisės ir laisvės nebuvo įtrauktos į sąrašą, galimų laikinai riboti nepaprastosios padėties metu. Kita vertus, iš minėtų tarptautinių įsipareigojimų galima pamatyti, kad, pavyzdžiui, į Konstitucijos 48 straipsnio 4 dalį buvo perkelta nuostata, kad priverčiamuoju darbu nelaikoma bet kokios tarnybos, būtinos nepaprastosios padėties ar nelaimių, keliančių pavojų visuomenės egzistavimui ir gerovei, atvejais. Taip pat galima atkreipti dėmesį, kad Konstitucijos 138 straipsnio paskutinėje dalyje numatyta, kad tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Tuo tarpu Nepaprastosios padėties įstatyme numatyta, kad nepaprastosios padėties metu įvesti apribojimai negali prieštarauti Lietuvos Respublikos įsipareigojimams pagal tarptautinę teisę. Pasak V. Vadapalo, šiuolaikinė tarptautinė teisė yra normos ir principai, susiformavę Jungtinių Tautų Chartijos pagrindu ir apimančys pirmiausia draudimą tarptautiniuose santykiuose naudoti jėgą ir grasinti jėga, tautų laisvo apsisprendimo teisę ir pareigą gerbti žmogaus teises ir pagrindines laisves ir kt.⁷⁷⁴. Lietuva kaip Jungtinių Tautų narė yra prisiėmusi visus pagrindinius tarptautinius įsipareigojimus. Vis tik, atsižvelgiant į Konstitucijos viršenybės principą, galima teigti, kad Lietuva galėtų prisiimti tik tokius tarptautinius įsipareigojimus, kurie neprieštarautų Konstitucijai. Be to, ir Lietuvos teisiniame reguliavime negali būti tokių žmogaus teisių naudojimosi apribojimų ar nepaprastųjų priemonių, kurios neatitiktų Konstitucijos normų.

⁷⁷³ 1922 m. Konstitucijoje numatytos konstitucinės teisės ir laisvės, kurias buvo galima riboti: asmens ir buto neliečiamumas, korespondencijos ir susižinojimo slaptumas, žodžio ir spaudos, susirinkimų, draugijų ir sąjungų laisvės.

⁷⁷⁴ VADAPALAS, V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 20-21.

Konstitucijos 145 straipsnio nuostatos yra detalizuotos Nepaprastosios padėties įstatymo ketvirtajame skirsnyje. Nustatyta, kad naudojimosi Konstitucijos 22, 24, 25, 32, 35, 36 straipsniuose nustatytomis teisėmis ir laisvėmis apribojimą bei nepaprastųjų priemonių panaudojimą nustato Seimas arba Respublikos Prezidentas, vadovaudamiesi Konstitucija, įstatymais, atsižvelgdami į grėsmės konstitucinei santvarkai, visuomenės rimčiai laipsnį ir pobūdį, kitų aplinkybių ir sąlygų visumą bei galimybes greičiausiu būdu pašalinti grėsmę, sumažinti ją bei jos sukeltus padarinius. Nurodytas naudojimosi teisėmis ir laisvėmis apribojimas bei kitos Nepaprastosios padėties įstatymo 28 straipsnyje nustatytos nepaprastosios priemonės gali būti naudojamos tik tiek, kiek to reikalauja padėties kritiškumas. Galima sakyti, kad šioje vietoje implicitiškai nustatytas proporcingumo principas, nors tiesiogiai šiame įstatyme jis neminimas.

Pažymėtina, kad iš Konstitucijos 145 straipsnyje nustatytų galimų žmogaus teisių ribojimų sąrašo, net keturios iš šešių yra *asmeninės* teisės, t. y. privataus gyvenimo ir asmens būsto neliečiamumo, įsitikinimų reiškimo ir judėjimo laisvės, o likusios dvi yra *politinės* teisės, t. y. asociacijos ir susirinkimų. Pastebėtina, jog sąraše nustatytų žmogaus teisių ribojimai leidžiami tik išimtiniais atvejais, nepaneigiant jų esmės (savaržant tik tam tikra apimtimi, kiek tai yra būtina), tik remiantis įstatymu ir / ar teismo sprendimu ir tik tuomet, kai tai yra būtina valstybės saugumui, žmonių sveikatai apsaugoti, taip pat vykdant teisingumą ar siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves. Tuo tarpu žmogaus teisė laisvai vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, jei šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams, įprastinėje padėtyje negali būti ribojama.

Be to, jeigu ribojant žmogaus teises įprastinėje padėtyje buvo padaryta žala – ji turi būti kompensuojama. Tačiau vertinant Konstitucijos 145 straipsnį, kaip nustatantį tam tikrą išimtį, kuriame numatytas galimų žmogaus teisių ribojimų sąrašas, tačiau nenumatyta kompensacija dėl ribojimais padarytos žalos, galima daryti prielaidą, kad nepaprastosios padėties atveju laikinai ir teisėtai ribojant šias teises, žmonių patirti nuostoliai neprivalo būti kompensuoti. Manytina, jog Konstitucijos rengėjų buvo pasirinktas būtent toks žmogaus teisių sąrašas todėl, kad likusios konstitucinės teisės (išskyrus vadinamąsias „neliečiamas“ teises) gali būti tam tikra dalimi suvaržomos, tiek įprastinėje, tiek ir nepaprastojoje padėtyje, jeigu tai daroma įstatymu ir / ar teismo sprendimu bei atitinka

proporcingumo principą ir dėl to patirti nuostoliai turi būti kompensuojami⁷⁷⁵.

Tuo tarpu Konstitucijos 145 straipsnyje nurodytų žmogaus teisių laikinam ribojimui nepaprastosios padėties metu pakanka, kad Seimo nutarime ar Respublikos Prezidento dekrete dėl nepaprastosios padėties įvedimo būtų konkrečiai nurodyta, kokie laikini apribojimai bus taikomi. Nepaprastosios padėties įstatymo 19–27 straipsniuose yra detalizuotos nepaprastosios priemonės, kurios gali būti taikomos.

Toliau detaliau analizuojami kiekvienos Konstitucijoje numatytos žmogaus teisės ir laisvės galimi ribojimai.

1) Naudojimosi privataus gyvenimo neliečiamumu ribojimas (22 str.)

Žmogaus teisės apribojimai naudotis privataus gyvenimo neliečiamumu gali būti nustatomi Seimo nutarime dėl nepaprastosios padėties įvedimo ar atitinkamame Respublikos Prezidento dekrete. Gali būti numatyta, kad nepaprastosios padėties metu asmenų pašto siuntų ir jų dokumentų apžiūra, pašto siuntų kontrolė ir paėmimas, susirašinėjimo ir kitokio susižinojimo slapta kontrolė gali būti atliekama ir techninės priemonės specialia tvarka panaudojamos be teismo sprendimo, jei nėra galimybės gauti teismo sprendimo įstatymų nustatyta tvarka. Šiuos veiksmus atlikti turi teisę tik kriminalinės žvalgybos subjektai, žvalgybos institucijos, ikiteisminio tyrimo įstaigos ir prokurorai. Taip pat gali būti taikomas transporto priemonių ir asmenų bei jų bagažo tikrinimas, siekiant surasti ir paimti neteisėtai laikomus šaunamuosius ginklus, šaudmenis, sprogstamąsias, radioaktyvias, nuodingąsias ir kitokias pavojingas medžiagas bei priemones, nustatyti bei sulaikyti įstatymų pažeidėjus, užtikrinti viešąją tvarką ir visuomenės rimtį, apsaugoti gyventojų gyvybę, sveikatą ir turtą.

Kritiškai vertintina tai, jog nėra nustatyta kompensavimo tvarka už žalą, padarytą taikant pirmiau išvardytas priemones. Tai būtų svarbu dėl tokių dviejų pagrindinių priežasčių. Visų pirma, nepaprastosios padėties

⁷⁷⁵ Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, jog proporcingumo principas, kaip vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų, reiškia, kad įstatyme numatytos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, kad šios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir kad šios priemonės neturi varžyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti (Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas, *Žin.* 2009-12-15, Nr. 148-6632).

metu, esant dideliam pavojui ir taikant paminėtas nepaprastąsias priemones, žmogus teisių pažeidimai yra labai tikėtini. Pavyzdžiui, pašto siuntos paėmimo atveju, jeigu tam tikras siuntinys sukeltų įtarimų pareigūnams ir būtų paimtas ar netgi sunaikintas, tačiau siuntinio savininkas galėtų įrodyti, kad jo siuntinys nekelia pavojaus ir yra teisėtas. Atkreiptinas dėmesys, kad tokiu atveju būtų ribojama ne tik teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą, bet ir nuosavybės teisė, kurios ribojimo nepaprastosios padėties metu Konstitucija nenumato. Konstitucijos 23 straipsnyje nustatyta, kad nuosavybė gali būti paimama tik įstatymo nustatyta tvarka visuomenės poreikiams ir teisingai atlyginama. Antra, šiuo atveju pažeidus minėtas konstitucines žmogaus teises, asmuo, norėdamas ginti savo teises, dar turėtų bendra tvarka teisme įrodinėti valstybės civilinės atsakomybės sąlygas, kad galėtų reikalauti kompensacijos⁷⁷⁶. Taigi, nukentėjęs asmuo turėtų ieškoti teisinės pagalbos, patirti papildomas išlaidas. Manytina, kad šiuo atveju nėra pakankamas bendras valstybės atsakomybės už pareigūnų padarytą žalą teisinis reguliavimas ir turėtų būti nustatyta tvarka, palengvinanti pažeistų teisių gynimą.

2) Ribojimas naudotis būsto neliečiamumu (24 str.)

Kita nepaprastoji priemonė – asmens teisės naudotis būsto neliečiamumu apribojimas gali būti nustatomas nutarime dėl nepaprastosios padėties įvedimo ar atitinkamame Respublikos Prezidento dekrete. Gali būti numatyta, kad nepaprastosios padėties metu, siekiant pašalinti ekstremalios situacijos padarinius ar užtikrinti visuomenės saugumą ir viešąją tvarką, komendantūros pareigūnai turi teisę bet kuriuo paros laiku įeiti į asmens būstą be jo sutikimo. Be to, institucijos, atsakingos už ekstremalių situacijų valdymą, vadovas, komendantai turi teisę panaudoti būstą komendantūros pareigūnams ir kitiems asmenims apgyvendinti užtikrinant šių būstų gyventojams galimybę toliau gyventi savo būstuose arba perkelti gyventojus į kitus gyventi tinkamus būstus. Nepaprastajai padėčiai pasibaigus, būsto savininko prašymu šiais veiksmais padarytą žalą atlygina valstybė Vyriausybės nustatyta tvarka. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. 1531 „Dėl žalos, padarytos būsto savininkui

⁷⁷⁶ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (6.271 straipsnis). *Žin.*, 2000-09-06, Nr. 74-2262.

nepaprastosios padėties metu, atlyginimo tvarkos aprašo patvirtinimo“⁷⁷⁷ nustato, kad dėl žalos atlyginimo asmuo turi kreiptis pagal patirtos žalos atsiradimo vietą į savivaldybės administracijos direktorių su rašytiniu prašymu dėl žalos atlyginimo. Kartu su prašymu turi būti pateikiami nuosavybės teisę į būstą, kuriam buvo padaryta žala, ir žalos dydį pagrindžiantys arba turėtas išlaidas patvirtinantys dokumentai. Sprendimą dėl žalos, padarytos būsto savininkui nepaprastosios padėties metu, atlyginimo priima Lietuvos Respublikos Vyriausybė, žala atlyginama iš valstybės biudžeto lėšų. Šį sprendimą galima skusti teisės aktų nustatyta tvarka Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui⁷⁷⁸.

Verta pastebėti, kad Konstitucijos 30 straipsnyje nustatyta, jog asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas. Taigi, žala turėtų apimti ir neturtinės žalos atlyginimą bei žalos atlyginimo tvarka turėtų būti numatyta įstatyme. Kyla klausimas, kodėl įstatymų leidėjas Nepaprastosios padėties įstatyme numatė, kad žala atlyginama Vyriausybės nustatyta tvarka. Todėl galima pagrįstai kelti klausimą, ar turtinės ir neturtinės žalos atlyginimo tvarkos šiuo atveju nereikėtų sureguliuoti būtent įstatymo lygmeniu.

*3) Ribojimai reikšti savo įsitikinimus, ieškoti informacijos, ją gauti, skleisti
(25 str.)*

Nepaprastosios padėties įstatyme taip pat nustatytas galimas teisės reikšti savo įsitikinimus, ieškoti informacijos ir ją gauti ar skleisti apribojimas. Seimo nutarime ar Respublikos Prezidento dekrete dėl nepaprastosios padėties įvedimo gali būti numatyta, kad ieškoti, gauti, skleisti informaciją apie ekstremalią situaciją arba valstybės institucijų ir pareigūnų, komendantūrų veiksmus leidžiama tik turint atitinkamų valstybės institucijų vadovo sutikimą ar leidimą. Be to, nepaprastosios padėties metu gali būti apribota asmens teisė gauti valstybės institucijų turimą informaciją apie jį. Komendantūrų komendantai arba savivaldybių administracijų direktoriai kontroliuoja, kaip laikomasi nustatytų apribojimų.

⁷⁷⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. 1531 „Dėl žalos, padarytos būsto savininkui nepaprastosios padėties metu, atlyginimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Žin.*, 2010, Nr. 128-6543.

⁷⁷⁸ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (nauja redakcija nuo 2016-07-01) 21 straipsnio 1 dalies 2 punktą.

Ši nepaprastoji priemonė iš esmės įtvirtina cenzūros galimybę, kai net ir norint pasidalinti informacija apie nepaprastąją padėtį ir valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmus, privaloma gauti jų sutikimą ar leidimą. Reikia pripažinti, kad nepaprastosios padėties metu, siekiant užtikrinti visuomenės saugumą ar viešą tvarką (pvz., išvengti visuotinės panikos), cenzūra gali būti reikalinga. Tačiau manytina, kad šiuo atveju reikėtų įtvirtinti ne vien tik draudimą, bet ir saugiklius, nes tam tikrais atvejais viešumas gali būti vienintelė priemonė prieš valdžios piktnaudžiavimą. Pavyzdžiui, įstatyme būtų galima įtvirtinti, kad negavus atitinkamų valstybės institucijų vadovo sutikimo ar leidimo, tokį sprendimą galima skusti teismui, nustatant specialią pagreitintą sprendimo procedūrą. Tai yra ypač svarbus aspektas, siekiant užtikrinti žodžio laisvę, kaip vieną iš esminių demokratijos vertybių, be to, apriboti piktnaudžiavimo galimybes valdžiai arba, piktnaudžiavimo atveju, informuoti visuomenę. Žinoma, neteisėtus valdžios veiksmus visuomet galima skusti teismui remiantis Konstitucijos 30 straipsniu, tačiau nepaprastosios padėties metu pasinaudoti šia teise gali būti sudėtinga. Teismų ir kitų institucijų veiklos užtikrinimas nepaprastosios padėties metu analizuojamas detaliau kitoje dalyje (Žmogaus teisių gynimo nepaprastosios padėties metu).

4) Judėjimo laisvės ribojimas (32 str.)

Dar viena nepaprastoji priemonė yra laisvės kilnotis apribojimas, ši nepaprastoji priemonė detalizuota Nepaprastosios padėties įstatymo 22 straipsnyje. Seimo nutarime ar Respublikos Prezidento dekrete dėl nepaprastosios padėties įvedimo gali būti numatyta, kad įvedus nepaprastąją padėtį visoje valstybės teritorijoje ar jos dalyje asmenys neturi teisės be specialaus leidimo pakeisti savo nuolatinės gyvenamosios vietos, išskyrus atvejus, kai pasitraukiama iš nepaprastosios padėties teritorijos arba šie asmenys evakuojami. Leidimus pakeisti nuolatinę gyvenamąją vietą nepaprastosios padėties metu išduoda komendantūrų komendantai arba, jeigu komendantūros nesudaromos, savivaldybių administracijų direktoriai. Specialaus leidimo nereikia Respublikos Prezidentui, Seimo nariams, Vyriausybės nariams, taip pat atitinkamoje teritorijoje savo įgaliojimus vykdančioms savivaldybių tarybų nariams, administracijų direktoriams, savivaldybių kontrolieriams, seniūnams, teisėjams, vidaus reikalų sistemos ir prokuratūros pareigūnams, krašto apsaugos sistemos institucijų kariams ir tarnautojams, Valstybės saugumo departamento, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnams.

Be to, įvedus nepaprastąją padėtį, gali būti ribojamas atvykimas į Lietuvos Respubliką, t. y. sustabdomos Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatos, leidžiančios atvykti į šalį be vizų. Taip pat gali būti apribotas tam tikros rūšies ar kategorijos transporto priemonių, asmenų vykimas ar prekių (daiktų) gabenimas per valstybės sieną arba laikinai uždaryti tam tikri pasienio kontrolės punktai. Tačiau nepaprastosios padėties metu nustatoma supaprastinta tvarka gelbėjimo pajėgoms vykti per valstybės sieną pagal Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis arba Vyriausybės nustatyta tvarka.

Nepaprastosios padėties įstatymo 28 straipsnyje numatyta, kad nepaprastosios padėties metu gali būti taikomas komendanto valandos įvedimas. Komendanto valanda reiškia, kad nustatomas draudimas konkrečiomis valandomis (dažniausiai nakties metu) būti gatvėse ir kitose viešosiose vietose. Šis draudimas gali būti visuotinis ir galioti visiems civiliams asmenims arba tam tikroms grupėms, pavyzdžiui, tik nepilnamečiams. Gali būti numatytas ir transporto priemonių (išskyrus specialios paskirties transporto priemones, šalinančias neigiamus padarinius ir turinčias specialius leidimus) judėjimo apribojimas.

Kitas numatytas suvaržymas – nepaprastosios padėties metu jos teritorijoje gali būti įvedamas medicininis ar veterinarinis karantinas, asmenų sulaikymas įstatymų nustatyta tvarka, siekiant užkirsti žmonių užkrečiamųjų ligų plitimą, šių asmenų hospitalizavimas ir izoliavimas bei gydymas. Ligonių ir asmenų, įtariamų, kad serga, turėjusių sąlytį su sergančiu asmeniu, ligos sukėlėjo nešiotuju ar sukėlėjus perduodančiais veiksniais, bei sukėlėjų nešiotųjų priverstinio hospitalizavimo, izoliavimo ir gydymo ypatumus nustato įstatymai⁷⁷⁹.

Taip pat gali būti taikoma nepaprastoji priemonė – laikinas gyventojų perkėlimas (evakuacija) iš nepaprastosios padėties teritorijos. Kartu Nepaprastosios padėties įstatyme įtvirtintos garantijos evakuotiems gyventojams, t. y. ypatingas maisto produktų bei kitų būtiniausių prekių paskirstymas (tiekimas) nepaprastosios padėties teritorijoje esantiems arba evakuotiems gyventojams.

5) Vienijimosi į politines partijas, politines organizacijas, visuomenines organizacijas ar asociacijas ribojimas (35 str.)

⁷⁷⁹ Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas, Žin. 1996, Nr. 104-2363 (Nauja redakcija nuo 2002-07-01).

Nustatytas galimas teisės vienytis ribojimas. Nutarime dėl nepaprastosios padėties įvedimo ar atitinkamame Respublikos Prezidento dekrete gali būti numatyta, kad politinių partijų ir politinių organizacijų, visuomeninių organizacijų ar asociacijų, veikusių iki nepaprastosios padėties įvedimo, veikla gali būti ribojama arba sustabdoma, jei dėl jų veiklos kyla grėsmė Lietuvos Respublikos konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Taip pat gali būti numatyta, kad nepaprastosios padėties metu asmenims draudžiama vienytis, jei dėl jų veiklos kyla grėsmė Lietuvos Respublikos konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Sprendimus dėl šių apribojimų nustatymo visoje valstybės teritorijoje priima vyriausiasis komendantas, o valstybės teritorijos dalyje – atitinkamos teritorijos komendantūros komendantas. Jeigu komendantūros nesteigiamos, sprendimus šių apribojimų priima institucijos, atsakingos už ekstremalių situacijų valdymą, vadovas. Kaip minėta anksčiau, teisės aktuose nėra įvardinta, kuri institucija yra atsakinga už ekstremalių situacijų valdymą.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad Konstitucijos 145 straipsnyje įtvirtinta, jog gali būti laikinai ribojamos *inter alia* 35 straipsnyje nurodytos teisės ir laisvės. Konstitucijos 35 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „niekas negali būti verčiamas priklausyti kokiai nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai“. Pažymėtina, kad šiuo atveju būtų klaidinga manyti, jog nepaprastosios padėties metu šis draudimas galėtų būti suspenduotas. Vadovaujantis konstituciniu teisinės valstybės principu, asmeniui bet kokiomis aplinkybėmis turi būti laiduojama teisė savo valia nuspręsti, priklausyti ar nepriklausyti kuriai nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai. Kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas, tai – konstitucinė garantija, ginanti asmenį nuo priklausymo kokiam nors susivienijimui prieš jo valią⁷⁸⁰. Todėl manytina, kad Konstitucijos 145 straipsnio formuluoatė, *inter alia* įtvirtinanti, jog gali būti laikinai ribojamos 35 straipsnyje nurodytos teisės ir laisvės nėra visiškai tiksli, nes gali būti ribojama tik 35 straipsnio 1 dalyje numatyta žmogaus teisė, tačiau aiškinant Konstituciją kaip vientisą aktą šis neaiškumas yra išsprendžiamas.

6) Susirinkimų teisės ribojimas (36 str.)

Dar viena nepaprastoji priemonė yra teisės rinktis į susirinkimus apribojimas. Seimo nutarime dėl nepaprastosios padėties įvedimo ar atitinkamame Respublikos Prezidento dekrete gali būti numatyta, kad

⁷⁸⁰ Konstitucinio Teismo 2000-12-21 nutarimas, *Žin.* 2000-12-28, Nr. 110-3536.

nepaprastosios padėties metu susirinkimai viešose vietose, išskyrus organizuojamus valstybės institucijų ar pareigūnų ir komendantūrų, draudžiami siekiant apsaugoti valstybės ar visuomenės saugumą, viešąją tvarką, žmonių gyvybę ir sveikatą. Nepaprastosios padėties įstatymo 28 straipsnyje numatyta, kad gali būti įvedamas leidimų tvarkos nustatymas, ribojant ne ūkinės veiklos ir privačius suėjimus, į kuriuos susirenka daugiau nei 50 žmonių. Be to, nepaprastosios padėties metu asmenys su savimi privalo turėti asmens tapatybę patvirtinančius dokumentus. Neturintys su savimi asmens tapatybę patvirtinančių dokumentų, gali būti sulaikomi, kol bus nustatytas asmens tapatumas, bet ne ilgiau kaip 24 valandoms.

7) Privalomieji darbai nepaprastosios padėties metu (48 str. 4 d.)

Konstitucijos 48 straipsnyje nustatyta, kad priverčiamasis darbas draudžiamas, tačiau priverčiamuoju darbu nelaikomas piliečių darbas stichinės nelaimės, epidemijos ar kitais ypatingais atvejais. Nepaprastosios padėties įstatyme kaip nepaprastoji priemonė yra numatyti galimi privalomieji darbai nepaprastosios padėties metu. Vyriausiasis komendantas ar komendantai pagal savo kompetenciją nepaprastosios padėties metu darbingiems asmenims gali nustatyti privalomuosius gelbėjimo darbus, siekiant evakuoti gyventojus, gelbėti juos bei turtą, ir šių darbų organizavimo tvarką. Jeigu komendantūros nėra steigiamos, privalomuosius darbus nepaprastosios padėties metu gali nustatyti savivaldybių administracijų direktoriai. Už tokius darbus gali būti atlyginama teisės aktų nustatyta tvarka. Reikia pažymėti, kad šiuo metu atlyginimo už privalomuosius darbus nepaprastosios padėties metu tvarka apskritai nėra nustatyta, nėra aišku, kas spręstų dėl tokio atlyginimo skyrimo ar neskýrimo.

8) Nuosavybės teisės ribojimo (rekvizicijos) galimybė nepaprastosios padėties metu (23 str.)

Nepaprastosios padėties įstatymo 28 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos įstatymo nustatyta tvarka galimas transporto priemonių ar kito turto laikinasis paėmimas arba rekvizicija siekiant užkirsti kelią itin pavojingiems ir sunkiems padariniams arba jiems likviduoti, žmonių gyvybei, sveikatai ar turtui gelbėti. Taip pat nustatyta, kad gali būti taikomas draudimas išduoti leidimus civilinės apyvartos ginklams įsigyti ir jais prekiauti, taip pat laikyti šaunamuosius ginklus, šaudmenis, sprogstamąsias, radioaktyvias,

nuodingąsias ir kitokias pavojingas medžiagas ar priemones, sprogmenis, laikinas jų paėmimas iš Lietuvos gyventojų, įstaigų ir organizacijų (išskyrus krašto apsaugos sistemos institucijų karius ir tarnautojus bei kitus įstatyme nustatytus pareigūnus).

Reikia pastebėti, kad nuosavybės teisės ribojimo galimybė, įvedus nepaprastąją padėtį, nėra nustatyta Konstitucijos 145 straipsnyje įtvirtintame sąraše. Ši nepaprastoji priemonė galimai nukrypsta nuo konstitucinių nepaprastosios padėties nuostatų ir Konstitucinio Teismo išaiškinimo, jog „kitų įstatymo galiojimo sustabdymo atvejų Konstitucija nenumato“. Vis dėlto, vertinant Konstituciją kaip vientisą dokumentą, pastebėtina, kad jos 23 straipsnio paskutinėje dalyje yra numatyta, kad nuosavybė gali būti paimama tik įstatymo nustatyta tvarka visuomenės poreikiams ir teisingai atlyginama. Todėl šiuo atveju pats rekvizicijos, kaip nepaprastosios priemonės, numatymas įstatyme Konstitucijai neprieštarauja, tačiau reikėtų įvertinti, ar yra nustatyta aiški teisingo atlyginimo tvarka.

Laikinojo turto paėmimo arba rekvizicijos tvarka turėtų būti nustatyta tiksliai ir aiškiai, nes šioje situacijoje susiduria konstitucinė asmens privačios nuosavybės teisė ir viešieji interesai: iš vienos pusės – turto savininkų, iš kitos – paėmimą visuomenės reikmėms vykdančių institucijų. Nepaprastosios padėties įstatyme duodama nuoroda į Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos įstatymą⁷⁸¹, kurio 6 straipsnyje nustatyta, kad Vyriausybė nustato rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo vykdymo ir atlyginimo už rekvizuotą ir (ar) laikinai paimtą turtą tvarką. Vyriausybės 2014 m. vasario 12 d. nutarimu Nr. 141 patvirtinta Transporto priemonių, kito kilnojamojo ar nekilnojamojo turto rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo, laikinai paimto turto grąžinimo ir atlyginimo už rekvizuotą ir (ar) laikinai paimtą turtą tvarkos aprašas, Ginklų, šaudmenų ir sprogmenų rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo, saugojimo, grąžinimo ir atlyginimo už jų rekviziciją ir (ar) laikinąjį paėmimą tvarkos aprašas ir Nuodingųjų ir psichiką veikiančių (narkotinių, psichotropinių) medžiagų rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo, saugojimo, grąžinimo ir atlyginimo už jų rekviziciją ir (ar) laikinąjį paėmimą tvarkos aprašas⁷⁸².

⁷⁸¹ Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos įstatymas, Žin. 1996, Nr. 116-2695 (Nauja redakcija, Žin. 2011, Nr. 72-3464).

⁷⁸² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. vasario 12 d. nutarimas Nr. 141 Dėl Transporto priemonių, kito kilnojamojo ar nekilnojamojo turto rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo, laikinai paimto turto grąžinimo ir atlyginimo už rekvizuotą ir (ar) laikinai paimtą turtą tvarkos aprašo, Ginklų, šaudmenų ir sprogmenų rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo, saugojimo, grąžinimo ir atlyginimo už jų

Atlikus nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo analizę, visgi neaišku, koks dar turtas, be transporto priemonių, gali būti paimtas, kas ir kaip renka duomenis apie šio turto buvimo vietą, kam tie duomenys teikiami ir kaip jie tvarkomi, kas ir kaip užtikrina, kad prireikus šis turtas bus panaudotas valstybės reikmėms ir kaip bus užtikrinama sklandi atlyginimo už rekvizuotą turtą procedūra.

Papildomai pažymėtina, kaip jau buvo minėta, Konstitucijos 145 straipsnyje nustatytas galimų žmogaus teisių ribojimų sąrašas, vertintinas kaip išimtinis, todėl nepaprastosios padėties metu šiais ribojimais sukelta žala neprivalo būti kompensuojama. Tuo tarpu nuosavybės teisės šiame galimų ribojimų sąraše nėra. Nuosavybės teisė (kaip ir visos kitos teisės, išskyrus „neliečiamas“) gali būti ribojama nepaprastosios padėties metu, tačiau tokiais ribojimais sukelta žala privalo būti kompensuota. Todėl pirmiau aprašyta neaiški kompensavimo tvarka yra laikytina dideliu teisinės sistemos trūkumu.

9) Kitos nepaprastosios priemonės

Konstitucijoje numatytų nepaprastųjų priemonių (leistinų žmogaus teisių ir laisvių ribojimo) aspektai jau buvo ištirti, todėl toliau analizuojamos kitos Konstitucijoje neminimos, bet Nepaprastosios padėties įstatymo 28 straipsnyje nustatytos nepaprastosios priemonės. Pažymėtina, kad Konstitucijoje nustatyta, jog nepaprastąją padėtį reguliuoja įstatymas, todėl Nepaprastosios padėties įstatyme nustatytos nepaprastosios priemonės šia prasme laikytinos konstitucinės teisės dalimi.

Viena iš tokių priemonių yra susijusi su valstybės rezervo panaudojimu, kurio tvarką nustato Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymas⁷⁸³. Jame numatyta, kad valstybės rezervas yra lėšos (nacionaline ir užsienio valiuta) ir valstybės lėšomis įsigytos materialinių išteklių atsargos, skirtos mobilizaciniais, ūkio, sveikatos ir civilinės saugos sistemos funkcionavimo ir nukentėjusių gyventojų poreikiams tenkinti ekstremaliųjų situacijų metu ir jų padariniams likviduoti, paskelbus mobilizaciją, įvedus nepaprastąją ar karo padėtį ar kitais šio įstatymo nustatytais atvejais.

rekviziciją ir (ar) laikinąją paėmimą tvarkos aprašo ir Nuodingųjų ir psichiką veikiančių (narkotinių, psichotropinių) medžiagų rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo, saugojimo, grąžinimo ir atlyginimo už jų rekviziciją ir (ar) laikinąją paėmimą tvarkos aprašo patvirtinimo (TAR, 2014-02-20, Nr. 1870).

⁷⁸³ *Žin.*, 2000, Nr. 78-2359.

Valstybės rezervo tvarkytojas – Vyriausybės įgaliota valstybės institucija, organizuojanti valstybės rezervo atitinkamos rūšies materialinių išteklių atsargų sudarymą, kaupimą ir tvarkymą. Įgaliotomis institucijomis yra pagal kompetenciją atitinkamai ministerijos ir kitos valstybės institucijos, kurios nustato valstybės rezervo kokybės, saugumo ir panaudojimo galimybių reikalavimų tvarkos aprašus, taip pat valstybės rezervo perdavimo, priėmimo ir gabenimo į panaudojimo vietą tvarkos aprašus bei yra atsakingos už jų vykdymą⁷⁸⁴. Vėlgi nėra aišku, kuri institucija nepaprastosios padėties metu bus atsakinga.

Kita nustatyta nepaprastoji priemonė yra strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių, valstybinės reikšmės ir rizikos objektų sustiprinta (ginkluota) apsauga bei valstybės sienos apsaugos sustiprinimas arba valstybės sienos priedanga. Esant būtinumui, gali būti taikomas laikinas įmonių, kitų juridinių asmenų darbo režimo pakeitimas, jų ūkinės veiklos pertvarkymas gelbėjimo ir atstatymo darbams atlikti. Už šiuos darbus gali būti atlyginama, tačiau atlyginimo tvarka nėra nustatyta.

Nepaprastosios padėties įstatymo 17 straipsnyje numatyta, kad pirmiau išvardytoms nepaprastosioms priemonėms vykdyti, į pagalbą gali būti pasitelkiama kariuomenė ir mobilizacinis rezervas. Jeigu nusprendžiama pasitelkti kariuomenę, Seimo nutarime ar Respublikos Prezidento dekrete turi būti nurodytos konkrečios taikomos nepaprastosios priemonės, kurioms taikyti pasitelkiami kariniai vienetai. Verta pažymėti, kad taikos metu karinė jėga neturėtų būti naudojama kariniais tikslais.

Tais atvejais, kai kyla ekstremalus įvykis ir skelbiama ekstremali situacija, tačiau nepaprastoji padėtis neįvedama, yra taikomas Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas⁷⁸⁵. Jame taip pat numatytos tam tikros galimybės taikyti asmens teisių ir laisvių apribojimus, t. y. vykdant gelbėjimo, paieškos ir neatidėliotinus darbus, likviduojant įvykį, ekstremalių įvykį, ekstremaliąją situaciją ir šalinant jų padarinius gali būti laikinai apribotos asmens judėjimo laisvė, nuosavybės ir būsto neliečiamumo teisės, taip pat nustatyta tvarka gali reikėti atlikti privalomus darbus⁷⁸⁶. Ekstremaliųjų situacijų atvejais teisės aktų nustatyta tvarka gali būti

⁷⁸⁴ Pavyzdžiui, žr. Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2012 m. gruodžio 20 d. įsakymas Nr. 4-1250 Dėl valstybės rezervo tvarkymo; Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2012 m. gruodžio 7 d. įsakymas Nr. 3D-932 Dėl valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų perdavimo, priėmimo ir gabenimo į panaudojimo vietą tvarkos aprašo patvirtinimo ir kt.

⁷⁸⁵ *Žin.*, 1998, Nr. 115-3230.

⁷⁸⁶ 8 str., 15 str. 2 d. 3 p.

pasitelkiami ir kariniai vienetai, tačiau tik pagalbos teikimui, bet ne kariniais tikslais. Šiuo atveju galima kelti klausimą, ar toks teisinis reguliavimas neprieštaruja Konstitucijai? Ekstremalios situacijos sąvokos Konstitucijoje nėra numatyta, tačiau tam tikrais atvejais ji gali būti nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas.

Reikia pastebėti, kad civilinės saugos įstatymas yra kur kas detalesnis ir išsamesnis nei Nepaprastosios padėties įstatymas. Jame aiškiau įvardytos atsakingos institucijos, numatytos prevencijos priemonės, parengiamieji darbai, visuomenės informavimo pareiga ir kt. Tuo tarpu Nepaprastosios padėties įstatymas yra kur kas lakoniškesnis, su daugybe blanketinių nuostatų į Vyriausybės tvirtinamas tvarkas (kurios nėra patvirtintos). Galima teigti, kas toks detalus reguliavimas nustatytas Civilinės saugos įstatyme todėl, kad jis įgyvendina Europos Parlamento ir Tarybos 2012 m. liepos 4 d. direktyvą 2012/18/ES dėl didelių, su pavojingomis cheminėmis medžiagomis susijusių avarijų pavojaus kontrolės, iš dalies keičianti ir vėliau panaikinanti Tarybos direktyvą 96/82/EB (toliau – direktyva)⁷⁸⁷. Šioje direktyvoje labai aiškiai nustatyta visuomenės informavimo pareiga, planavimo ir prevencinių priemonių reikalavimai, vykdančios institucijos ir situacijos valdymo schemos nustatymas bei kiti. Kaip žinia, ES direktyvų įgyvendinimas yra griežtai reguliuojamas ir jos turi būti perkeltamos visa apimtimi, greičiausiai dėl to šioje srityje yra priimti ir visi įgyvendinantys Vyriausybės bei kitų institucijų teisės aktai⁷⁸⁸.

Tai galima bandyti paaiškinti ir tuo, kad ekstremali situacija Lietuvoje jau buvo skelbiama ne kartą⁷⁸⁹, tuo tarpu nepaprastoji padėtis dar nebuvo paskelbta nuo pat nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. Tačiau

⁷⁸⁷ Europos Parlamento ir Tarybos 2012 m. liepos 4 d. direktyva 2012/18/ES dėl didelių, su pavojingomis cheminėmis medžiagomis susijusių avarijų pavojaus kontrolės, iš dalies keičianti ir vėliau panaikinanti Tarybos direktyvą 96/82/EB (*OL L 197, 2012*).

⁷⁸⁸ Galima teigti, kad ES ir jos egzistuojančių mechanizmų vaidmuo šiame kontekste nėra aiškus. Viena vertus, ES lygmeniu, tikėtina, būtų galima detaliau nustatyti valstybių narių pareigas, efektyviau įgyvendinti žmogaus teisių apsaugos garantijas. Kita vertus, šių klausimų sprendimas kyla iš valstybių istorijos, suverenios valstybės nacionalinio saugumo klausimai atspindi nacionalinio identiteto bei nepriklausomumo esmę, todėl bet kokie pokyčiai turėtų būti pakankamai pasverti. Visgi, minėta ES direktyva skirta klausimams, tradiciškai dažniau priskirtiniams ekstremalioms situacijoms, nei nepaprastosios padėties institutui, reguliuoti.

⁷⁸⁹ Pavyzdžiui, 2014 m. paskelbta valstybės lygio ekstremali situacija dėl afrikinio kiaulių maro (AKM) galiojo net iki 2016 m. pabaigos. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas Nr. 1234 Dėl Valstybės lygio ekstremalios situacijos atšaukimo. TAR, 2016-12-09, Nr. 28600.

nepaprastoji padėtis turėtų būti skelbiama, jeigu nutiktų sunkesnio masto ekstremalus įvykis ir tuomet tikėtina, kad nebūtų laiko teisinio reguliavimo analizei ir korekcijoms. Todėl nepaprastajai padėčiai įstatymų leidėjas turėtų skirti kur kas daugiau dėmesio.

Lietuvos teisėje nepaprastosios priemonės įtvirtintos gana detalai nuo Konstitucijos iki įgyvendinančių Vyriausybės ir kitų institucijų teisės aktų. Tačiau pasirinktas detalaus nepaprastosios padėties reguliavimo modelis, mūsų teisės sistemoje įstatymų lygmeniu nėra tinkamai įgyvendintas. Nepaprastosios padėties teisiniame reguliavime yra palikta nemažai spragų, nenustatytos įstatymo nuostatos įgyvendinančios institucijos, tvarkos ir pan. Čia pagrindinė atsakomybė tenka vykdomajai valdžiai, tiksliau – Vyriausybei, nustatyti, kas yra institucija, atsakinga už ekstremalios situacijos valdymą, patvirtinti jos nuostatus bei užpildyti kitas esmines trūkstamas grandis nepaprastosios padėties reguliavime. Tuo tarpu įstatymų leidėjas turėtų užtikrinti pagrindinių valdžios institucijų (pirmiausia teismų) darbo tęstinumo garantijas nepaprastosios padėties metu bei pavesti tokias nuostatas įgyvendinti Vyriausybei, nustatant tokių institucijų veiklos užtikrinimo apsaugą, resursus ir kt. Kitas svarbus uždavinys – nustatyti aiškią valdžios pareigūnų veiksmais padarytos žalos atlyginimo tvarką. Nesant tokios tvarkos, asmuo savo konstitucines teises galėtų ginti tiesiogiai remdamasis Konstitucija.

3.4. Žmogaus teisių gynimo teisminės ir ikiteisminės garantijos

Konstitucijos 111 straipsnyje įtvirtintas draudimas taikos metu steigti teismus, turinčius ypatingų įgaliojimų. Be to, analizuojant Konstitucijos 145 straipsnio nuostatas bei atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo išaiškinimą dėl to, jog kitų įstatymo galiojimo sustabdymo atvejų Konstitucija nenumato, manytina, kad nepaprastosios padėties metu turi būti užtikrinta ir Konstitucijos 30 straipsnyje įtvirtintos teisės kreiptis į teismą, kai konstitucinės žmogaus teisės pažeidžiamos, apsauga. Konstitucinis Teismas yra ne kartą pabrėžęs, kad asmens, kurio konstitucinės teisės pažeidžiamos, teisė kreiptis į teismą yra absoliuti, todėl manytina, kad ši teisė negali būti suvaržyta nepaprastosios padėties metu. Papildomai šias nuostatas pagrindžia ir Konstitucijos 147 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas draudimas nepaprastosios padėties metu keisti Konstituciją, iš kurio *inter alia* išplaukia, kad nepaprastosios padėties metu turi būti išlaikytos esminės konstitucinės vertybės.

Iš Konstitucijos matyti, kad nepaprastosios padėties įvedimas ir nepaprastųjų priemonių taikymas taikos metu – teismams ir ypač Konstituciniam Teismui teisingas (žinybingas) dalykas. Nepaprastoji padėtis turėtų būti vertinama, kaip pakankamai „juridizuojama“ materija, o šiame kontekste kylantys klausimai gali būti pavedami teisminiam vertinimui. Tais atvejais, jeigu tam tikri asmenys pagrįstai manytų, kad jų žmogaus teisės yra pažeidžiamos dėl valdžios institucijų veiksmų nepaprastosios padėties metu taikant nepaprastąsias priemones, jie galėtų įgyvendinti savo teisę kreiptis į teismą. Dėl valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų (neveikimo) teisėtumo – į administracinius teismus, dėl kitų klausimų, pavyzdžiui, žalos, padarytos asmenų turtui, priteisimo – į bendrosios kompetencijos teismus. Todėl, pavyzdžiui, faktiškai tam tikrose hipotetiškai grėšiančių ar akivaizdžiai prasidėjusių užkrečiamų ligų ar valdžios smurtinių užgrobimų situacijose – jei nesilaikoma konstitucinių imperatyvų, gavę tinkamo subjekto prašymą, – tai gali nustatyti Konstitucinis Teismas arba kiti teismai pagal jiems priskirtą teisingumą.

Tačiau Lietuvos įstatymų leidėjas nereguliavo teisminio proceso garantijų nepaprastosios padėties metu. Todėl palyginimui pasitelktinas Estijos Nepaprastosios padėties įstatymą (est. *Erakorralise seisukorra seadus*)⁷⁹⁰, kuris šiame kontekste vertintinas kaip progresyvus ir išskirtinis, nes nepavyko rasti kitos valstybės, kurioje taip aiškiai apibrėžtos teismų funkcijos ir procesas nepaprastosios padėties metu.

Estijos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymo 40 straipsnyje nustatyta įstatymų konstitucinės kontrolės procedūra nepaprastosios padėties atveju, besiskirianti nuo įprastinės. Pagrindinis skirtumas – nustatyta greitesnė procedūra. Nepaprastosios padėties teisės aktų taikymo teisėtumo kontrolė pavesta Teisingumo ministrui, kuris, jeigu mano, kad konkretus teisės aktas ar jo taikymas kelia grėsmę žmonių gyvybei ar sveikatai arba pažeidžia ratifikuotus tarptautinius susitarimus, gali pareikalausiti jį priėmusios institucijos, kad pastarasis aktas būtų suspenduotas tol, kol jis bus pakoreguotas atitinkamai pagal Estijos Konstituciją ar kitus įstatymus. Tuo atveju, jeigu institucija neisima atitinkamų veiksmų, Teisingumo ministras turi nedelsiant kreiptis į Estijos Aukščiausiąją teismą (kuris kartu vykdo ir konstitucinio teismo funkcijas), kad šis pripažintų atitinkamą teisės aktą

⁷⁹⁰ Estijos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas (1996 m., nauja redakcija nuo 2016-01-01), [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą (oficialus šaltinis): <<http://www.riigiteataja.ee/en/eli/530122013002/consolide>>.

negaliojančiu. Taip pat nustatyta, kad Aukščiausiasis teismas turi nedelsiant įvertinti ginčijamo teisės akto atitikimą Konstitucijai ir įstatymams.

Tuo tarpu Konstitucinio Teismo įstatymo 8 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo ir jo teisėjų įgaliojimai bei teisės negali būti apriboti paskelbus karo ar nepaprastąją padėtį. Tačiau daugiau jokių garantijų dėl šio teismo veiklos nepaprastosios padėties metu nėra nustatyta. Išanalizavus nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą, pastebėtina, kad Konstitucinio Teismo procesas nepaprastosios padėties metu yra nereguluotas, nepavyko rasti jokių specialių procedūrų, kurios užtikrintų konstitucinio teisingumo vykdymą nepaprastosios padėties metu. Tai yra laikytina trūkumu, nes vargu, ar įprastinis Konstitucinio Teismo procesas būtų efektyvus nepaprastosios padėties metu. Manytina, kad įstatyme būtų naudinga įtvirtinti specialią procedūrą, pagal kurią Konstitucinis Teismas nagrinėtų klausimus nepaprastosios padėties metu, kad klausimai dėl Seimo nutarimo ar Respublikos Prezidento dekreto, kuriais įvedama nepaprastoji padėtis ir nustatomos nepaprastosios priemonės, būtų sprendžiami skubos tvarka. Tokios pagreitinotos procedūros pavyzdžiu galėtų būti Konstitucinio Teismo įstatyme nustatytas procesas dėl rinkimų įstatymų pažeidimo per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus. Be to, poįstatyminiuose teisės aktuose turėtų būti išspręsti ir šio Teismo apsaugos bei materialinio aprūpinimo klausimai.

Jokio specialaus vaidmens Lietuvos nepaprastosios padėties reguliavime nenumatyta ir Lietuvos Aukščiausiajam Teismui. Tuo tarpu Estijos Nepaprastosios padėties įstatymo 19 straipsnyje nustatyta, kad ne pelno siekiančių organizacijų ir kitų susivienijimų, tokių kaip politinės partijos, veikla gali būti apribota tik tuomet, kai Estijos ministras pirmininkas (kuris yra „nepaprastosios padėties vadas“) kreipiasi į Aukščiausiąjį teismą dėl jų veiklos sustabdymo iki nepaprastosios padėties pabaigos, jeigu jų veikla kelia grėsmę Estijos konstitucinei tvarkai. Aukščiausiasis teismas tokį pareiškimą privalo apspręsti per 3 dienas nuo jo gavimo ir gali nuspręsti suspenduoti atitinkamos organizacijos veiklą iki nepaprastosios padėties pabaigos arba atmesti tokį pareiškimą. Šiuo atveju galima palyginti, kad Lietuvos nepaprastosios padėties įstatyme šiai laisvei nėra numatyta teisminė apsauga. Nustatyta, kad sprendimus dėl šių apribojimų nustatymo visoje valstybės teritorijoje priima vyriausiasis komendantas, o valstybės teritorijos dalyje – atitinkamos teritorijos komendantūros komendantas. Jeigu komendantūros nesteigiamos, sprendimus šių apribojimų priima institucijos, atsakingos už ekstremalių situacijų valdymą, vadovas. Kaip minėta, šiuo metu teisės aktuose nėra

įvardinta, kas yra ta institucija, atsakinga už ekstremalių situacijų valdymą.

Pažymėtina, kad Estijos įstatymų leidėjas yra įtvirtinęs svarbų saugiklį dėl asociacijos laisvės, kuri yra svarbi garantija, padedanti išsaugoti demokratiją, kad nepaprastosios padėties metu nebūtų persekiojamos, pavyzdžiui, opozicinės partijos ar kiti susivienijimai, kurie veikia teisėtais pagrindais. Tuo tarpu Lietuvoje apie tokią apsaugą nebuvo pagalvota.

Nepaprastosios padėties įstatymo 32 straipsnyje yra numatytos tam tikros teisingumo vykdymo ir teismų veiklos garantijos nepaprastosios padėties metu. Nustatyta, kad valstybės ir savivaldybių institucijų bei kitų pareigūnų, turinčių administracinius įgaliojimus, veiksmai nepaprastosios padėties metu įstatymų nustatyta tvarka gali būti skundžiami teismui. Taip pat įtvirtinta, kad valstybės ir savivaldybių institucijų bei komendantūrų kišimasis į teisėjų ar teismų veiklą užtraukia įstatymų nustatytą atsakomybę.

Vis dėlto, atsižvelgiant į teisminės kontrolės svarbą bei galimus šiurkščius konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus taikant nepaprastąsias priemones, būtina užtikrinti, kad jas ginant teismo procesas būtų greitas ir efektyvus. Todėl turėtų būti užtikrintos galimybės kiekvienam asmeniui, kurio teisės pažeidžiamos, kreiptis į teismą. Tuo atveju, jeigu dalis teismų, esančių nepaprastosios padėties teritorijoje, neveikia, tuomet turėtų būti sudarytos galimybės asmenims kreiptis į veikiančią teismą. Atitinkamos nenutrūkstamos teismų veiklos garantijos nepaprastosios padėties metu turėtų būti įtvirtintos įstatymuose, o detalizuotos poįstatyminiuose teisės aktuose. Turėtų būti nustatyta tvarka, kuria remiantis, teismai veiktų nepaprastosios padėties metu, pavyzdžiui, įtvirtinant, kad tuo atveju, kai pagal teisingumą priklausantis teismas yra nepaprastosios padėties teritorijoje ir dėl susidariusios kritinės situacijos negali veikti, sudaroma galimybė kreiptis į kitą artimiausią veikiančią teismą. Geras pavyzdys šiuo klausimu yra Estijos Nepaprastosios padėties įstatymo 30 straipsnis, kuriame numatyta, kad nepaprastosios padėties metu Aukščiausiojo teismo pirmininkas gali pakeisti teismų teritorinę jurisdikciją dėl baudžiamųjų nusikaltimų ir nusižengimų bylų. Šio įstatymo 31 straipsnyje nustatyta, kad nepaprastosios padėties metu baudžiamosiose bylose posėdis turėtų būti paskiriamas per 10 dienų nuo bylos gavimo ir sprendimas turi būti skelbiamas tą pačią dieną, kai jis priimtas.

Siekiant greitai išnagrinėti bylas dėl valdžios taikomų nepaprastųjų priemonių teisėtumo, būtų galima nustatyti tokiems pareiškimams prioritetą ir ypatingos skubos procedūrą, kurios metu teismas turėtų išspręsti bylą nedelsiant, pavyzdžiui, ne ilgiau kaip per 24 ar 48 valandas. Taip pat būtina išspręsti ir teismų apsaugos bei materialinio aprūpinimo klausimus.

Reikėtų įvertinti ir tai, kad nepaprastosios padėties metu gali atsirasti problemų ir trūkumų teisėtvarkos srityje – galimi nekvalifikuoti ikiteisminiai tyrimai ir netinkami nusikalstamų veikų tyrimai teismuose, todėl gali padaugėti skundų dėl teismų nuosprendžių, kuriems nagrinėti prireiktų papildomo laiko ir išteklių. Tokia situacija gali susidaryti todėl, kad nepaprastosios padėties metu, esant ekstremalioms sąlygoms, ikiteisminio tyrimo vykdymas ir teismų veikla, gali iš esmės skirtis nuo jų veiklos įprastinėmis sąlygomis. Pavyzdžiui, gali būti sudėtinga užtikrinti Konstitucijos 20 straipsnyje įtvirtintą pareigą nusikaltimo vietoje suimtą asmenį per 48 valandas pristatyti į teismą. Rimtas Lietuvos teisinio reguliavimo trūkumas yra tai, kad teisės aktuose nėra numatytos specialios ikiteisminio tyrimo procedūros ir atitinkamo pareigūnų pasirengimo.

3.5. Teisinės valstybės ir demokratijos ribojimas nepaprastosios padėties metu

Teisinės valstybės ir demokratijos elementai nepaprastosios padėties kontekste yra neatsiejami nuo žmogaus teisių ribojimo bei gynimo teisminių garantijų elementų. Šios trys esminės konstitucinės vertybės yra taip susijusios, kad ribojant vieną, neišvengiamai ribojamos ir kitos. Todėl šioje dalyje mokslinės analizės tikslais yra iškritas teisinės valstybės ir demokratijos ribojimas, kaip atskiras elementas, tačiau šis elementas turi būti matomas aukščiau paminėtų elementų kontekste.

Kaip jau minėta, Konstitucijos 111 straipsnyje yra numatyta, kad taikos metu Lietuvoje negali būti steigiami teismai su ypatingais įgaliojimais – šios nuostatos įtvirtina tam tikrą žmogaus teisių teisminės gynybos garantiją, tuo pačiu ir teisinės valstybės principo įgyvendinimą nepaprastosios padėties metu.

Remiantis Konstitucijos 105 straipsniu Konstitucinis Teismas nagrinėja ir priima sprendimą, ar neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai, taip pat nagrinėja, ar neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymams Respublikos Prezidento aktai. Nepaprastoji padėtis gali būti įvedama Seimo nutarimu ar Prezidento dekretu, kuriuose turi būti nurodoma teritorija, kurioje įvedama nepaprastoji padėtis, nepaprastosios padėties trukmė ir nustatytų konstitucinių teisių ir laisvių apribojimai bei nepaprastųjų priemonių, kurios gali būti taikomos, mastas. Todėl, tuo atveju, jei į Konstitucinį Teismą kreiptųsi atitinkamas Konstitucijos 106 straipsnyje nurodytas subjektas, Konstitucinis Teismas galėtų išnagrinėti Seimo nutarimo ar Respublikos

Prezidento dekreto dėl nepaprastosios padėties įvedimo ir nepaprastųjų priemonių taikymo atitikimą Konstitucijai.

Tuo tarpu administraciniai teismai taip pat galėtų prisidėti prie teisinės valstybės principo apsaugos nepaprastosios padėties metu, kai gavę suinteresuotų subjektų skundus patikrintų valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų (neveikimo) teisėtumą. Kaip ir bendrosios kompetencijos teismai, kuriuose, nagrinėjant ieškovų ieškinius ir įgyvendinant žmogaus teisių teismines garantijas, kartu būtų įgyvendinamas ir teisinės valstybės principas. O tam tikrais atvejais teismuose galėtų būti apgintas net ir demokratijos principas. Pavyzdžiui, kai nepagrįstai, neteisėtais teisės aktais būtų ribojama susirinkimų ir asociacijos laisvė.

Šios Konstitucijos nuostatos gali būti vertinamos, kaip svarbūs konstituciniai teisinės valstybės saugikliai. Lyginant su kitomis ES konstitucijomis galima pastebėti, kad tik keliose konstitucijose yra *expressis verbis* numatyta konstitucinė kontrolė nepaprastosios padėties metu, pavyzdžiui, Prancūzijoje. Tuo tarpu dauguma konstitucijų implicitiškai įtvirtina konstitucinės kontrolės vaidmenį nepaprastosios padėties metu. Tačiau, kaip jau minėta, svarbu, kad būtų užtikrinamas teismų veiklos tęstinumas nepaprastosios padėties metu.

Konstitucijos 147 straipsnyje numatyta, kad nepaprastosios padėties metu Konstitucija negali būti taisoma. Lyginant su kitomis Europos konstitucijomis, pastebėtina, kad tik dalis konstitucijų draudžia keisti konstituciją ar teismų su ypatingais įgaliojimais steigimą. Netgi priešingai – dalis konstitucijų numato, kad nepaprastosios padėties metu gali veikti specialieji teismai arba įtvirtina draudimą rengti rinkimus tokiu metu, kas yra tiesioginis teisinės valstybės ir demokratijos principų ribojimo įtvirtinimas (daugiau žr. 2.3 Konstitucinių vertybių ribojimas nepaprastosios padėties metu). Todėl nepaprastosios padėties įtvirtinimas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje šiame kontekste vertintinas kaip gintis pajėgios demokratijos ir teisinės valstybės bendras elementas.

Remiantis Konstitucijos 144 straipsniu, kuris numato įgaliojimą Prezidentui, jei Seimas negali susirinkti, įvesti nepaprastąją padėtį, šią nuostatą tam tikra prasme galima būtų interpretuoti, kaip nukrypimą nuo teisinės valstybės bei demokratijos konstitucinių principų. Parlamentas, kaip tautą atstovaujanti institucija, prisideda prie konstitucinių vertybių apsaugos įgyvendinimo, tiek leisdamas įstatymus, tiek ir kontroliuodamas vykdomąją valdžią. Taigi, kai jis negali susirinkti, valstybės valdymas neišvengiamai keičiasi. Vis tik Konstitucijoje apskritai nėra nuostatų dėl nepaprastosios padėties valdymo. Tik Nepaprastosios padėties įstatyme yra numatytos tam

tikros išimtinės funkcijos valstybės institucijoms ir už nepaprastosios padėties valdymą atsakingai institucijai. Pažymėtina, kad įstatymų leidėjas galėtų plačiau atskleisti, kaip pasikečia valdžių padalijimo sistema nepaprastosios padėties metu, tai įtvirtindamas Nepaprastosios padėties konstituciniame įstatyme, kuris yra paminėtas Konstitucinių įstatymų sąrašė.

Dėl demokratijos principo įgyvendinimo taip pat svarbu paminėti, kad Konstitucijos 143 straipsnyje numatyta, jog, jeigu karo veiksmų metu turi būti rengiami eiliniai rinkimai, Seimas arba Respublikos Prezidentas priima sprendimą pratęsti Seimo, Respublikos Prezidento ar savivaldybių tarybų įgaliojimus, bet ne ilgiau kaip po trijų mėnesių karui pasibaigus. Atkreiptinas dėmesys, kad daugelis Europos konstitucijų tokią nuostatą įtvirtina ir nepaprastosios padėties metu, todėl keltinas klausimas, ar šis Konstitucijos straipsnis negalėtų būti interpretuojamas plečiamai. Pavyzdžiui, tokiais atvejais, kai dėl kilusios grėsmės nepaprastosios padėties metu negali vykti rinkimai, o kaip tik tuo metu baigiasi Seimo ar Prezidento kadencija. Priešingu atveju valstybei kiltų dar viena grėsmė – likti be pagrindinių institucijų. Viena vertus, kai negali vykti rinkimai, yra ribojamas demokratijos principas, kita vertus, pratęsiant pagrindinių valdžios institucijų įgaliojimus, minėtasis principas šia prasme yra apsaugomas. Analizuojant Konstituciją, kaip vientisą aktą (Konstitucijos 6 str. 1 d.), manytina, kad būtent toks įtvirtinimas, kai nepaprastosios padėties metu rinkimai privalo vykti, o karo padėties metu jie nerengiami, buvo jos kūrėjų intencija. Todėl demokratijos principas bent jau šiuo požiūriu neturėtų būti ribojamas.

Apibendrinant, teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos konstitucinės vertybės yra neatsiejamos viena nuo kitos, bent vieną apribojus, neišvengiamai yra apribojamos ir kitos. Nepaprastosios padėties konstitucinėje sampratoje vienas iš esminių aspektų yra būtent visų trijų konstitucinių vertybių ribojimas. Nepaprastosios padėties įvedimas visuomet siejamas su laikinu nukrypimu nuo konstitucinės santvarkos, apimančios minėtas tris konstitucines vertybes. Vertinant ne tik žmogaus teisių, bet visos konstitucinės santvarkos kontekste dar labiau išryškėja Nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo netobulumai. Įvardintas spragas galėtų išspręsti, pavyzdžiui, Nepaprastosios padėties konstitucinis įstatymas, kuris įtrauktas Konstitucinių įstatymų sąrašė dar 2012 m., tačiau iki šiol nepriimtas. Manytina, kad tokios nuostatos, kaip pagrindinių valdžios institucijų įgaliojimų pasikeitimai, žmogaus teisių apsaugos konstituciniai aspektai, institucijų veiklos tęstinumo garantijos galėtų būti įstatymų leidėjo detaliau įtvirtintos konstituciniame įstatyme, siekiant kuo didesnės demokratijos, teisinės valstybės ir žmogaus teisių principų apsaugos.

3.6. Viešasis valdymas ir jo kontrolė nepaprastosios padėties metu

Konstitucijoje nėra nepaprastosios padėties valdymo nuostatų. Šiuo aspektu Lietuvos konstitucinis reguliavimas neišsiskiria kitų Europos valstybių kontekste. Tik nedidelė dalis analizuotų konstitucijų reglamentuoja nepaprastosios padėties valdymo klausimus. Tuo tarpu, kai šie klausimai reglamentuojami, tokios nuostatos labai skiriasi. Galima įvardinti kelis panašumus, t. y. konstitucijos nenumato naujų institucijų, įtvirtinamas esamų institucijų veiklos tęstinumas ir / ar vykdomosios valdžios įgaliojimų išplėtimas⁷⁹¹.

Iš sisteminės Konstitucijos ir kitų teisės aktų analizės matyti, kad pagrindinės valdžios institucijos nepaprastosios padėties metu turėtų tęsti savo veiklą. Iš to išplaukia, kad teisiniame reguliavime turėtų būti užtikrintos visų Konstitucijoje ir įstatymuose minimų institucijų veiklos tęstinumo garantijos. Tai greičiausiai pareikalautų itin didelių materialinių bei žmogiškųjų išteklių, todėl, vadovaujantis protingumo principu, manytina, jog turėtų būti užtikrinta bent jau pagrindinių valstybės institucijų veikla. Tačiau tokių garantijų praktiškai nėra numatyta. Teismų veiklos garantijų aspektai jau aptarti anksčiau, todėl toliau pateikiami parlamento ir vykdomosios valdžios veiklos tęstinumo klausimai.

Visų pirma, nėra įtvirtintų normų, kurios užtikrintų Seimo veiklos garantijas nepaprastosios padėties metu, pavyzdžiui, nėra draudžiama Respublikos Prezidentui paskelbti pirmalaikius rinkimus į Seimą (pagal Konstitucijos 58 straipsnį). Antra, nėra numatytų garantijų dėl Respublikos Prezidento ar Seimo įgaliojimų tęstinumo, kad nepaprastosios padėties metu pasibaigus Seimo narių ar Respublikos Prezidento kadencijai, kai nėra galimybės surengti rinkimų, jo įgaliojimai nenutrūksta. Tokios garantijos numatytos tik karo veiksmų metu. Trečia, teisės aktuose nėra užtikrintas Vyriausybės darbo tęstinumas nepaprastosios padėties metu. Kaip minėta, teisės aktuose nėra net aiškiai įtvirtinta, kas yra institucija, atsakinga už nepaprastosios padėties valdymą, kas turėtų būti jos vadovas. Pavyzdžiui, „nepaprastosios padėties vadovu“ Estijos Respublikos Nepaprastosios padėties įstatyme yra paskirtas Ministras pirmininkas, o kai pastarasis negali eiti savo pareigų – jį pavaduojantis ministras.

Manytina, kad teisės aktuose įstatymų leidėjas turėtų įtvirtinti institucijų veiklos tęstinumo garantijas bei pavesti tokias nuostatas

⁷⁹¹ Palyginimui su kitomis konstitucijomis žr. Priedai: 6 lentelė.

įgyvendinti Vyriausybei, sureguliuojant teismų veiklos procedūras, apsaugą, resursus ir kt. Tai, jog Nepaprastosios padėties įstatyme eksplacitiškai nenumatytas pagrindinių institucijų veiklos tęstinumas (pasibaigus kadencijai) ir garantijos nepaprastosios padėties metu, yra rimta teisinio reguliavimo spraga, nes, netikėtai kilus grėsmei, gali nebūti laiko skubiems teisės aktų pakeitimams ir patobulinimams. Todėl kuo skubiau, esant įprastinėms sąlygoms, galiojančius teisės aktus reikėtų peržiūrėti ir patobulinti. Vienas iš pasiūlymų galėtų būti, vadovaujantis Konstitucijos 143 straipsnio analogija, Nepaprastosios padėties įstatyme įtvirtinti, jog, jeigu nepaprastosios padėties metu turi būti rengiami eiliniai rinkimai, Seimas arba Respublikos Prezidentas priima sprendimą pratęsti Seimo, Respublikos Prezidento ar savivaldybių tarybų įgaliojimus. Rinkimai tuomet skiriami ne vėliau kaip po trijų mėnesių nuo nepaprastosios padėties atšaukimo.

Tam, kad valdžios institucijos nepaprastosios padėties metu galėtų vykdyti savo veiklą, turėtų būti paskirtos institucijos, kurios turėtų apsaugoti valstybės konstitucinę santvarką, užtikrinti visuomenės saugumą ir viešąją tvarką bei žmogaus teisių apsaugą nepaprastosios padėties metu. Nepaprastosios padėties įstatyme numatyta, kad jo vykdymą tiesiogiai užtikrina ir kontroliuoja „institucija, atsakinga už ekstremalios situacijos valdymą“ (toliau – atsakinga institucija), taip pat viešosios tvarkos apsaugos komendantūros, be to, savivaldybės (savivaldybių) teritorijoje, kur nepaprastoji padėtis įvesta, gali būti įvestas tiesioginis valdymas. Tačiau ryšiai tarp institucijų, funkcijų pasidalijimas, kompetencija vykdant nepaprastosios padėties valdymą, atsakomybės ribos įstatyme reglamentuotos nepakankamai aiškiai.

Visų pirma, nėra aišku, kas yra institucija, atsakinga už ekstremalios situacijos valdymą. Įstatymas nereikalauja, kad Seimo nutarime ar Prezidento dekrete dėl nepaprastosios padėties įvedimo būtų nurodyta ši institucija. Todėl galimos įvairios atsakingos institucijos skyrimo interpretacijos: tai gali būti nuolat veikianti institucija (pvz., Ekstremalių situacijų komisija⁷⁹²), o galbūt – institucija, kurios veiklos specifika atitinka ekstremalios situacijos pobūdį (pvz., Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, Radiacinės saugos centras, Policijos departamentas) arba konkrečios nepaprastosios padėties metu *ad hoc* įsteigta kolegiali institucija. Pažymėtina, kad esamas teisinis reglamentavimas nustato ekstremaliųjų

⁷⁹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. balandžio 21 d. nutarimu Nr. 429 patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos nuostatai (*Žin.*, 2010-04-27, Nr. 48-2315).

situacijų valdymo civilinės saugos srityje klausimus, tačiau nepaprastosios padėties valdymas lieka visiškai neaiškus. Atsižvelgiant į įstatymo nuostatą, kad nepaprastosios padėties metu visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje veikia Konstitucijos ir kitų įstatymų nustatytos bei nustatyta tvarka įsteigtos valstybės ir savivaldybių institucijos, galima teigti, jog tam, kad jos galėtų veikti, nepaprastosios padėties valdymu turėtų užsiimti speciali tam tikslui įsteigta institucija. Nepaprastosios padėties įstatyme nustatyta, kad ši institucija veikia pagal Vyriausybės patvirtintus nuostatus, tačiau iki šiol nėra patvirtintų minimos institucijos nuostatų.

Nepaprastosios padėties įstatyme nustatyta, kad atsakinga institucija prireikus į pagalbą gali pasitelkti kitoms valstybės institucijoms pavaldžias tarnybas ir techniką bei joms vadovauti. Tačiau nėra aišku, kokiais būdais ir apimtimi ši institucija vadovauja nepavaldžioms struktūroms (ypač kai į pagalbą pasitelkiami kariniai vienetai), nes nenustatyta, kaip ir kokiais atvejais perduodamas ir perimamas vadovavimas. Taip pat nėra aišku, kokius veiksmus ir kaip koordinuoja atsakingos institucijos vadovas (ar jis gali įsakyti kariniam vienetai vykdyti kokius nors veiksmus). Reikia pastebėti, kad Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatyme nenumatyta, kad kariniai vienetai kokiais nors atvejais paklustų ne kariuomenės vadams. Neapibrėžtas ir vadovavimas statutiniais pareigūnams nepaprastosios padėties metu.

Kaip minėta, Konstitucijoje nėra numatyta tokios institucijos, teisės aktuose nėra aiškiai numatytos ne tik šios institucijos veiklą reguliuojančios taisyklės, bet ir nenustatytas politinės kontrolės mechanizmas, o tai kelia konstitucinio legitimumo problemų. Be to, Nepaprastosios padėties įstatyme šiai institucijai numatyti gana platūs įgaliojimai, net galimybė vadovauti kitoms institucijoms pavaldžioms tarnyboms. Manytina, kad šį klausimą reikėtų aiškiai reglamentuoti, Nepaprastosios padėties įstatyme nustatant, kuri institucija yra atsakinga už ekstremalios situacijos valdymą ir kas yra šios institucijos vadovas, be to, Vyriausybės patvirtintuose šios institucijos nuostatuose turėtų atsispindėti ir jos funkcijos nepaprastosios padėties metu.

Kita institucija, turinti išimtinis įgaliojimus nepaprastosios padėties valdyme, yra viešosios tvarkos apsaugos komendantūra (toliau – komendantūra), kuri gali būti sudaryta esant būtinumui savivaldybės (-ių) teritorijoje, kur įvesta nepaprastoji padėtis ir / ar tiesioginis valdymas. Nepaprastosios padėties įstatyme apibrėžta, kad komendantūra – valstybės institucija, sudaryta iš vidaus reikalų sistemos, Valstybės saugumo departamento pareigūnų, krašto apsaugos sistemos institucijų karių ir tarnautojų, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų atstovų ir Lietuvos šaulių

sąjungos narių (šaulių), siekiant užtikrinti visuomenės saugumą ir viešąją tvarką nepaprastosios padėties metu.

Nepaprastosios padėties įstatyme analizuojant komendantūrų steigimą ir joms suteiktus įgaliojimus, pastebėtini neatitikimai. Viena straipsnyje numatyta, kad Seimo nutarime arba Prezidento dekretu dėl nepaprastosios padėties įvedimo turi būti nurodyta, ar steigiamos komendantūros. Todėl atrodytų, kad komendantūros steigiamos Seimo arba Prezidento sprendimu. Tačiau kitame šio įstatymo straipsnyje numatyta, kad komendantūras pagal poreikį steigia institucija, atsakinga už ekstremalių situacijų valdymą. Tuo tarpu Viešosios tvarkos apsaugos komendantūros nuostatuose nustatyta tik tai, kad komendantūras pagal poreikį steigia institucija, atsakinga už ekstremalių situacijų valdymą, o ne Seimas arba Prezidentas⁷⁹³.

Komendantūros yra pavaldžios institucijai, atsakingai už ekstremalių situacijų valdymą. Komendantūrų darbą organizuoja ir jų veiklai vadovauja vyriausiasis komendantas, kurį skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministras pirmininkas institucijos, atsakingos už ekstremalių situacijų valdymą, vadovo teikimu. Komendantūros steigiamos administracinių vienetų – savivaldybių centruose. Komendantūros Nepaprastosios padėties įstatymo nustatytais atvejais gali išduoti specialius leidimus.

Nepaprastosios padėties įstatyme nustatyta, kad komendantūros, be kita ko, steigiamos valstybės ir savivaldybių institucijų darbui koordinuoti taikant nepaprastąsias priemones visoje valstybės teritorijoje ar jos dalyje, o komendantų nurodymai privalomi visiems toje teritorijoje esantiems juridiniams ir fiziniams asmenims, taip pat savivaldybių administracijų direktoriams. Tačiau nei Nepaprastosios padėties, nei Vietos savivaldos įstatyme⁷⁹⁴ nepasakyta, koku būdu vyksta nepaprastųjų priemonių koordinavimas ir savivaldybių įprastinės veiklos užtikrinimas, ar savivaldos institucijos perduoda kokias nors funkcijas (jei jų negali pačios įgyvendinti nepaprastosios padėties metu) komendantūroms.

Galiausiai pastebėtina, kad nėra įtvirtinto aiškaus vykdomosios valdžios kontrolės mechanizmo. Nepaprastosios padėties įstatyme numatyta, kad Seimas nepaprastosios padėties parlamentinę kontrolę vykdo šiame ir

⁷⁹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gegužės 29 d. nutarimas Nr. 685 Dėl Viešosios tvarkos apsaugos komendantūros nuostatų ir Specialaus leidimo, suteikiančio teisę būti teritorijoje, kurioje įvesta nepaprastoji padėtis, išdavimo taisyklių patvirtinimo (*Žin.*, 2003-06-04, Nr. 54-2396)

⁷⁹⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (*Žin.*, 1994-07-20, Nr. 55-1049; nauja redakcija *Žin.*, 2008-10-01, Nr. 113-4290)

kituose įstatymuose nustatyta tvarka. Manytina, kad įstatymas turėtų detaliau įtvirtinti Seimo pareigą (tuomet, kai objektyviai gali susirinkti) dalyvauti nepaprastosios padėties valdyme, vykdant savo įprastas funkcijas: vykdomosios valdžios kontrolės bei biudžeto vykdymo kontrolės.

Kaip jau minėta, kadangi nėra ir aiškios nepaprastąsias priemones galinčios taikyti institucijos, taigi, teisiniu požiūriu net nėra aišku, ką Seimas turėtų kontroliuoti. Vis dėlto už nepaprastosios padėties valdymą dažniausiai atsakinga vykdomosios valdžios institucija – ar tai būtų iš esamų institucijų, ar speciali nauja nepaprastosios padėties valdymo institucija.

Paminėtina, kad Valstybės rezervo įstatymo 2 straipsnyje numatyta, kad valstybės rezervas gali būti panaudojamas mobilizaciniais, ūkio, sveikatos ir civilinės saugos sistemos funkcionavimo ir nukentėjusių gyventojų poreikiams tenkinti ekstremaliųjų situacijų metu ir jų padariniams likviduoti, paskelbus mobilizaciją, įvedus nepaprastąją ar karo padėtį ar kitais šio įstatymo nustatytais atvejais. Valstybės rezervo įstatymo 13 straipsnyje numatyta, kad šio įstatymo nustatytais atvejais Vyriausybė priima sprendimą panaudoti valstybės rezervo lėšas, materialinių išteklių atsargas, naftos produktų ir naftos valstybės atsargas⁷⁹⁵. Kaip minėta, Nepaprastosios padėties įstatyme numatyta, kad Seimas gali siūlyti Vyriausybei panaudoti rezervą. Tačiau nėra įtvirtinta valstybės rezervo panaudojimo kontrolės procedūra. Visgi manytina, kad iš Konstitucijos 67 straipsnio 14 dalies nustatytos Seimo pareigos prižiūrėti biudžeto vykdymą, išplaukia ir pareiga kontroliuoti valstybės rezervo panaudojimą nepaprastosios padėties metu, net jeigu tai ir neįtvirtinta įstatyme.

Pagal Konstitucijos 134 straipsnį, Valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Šios institucijos funkcijos, manytina, turėtų būti atliekamos ir nepaprastosios padėties metu. Valstybės kontrolė, vykdydama jai Konstitucijoje pavestas ir Valstybės kontrolės įstatyme detalizuotas funkcijas⁷⁹⁶, turi pareigą, pavyzdžiui, patikrinti, ar tinkamai nepaprastosios padėties metu buvo naudojamos valstybės rezervo atsargos.

Prie viešojo valdymo kontrolės funkcijas atliekančių institucijų paminėtini ir Konstitucijos 73 straipsnyje numatyti Seimo kontrolieriai. Gavę pareiškėjų skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo viešojo administravimo srityje, taip pat ir nepaprastosios padėties metu, jie turėtų ginti žmogaus teises ir laisves. Seimo kontrolieriai

⁷⁹⁵ Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymas. *Žin.*, 2000, Nr. 78-2359.

⁷⁹⁶ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas. *Žin.*, 1995, Nr. 51-1243.

turi įgaliojimus tirti skundžiamų pareigūnų (išskyrus Respublikos Prezidento, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), valstybės kontrolieriaus ir Konstitucinio Teismo bei kitų teismų teisėjų veiklos, savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų)) veiksmus viešojo administravimo srityje⁷⁹⁷.

Taigi, Seimas, kaip tautą atstovaujanti institucija, turi konstitucinę pareigą prižiūrėti Vyriausybės veiklą (Konstitucijos 67 straipsnio 9 dalis). Iš šios pareigos išvestina parlamentinė kontrolė nepaprastosios padėties metu, kuri bendrai įtvirtinta ir Nepaprastosios padėties įstatyme. Galima teigti, kad nepaprastųjų priemonių taikymo kontrolę Seimas galėtų vykdyti pasitelkdamas Seimo statuto 43 straipsnyje numatytus nacionalinio saugumo ir gynybos bei žmogaus teisių komitetus. Taip pat galėtų būti pasitelkiami Nepaprastosios padėties įstatyme paminėti Seimo stebėtojai: prireikus Seimas sudaro specialią nepaprastosios padėties kontrolės komisiją – Seimo stebėtojus ir nustato jų įgaliojimus. Prie pagrindinių viešąjį valdymą kontroliuojančių institucijų taip pat paminėtinos ir Valstybės kontrolė bei Seimo kontrolieriai, kurios už savo veiklą yra atskaitingos Seimui.

3.7. Nepaprastosios padėties laikinumas ir atšaukimas

Konstitucijos 144 straipsnyje įtvirtintas nepaprastosios padėties laikinumo principas, kuris yra vienas iš esminių nepaprastosios padėties konstitucinių elementų. Tuo tarpu, lyginant su kitomis Europos konstitucijomis, paminėtina, kad nepaprastosios padėties laikinumas ne visuomet įtvirtintas, dar rečiau pasitaiko nepaprastosios padėties atšaukimo ar pratęsimo nuostatų (žr. 2.4 Nepaprastosios padėties trukmė). Būtent dėl savo laikinumo nepaprastoji padėtis gali būti suderinama su demokratine konstitucine santvarka, todėl tokio elemento konstitucinis įtvirtinimas laikytinas svarbiu.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra jokių kitų nepaprastosios padėties laikinumo garantijų ar jos atšaukimo nuostatų, tai nustatyta įstatyme. Nepaprastosios padėties įstatymo 9 straipsnyje įtvirtinta, kad nepaprastoji padėtis atšaukiama, kai Seimas panaikina Respublikos Prezidento sprendimą įvesti nepaprastąją padėtį arba kai Seimas priima nutarimą dėl nepaprastosios padėties atšaukimo išnykus jos įvedimo pagrindams. Nutarimas dėl nepaprastosios padėties atšaukimo skelbiamas nedelsiant po jo priėmimo per visuomenės informavimo priemones ir

⁷⁹⁷ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas. *Žin.*, 1998, Nr. 110-3024.

įsigalioja įstatymų nustatyta tvarka. Apie nepaprastosios padėties atšaukimą privalo nedelsdamos pranešti visos visuomenės informavimo priemonės. Kaip papildoma garantija, nustatyta įstatyme, galime laikyti nuostatą, kad, kai baigiasi sprendime įvesti nepaprastąją padėtį nustatyta jos trukmė, laikoma, kad nepaprastoji padėtis yra atšaukta ir be atskiro sprendimo ją atšaukti. Tai leidžia manyti, kad net ir tais atvejais, kai Seimas negalėtų priimti nutarimo dėl nepaprastosios padėties atšaukimo, tokia padėtis nustotų galioti. Kita vertus, nerimą kelia tai, kad nėra nuostatos, įtvirtinančios Seimo pareigą nedelsiant atšaukti nepaprastąją padėtį, kai išnyksta grėsmė. Nepaprastosios padėties atšaukimo pareiga turėtų būti nustatyta tam, kad Seimas, kai išnyksta grėsmingos aplinkybės, privalėtų paskelbti, jog nepaprastoji padėtis ir nepaprastųjų priemonių taikymas baigėsi.

4. Nepaprastosios padėties modeliai šiuolaikinėje Lietuvos konstitucinėje teisėje

Išanalizavus nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą ir konstitucinius elementus, darytina išvada, kad Lietuvos nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą galima priskirti procedūriniam modeliui, su tam tikrais konstitucinių vertybių apsaugos modelio bruožais. Konstitucijoje nustatytas vidutinio detalumo nepaprastosios padėties įtvirtinimas gali būti vertinamas, kaip turintis konstitucinių vertybių apsaugos modelio bruožų, nes, kaip jau minėta, įtvirtina teisinės valstybės ir demokratijos principų apsaugą nepaprastosios padėties metu. Be to, Konstitucijoje numatyta, kad negali būti steigiami teismai su ypatingais įgaliojimais, taigi turėtų veikti įprasti teismai bei Konstitucinis Teismas. Konstitucinė kontrolė yra svarbus konstitucinio vertybių apsaugos modelio bruožas. Vis dėlto Lietuvos konstitucinio reguliavimo negalima priskirti konstitucinių vertybių apsaugos modeliui, nes Konstitucija leidžia riboti žmogaus teises nepaprastosios padėties metu.

Konstitucijoje mažiausiai matomi viešosios valdžios diskrecijos modelio bruožai, tačiau jie gali būti išvelgiami nepaprastosios padėties įvedimo procedūroje, kuomet Seimas ar Respublikos Prezidentas turi tam tikrą diskreciją nuspręsti dėl nepaprastosios padėties įvedimo. Vis tik tokia diskrecija yra ribota, nes paminėtos institucijos neturi teisės įvesti nepaprastosios padėties dėl bet kokios grėsmės. Konstitucijoje numatytas nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas – „grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai“. Tik esant tokiai grėsmei, gali būti priimtas sprendimas įvesti nepaprastąją padėtį. Viešosios valdžios

diskrecijos apimtis yra gana siaura ir dėl įtvirtinto baigtinio žmogaus teisių, kurias leidžiama riboti, sąrašo, be to, nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas, procedūra ir leidžiamos nepaprastosios priemonės yra detalizuotos įstatyme.

Konstitucijoje įtvirtinta galimybė riboti žmogaus teises nepaprastosios padėties metu, kuomet nustatomas baigtinis leidžiamų riboti žmogaus teisių sąrašas, laikytina procedūrinio modelio požymiu. Konstitucijoje numatyta, kad nepaprastosios padėties reguliavimą detalizuoja įstatymas. Ištyrus Lietuvos nepaprastosios padėties elementų įstatyminį administracinį reguliavimą, galima teigti, kad dominuoja procedūrinio modelio požymiai, su tam tikrais viešosios valdžios diskrecijos ir konstitucinių vertybių apsaugos modelių bruožais. Kaip jau nustatyta ankstesnėje dalyje, procedūrinis modelis savo esme labiausiai atitinka save galinančios demokratijos ir teisinės valstybės principus. Nustatytos nepaprastųjų priemonių taikymo ribos ir taisyklės leidžia kontroliuoti žmogaus teisių apsaugos ribojimą nepaprastosios padėties metu. Toliau darbe analizuojama, kokia nepaprastosios padėties valdymo procedūra yra įtvirtinta įstatyminiame administraciniame reguliavime.

5. Šiuolaikinio krizių teisinio reguliavimo konstitucinės problemos Lietuvoje, neskelbiant nepaprastosios padėties

Kaip jau minėta III darbo dalyje, viena iš šiuolaikinio krizių valdymo problemų būtų galima įvardinti neoficialios nepaprastosios padėties arba kitaip – nepaprastųjų priemonių taikymo, neskelbiant nepaprastosios padėties, modelį. Šią tendenciją tam tikrais atvejais buvo galima pastebėti ir Lietuvoje. Nors Konstitucijoje žmogaus teisių ribojimai leidžiami tik nepaprastosios (ar karo) padėties atvejais, tačiau valstybės valdžia ne visada pasitelkia konstitucinius įgaliojimus, kad suvaldytų kritines situacijas.

Šiame kontekste galima prisiminti situaciją, kuri tam tikra prasme buvo arčiausiai nepaprastosios padėties įvedimo per pastarąjį dvidešimtmetį. Tai Lietuvos 2008–2009 m. įvykiai, tokie, kaip prasidėjusi ekonominė krizė, staigus teisinio reguliavimo keitimas ir netgi riaušės prie Seimo. Laimei, ši situacija neperaugo į grėsmę konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai, nors visuomenės rimtis tam tikra prasme buvo sutrikdyta. Nepaprastoji padėtis oficialiai, pagal nustatytas procedūras, tuo metu Lietuvoje nebuvo ir negalėjo būti paskelbta. Tačiau Seimas, priimdamas *laikiną* įstatymą, konstatavo, kad: „Lietuvos Respublikos valstybės ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetų prognozės rodo nuolat didėjančią deficitą, nulemtą

Lietuvos ūkį apėmusios ekonomikos krizės“⁷⁹⁸. Todėl galima teigti, kad ekonomikos krizė buvo oficialiai konstatuota ir tuo remiantis buvo priimtas sprendimas laikinai sumažinti socialines išmokas.

Svarbu trumpai aptarti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – KT) praktiką ekonominės krizės kontekste. Nors KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendime⁷⁹⁹ ekonominės krizės nelaikė nepaprastą padėtimi, tačiau tai labiausiai susijusi su disertacijos tema KT praktika, kuri egzistuoja Lietuvoje, todėl verta ją analizuoti, nes iš KT išaiškinimų galima suprasti tam tikrą poziciją dėl nepaprastųjų priemonių taikymo.

KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendime⁸⁰⁰ pripažino, kad ekonominės krizės, kaip išimtinio atvejo, metu įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia gali mažinti pensijas, tačiau tai turi būti a) laikina ir b) atitikti proporcingumo principą. Tuo pačiu KT pakeitė savo ankstesnę praktiką⁸⁰¹ ir nusprendė, kad bet koks pensijų sumažinimas (net ir ekonominės krizės atveju) ateityje privalo būti kompensuojamas, įstatyme numatant „teisingą kompensavimo mechanizmą“. Būtina paminėti, jog KT dar 2002 m. lapkričio 25 d. nutarime ekonominę krizę išskyrė kaip išimtį iš „bendros taisyklės“, t. y. situaciją, kai galima siaurinti žmonių ekonomines teises, *inter alia* mažinant senatvės pensijos dydį. Tačiau krizei atėjus, KT nurodė, jog sumažintas pensijas reikia kompensuoti. Kaip rašė V. A. Vaičaitis, tokiu būdu „normaliomis“ ekonominėmis sąlygomis suformuluotas reikalavimas buvo pritaikytas ekonominės krizės sąlygoms⁸⁰². Kitaip tariant, pasielgta taip, lyg pensijos būtų sumažintos ne dėl krizės.

KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendime iš esmės nekėlė klausimo, ar Lietuvoje 2008 metais buvo ekonominė krizė, nors pasakė, kad krizės buvimo konstatavimas turi būti kasmet peržiūrėtas. KT pabrėžė, kad Vyriausybės ir Seimo „antikrizinė“ diskrecija, mažinant socialines išmokas ekonominės krizės metu, negali kaip nors skirtis nuo veiksmų ekonominio pakilimo metu, nes bet koks socialinių išmokų sumažinimas turi būti

⁷⁹⁸ Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas, Žin. 2009-12-24, Nr. 152-6820.

⁷⁹⁹ KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. (Žin. 2010, Nr. 46-2219).

⁸⁰⁰ KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas (Žin. 2010, nr. 46-2219).

⁸⁰¹ KT pakeitė savo ankstesnę poziciją, išsakytą 2002-11-25 nutarime, kur ekonominė krizė buvo laikoma išimtimi ir apie kompensaciją nebuvo kalbama. KT 2002-11-25 d. nutarimas (Žin. 2002, nr. 113-5057). VAIČAITIS, V. A. What was decided by Constitutional Court for pensioners. *Teisė*, 2003, t. 49, p. 124-133.

⁸⁰² VAIČAITIS, V. A. Teisė į pensiją ir Konstitucinio Teismo praktika. *Teisė*, 2010, t. 77, p. 47.

kompensuojamas, įstatymu nustatant „teisingą kompensavimo mechanizmą“. KT konstatavo, kad pensijų dydžio skirtumus reikia „teisingai kompensuoti“ ateityje „nebelikus minėtos ypatingos situacijos, per protingą laikotarpį“.

KT neatsižvelgė į tai, kad socialinės išmokos sumažintos dėl ekonominės krizės, kas iš esmės nepaneigia ekonominių ar socialinių žmonių teisių, tačiau jos buvo laikinai susiaurintos, kai tai buvo būtina. Pastebėtina, kad šiame sprendime vienintelis ekonominės krizės skirtumas nuo įprastos padėties tas, kad „kompensavimas“ dėl ekonominės krizės gali būti atidėtas, kol ji baigsis. Tačiau vargu, ar tai gali būti vertinama kaip realus skirtumas, nes ir nesant pripažintos krizės, pensijų kompensavimas vyko palaipsniui, atsižvelgiant į ekonominius valstybės pajėgumus⁸⁰³.

Taigi spręstina, kad KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendime laikėsi požiūrio, jog ekonominė krizė yra pakankamas pagrindas laikinai suvaržyti atitinkamas ekonomines žmogaus teises, tačiau sumažintas pensijas privaloma kompensuoti.

Kita vertus šiame kontekste svarbus tame pačiame KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendime pateiktas išaiškinimas dėl atlyginimų mažinimo. KT ne kartą yra pažymėjęs, kad Seimas turi teisę, dėl valstybėje susiklosčiusios itin sunkios ekonominės, finansinės padėties priimti sprendimą mažinti iš valstybės ir savivaldybės biudžetų lėšų finansuojamų institucijų pareigūnų ir kitų valstybės tarnautojų (darbuotojų) atlyginimą už darbą, tačiau toks atlyginimo už darbą mažinimas turi būti laikinas ir grindžiamas aplinkybėmis, liudijančiomis itin sunkią valstybės ekonominę, finansinę padėtį, kaip antai: pajamų į valstybės biudžetą surinkimas yra taip sutrikęs, kad dėl to valstybė nebegali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų, ir tokia padėtis valstybėje nėra trumpalaikė⁸⁰⁴. Pažymėtina, kad tokia padėtis turi būti oficialiai konstatuota. Esant tokioms aplinkybėms įstatymų leidėjas gali pakeisti teisinį reguliavimą, pagal kurį nustatyti atlyginimai įvairiems asmenims, ir įtvirtinti mažiau palankų atlyginimų teisinį 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

⁸⁰³ KT formuojama pensijų teisinė samprata yra prieštaringai vertinama Lietuvos konstitucinės teisės moksle, tačiau ši problema neįeina į darbo tyrimo objektą.

⁸⁰⁴ KT 2009 m. sausio 15 d. sprendimas (*Žin.*, 2009, Nr. 6-170); 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas (*Žin.*, 2009, Nr. 148-6632).

mažiau palankus teisinis reguliavimas, teisių bei teisėtų interesų ir viešojo intereso, t. y. paisyti proporcingumo principo reikalavimų⁸⁰⁵.

Atkreiptinas dėmesys, kad atlyginimų mažinimo kontekste apie pareigą kompensuoti KT nenurodė, 2010 m. balandžio 20 d. sprendime išaiškinta, kad nebelikus itin sunkios ekonominės, finansinės padėties turi būti vėl taikomi iki šios padėties susidarymo valstybėje buvę nustatyti iš valstybės ir savivaldybės biudžetų lėšų finansuojamų institucijų pareigūnų ir valstybės tarnautojų (kitų darbuotojų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų) atlyginimų dydžiai. Jeigu dar iki ekonomikos krizės pabaigos atsirastų galimybė sukaupti (gauti) lėšas, būtinas iki atlyginimų sumažinimo buvusio dydžio atlyginimams mokėti, teisinis reguliavimas, pagal kurį buvo sumažinti iš valstybės ir savivaldybės biudžetų lėšų finansuojamų institucijų pareigūnų ir valstybės tarnautojų (kitų darbuotojų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų) atlyginimai, turi būti panaikintas⁸⁰⁶.

Atkreiptinas dėmesys, kad toks KT išaiškinimas dėl galimo atlyginimų mažinimo oficialiai paskelbus apie ekonominės krizės buvimą suponuoja, jog antikrizinės priemonės, kurios gali būti taikomos oficialiai paskelbus ekonominę krizę, turi panašumų su nepaprastosiomis priemonėmis, kurios gali būti taikomos tik paskelbus nepaprastąją padėtį. Panašumai matomi dėl procedūros – turi būti oficialiai paskelbta Seimo ir dėl leidžiamo konstitucinių žmogaus teisių ribojimo. Ekonominės krizės metu, vadovaujantis Konstitucija ir KT jurisprudencija, leidžiama laikinai sumažinti atlyginimus, t. y. riboti žmogaus konstitucinę teisę gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir neprivaloma kompensuoti. Tuo tarpu nepaprastosios padėties metu taip pat leidžiama riboti Konstitucijoje numatytų žmogaus teisių ir laisvių garantijas, nenustatant pareigos kompensuoti už tokius suvaržymus.

Svarbu pastebėti, kad skirtingai nuo daugumos aptartų kitų valstybių ir tarptautinių teismų praktikos, kai nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas paprastai yra neanalizuojamas ir sprendimas šioje srityje paliekamas kitoms valdžios institucijoms, nes teigiama, kad jos yra geresnėje padėtyje tai atlikti. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ryžosi įvertinti Seimo priimtą sprendimą dėl ekonominės krizės ir ištyrė antikrizinių

⁸⁰⁵ KT 2006 m. kovo 28 d. nutarimas (*Žin.*, 2006, Nr. 36-1292); 2007 m. spalio 22 d. nutarimas (*Žin.*, 2007, Nr. 110-4511), 2009 m. sausio 15 d. sprendimas (*Žin.*, 2009, Nr. 6-170); 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas (*Žin.*, 2009, Nr. 148-6632).

⁸⁰⁶ KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas (*Žin.* 2010, nr. 46-2219).

priemonių taikymo pagrindą. Šio sprendimo kontekste pažymėta, kad itin sunkios ekonominės, finansinės padėties (dėl ekonomikos krizės) susiklostymas valstybėje „savaiame nesuponuoja įstatymų leidėjo teisės koreguoti pensijų santykių teisinį reguliavimą – mažinti paskirtas ir mokamas pensijas, susiklosčius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai valstybė turi imtis visų įmanomų priemonių ekonomikos krizei įveikti ir lėšų, būtinų pensijoms mokėti, sukaupimui užtikrinti“⁸⁰⁷. Išimtinių priemonių leidžiama imtis tik tuomet, kai konkrečioje situacijoje visos įprastinės priemonės būtų neveiksmingos. Be to, „net ir tokiais išimtiniais atvejais pensijos negali būti mažinamos pažeidžiant Konstitucijoje įtvirtintą asmens ir visuomenės interesų pusiausvyrą, t. y. konstitucinį proporcingumo principą“⁸⁰⁸.

Reikia paminėti, kad ir Lietuvos teisės mokslininkai ekonominės krizės nelaikė nepaprastąja padėtimi. Vilniaus universiteto teisės mokslininkų atliktame ekonominės krizės teisinių pasekmių tyrime, kuriame analizuota Lietuvos 2008-2014 m. situacija ir krizės poveikis teisei sistemai, buvo tiriama, ar dėl 2008 m. pasaulinės ekonominės krizės pasikeitė iki tol Lietuvos teisėje įtvirtinti ir galioję teisinės valstybės ir žmogaus teisių standartai⁸⁰⁹. Tyrimo išvadose atskleidžiama, kad krizė paskatino siaurinti subjektinių teisių ir teisėtų lūkesčių gynimą ir tą siaurinimą pateisinti, lanksčiai interpretuojant atitinkamus teisinius standartus, o kartais jų netaikant, jog valstybės institucijų priimti (nepriimti) sprendimai, grindžiami krize, kėlė grėsmę teisės viešpatavimui ir žmogaus teisėms⁸¹⁰. Nepaisant šių pokyčių, konstitucinės demokratijos vertybės Lietuvoje jau yra pakankamai įsitvirtinusios, kad jų santykinis suvaržymas krizės akivaizdoje nepadarė didelės žalos teisinės valstybės principui ir jo nepavertė realaus turinio neturinčia nuostata, taigi nustatyta, kad teisinės valstybės samprata esminio sukrėtimo minėtu laikotarpiu neišgyveno⁸¹¹.

Pasaulinės ekonominės krizės bei nepaprastosios padėties instituto kontekste, analizuojant paminėtą konkretų Lietuvos įstatymų leidėjo pasirinktą būdą – socialinių išmokų mažinimą, reikėtų įvertinti Lietuvos

⁸⁰⁷ KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. (*Žin.* 2010, Nr. 46-2219).

⁸⁰⁸ *Ten pat.*

⁸⁰⁹ *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), Vilniaus universitetas, 2015.

⁸¹⁰ KŪRIS, E. Vietoj įžangos, p. 13. Iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), 2015.

⁸¹¹ KŪRIS, E. Pabaigos žodis, p. 508-510. Iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), 2015.

Konstitucijos nuostatas. Paminėtina, kad remiantis Konstitucija, nepaprastosios padėties metu leidžiamų riboti žmogaus teisių sąrašas yra baigtinis. Konstitucijoje nėra numatyta tokios galimybės suspenduoti teisę į nuosavybę ar sumažinti pensijas nepaprastosios padėties metu⁸¹². Pažymėtina, kad Konstitucijoje numatyta, kad nuosavybės teisė gali būti ribojama tik įstatymo nustatyta tvarka, tik visuomenės poreikiams ir už tai turi būti teisingai atlyginama. Ši konstitucinė nuostata griežtai saugo asmens nuosavybę, kas gali būti iš dalies paaiškinama okupacinio laikotarpio skaudžia patirtimi dėl visos privačios nuosavybės nusavinimo. Tai reikėtų, kad visais ir bet kokiais pagrindais, valstybei ribojant nuosavybės teisę, net ir esant išimtinėms aplinkybėms nepaprastosios padėties metu, reikėtų už tai teisingai atlyginti.

Visiškai skirtingo pobūdžio krizių teisinio reguliavimo kontekste, kaip vieną iš problematiškiausių pavyzdžių, Lietuvoje galima įvardyti 2015 m. įsigaliojusį naują redakciją išdėstytą Lietuvos Respublikos karinės jėgos naudojimo statutą⁸¹³. Karinės jėgos naudojimo statuto 7 straipsnyje *inter alia* numatyta karinės jėgos panaudojimo taikos metu galimybės, saugant Lietuvos Respublikos teritoriją, stebint, kontroliuojant ir ginant Lietuvos Respublikos oro erdvę. Šis įstatymas iš esmės įtvirtina karinės jėgos panaudojimo ir išimtinių priemonių taikymo galimybes taikos metu, neskelbiant nepaprastosios padėties. Įstatymas priimtas reaguojant į 2014 m. įvykius Rytų Ukrainoje, siekiant įtvirtinti prevencines priemones dėl galimos analogiškos grėsmės Lietuvai. Pastebėtina, kad Rytų Ukrainoje dėl šių įvykių 2015 m. buvo įvesta ne karo, o nepaprastoji padėtis⁸¹⁴. Kaip teigė Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto pirmininkas Artūras Paulauskas: „Tikslas yra sureaguoti į pasikeitusią geopolitinę situaciją ir turėti priemones atremti naujo tipo nekonvencinio karo grėsmes. Kalbama apie tai, kad būtų sudaryta galimybė panaudoti kariuomenę, reaguojant į vietinio pobūdžio ginkluotus incidentus ir valstybės sienos pažeidimus, kurie pagal savo

⁸¹² Konstitucinio teismo jurisprudencijoje pensijos prilyginamos nuosavybės teisei. KT 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. (*Žin.* 2010, Nr. 46-2219)

⁸¹³ Lietuvos Respublikos karinės jėgos naudojimo statuto patvirtinimo įstatymas (*Žin.*, 2000, Nr. 35-974) (nauja redakcija nuo 2015-01-01,)

⁸¹⁴ Ukrainos dalyje (Donecke ir Luhanske) 2015-01-26 paskelbta nepaprastoji padėtis. Tik 2018 m. sausio mėn. Ukraina įstatymu oficialiai pripažino, kad 2014 m. įvykiai buvo Rusijos karinė agresija. Daugiau žr. pvz.: *The twenty-first report on the situation of human rights in Ukraine by the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR), 15 March 2018 [Interaktyvus, žiūrėta 2018-04-01] Prieiga per internetą:<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/.../A_HRC_37_CRP.1.docx>.

pobūdį neprilygsta agresijai⁸¹⁵. Tačiau tokio įstatymo priėmimo aplinkybės, skubotas jo parengimas, jo ribotas svarstymas be didesnio žiniasklaidos ar visuomenės dėmesio ir patvirtinimas ypatingos skubos tvarka – kelia abejonių dėl jo atitikimo Konstitucijai net keliais aspektais.

Visų pirma, ar įstatyme įtvirtinta karinės jėgos panaudojimo taikos metu galimybė neprieštarauja Konstitucijai? Konstitucijos 142 straipsnyje nustatyta, kad „Seimas įveda karo padėtį, skelbia mobilizaciją ar demobilizaciją, priima sprendimą panaudoti ginkluotąsias pajėgas, kai prireikia ginti Tėvynę arba vykdyti Lietuvos valstybės tarptautinius įsipareigojimus. Ginkluoto užpuolimo atveju, kai kyla grėsmė valstybės suverenumui ar teritorijos vientisumui, Respublikos Prezidentas nedelsdamas priima sprendimą dėl gynybos nuo ginkluotos agresijos“. Konstitucijoje nėra jokių nuostatų, kurios leistų panaudoti karinę jėgą kariniais tikslais taikos metu. Nepaprastosios padėties įstatymo 17 straipsnyje nustatyta, kad nepaprastosios padėties metu gali būti pasitelkiama Lietuvos kariuomenė, mobilizacinis rezervas ir kitos pagal aplinkybes būtinos priemonės, bet kariuomenės pagalba gali būti pasitelkiama tik nepaprastųjų priemonių taikymui ar padarinių likvidavimui.

Karinės jėgos naudojimo statute nustatyta, kad sprendimą dėl kariuomenės panaudojimo, reaguojant į vietinio pobūdžio ginkluotus incidentus ir valstybės sienos pažeidimus, pagal savo pobūdį neprilygstančius agresijos aktams, priima Respublikos Prezidentas. Šis Respublikos Prezidento sprendimas įsigalioja nuo priėmimo ir turi būti nedelsiant vykdomas. Respublikos Prezidentas turi pateikti šį sprendimą tvirtinti artimiausiam Seimo posėdžiui. Seimas gali patvirtinti arba panaikinti Respublikos Prezidento sprendimą. Be to, Respublikos Prezidentas sprendime nustato karinės jėgos naudojimo tikslą ir trukmę nustatytoje teritorijoje. Šioje vietoje nenustatyta jokia tokio sprendimo viešo paskelbimo ar visuomenės informavimo pareiga. Taigi Seimo vaidmuo šiuo atveju yra žymiai mažesnis nei nepaprastosios padėties paskelbimo atveju. Tiesa, yra nustatyta, kad visuomenė gali būti informuojama apie patvirtintas kovos veiksmų taisykles ir ketinimą panaudoti karinę jėgą, jeigu toks informavimas nesutrukdytų karinės operacijos tikslų. Taigi viešas paskelbimas nėra privalomas ir toks sprendimas gali būti priimtas ir slapta.

⁸¹⁵ 2014 m. gruodžio 16 d. pranešimas VIR (iš plenarinio posėdžio), [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą:<
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=153675&p_k=1>.

Karinės jėgos naudojimo statute įtvirtinta, kad krašto apsaugos ministro ar jo įgalioto asmens sprendimu „karinė jėga gali būti panaudota prieš orlaivį, kuris *galbūt* naudojamas kaip ginklas“, taip pat ir orlaivius, vykdančius komercinį oro susisiekimą. Iš tokios formuluotės galima suprasti, kad nereikalaujama įsitikinti, kad orlaivis iš tiesų naudojamas kaip ginklas, pakanka tokios tikimybės konstatavimo. Be to, vien krašto apsaugos ministro sprendimu karinė jėga gali būti panaudota prieš komerciniais tikslais naudojamus laivus. Šiais atvejais net nereikia Respublikos Prezidento sprendimo. Pažymėtina, kad Konstitucija krašto apsaugos ministrui tokių plačių įgaliojimų nesuteikia. Be to, čia taip pat nėra nustatyta tokio sprendimo viešo paskelbimo ar visuomenės informavimo pareiga.

Karinės jėgos naudojimo statute nustatyta, kad priimant sprendimą dėl karinės jėgos naudojimo turi būti vadovaujamasi šiais principais: proporcingumo, karinės būtinybės, aplinkos apsaugos ir kitais. Vienas iš principų yra draudimo naudoti karinę jėgą, sukeliančią asmenų sužalojimus ir kančias, padarančią kitokią žalą asmenų sveikatai, gyvybei, turtui ar kitiems interesams, daugiau negu yra būtina karinės operacijos tikslams pasiekti. Šis principas yra gana prieštaringas, nes pirmoji dalis sako, kad draudžiama sukelti asmenų sužalojimus ir kančias, žalą asmenų gyvybei, tačiau antroje dalyje numatyta, kad vis tik tai leidžiama tiek, kiek tai yra būtina karinės operacijos tikslams pasiekti. Reikėtų prisiminti, kad Konstitucijoje, taip pat ir tarptautinėje teisėje „asmenų gyvybė“ yra laikoma viena iš neliečiamų teisių, kuri taikos metu saugoma be jokių išimčių. Tačiau šiame įstatyme patvirtintame statute nustatyta, kad, nepaskelbus nei karo, nei nepaprastosios padėties, *taikos metu* vis dėlto leidžiama panaudojant karinę jėgą sukelti žalą asmenų sveikatai, gyvybei, kai tai yra būtina karinės operacijos tikslams pasiekti. Dar vienas svarbus aspektas – kontrolė ir atsakomybė. Šiuo atveju kontrolės mechanizmas tam tikrais atvejais iš viso nėra nustatytas. Viena vertus, sprendimą dėl kariuomenės panaudojimo reaguojant į vietinio pobūdžio ginkluotus incidentus ir valstybės sienos pažeidimus priėmęs Respublikos Prezidentas turi pateikti jį tvirtinti artimiausiam Seimo posėdžiui. Kita vertus, toks sprendimas įsigalioja ir yra vykdomas nedelsiant, taigi, net jeigu Seimas ir norėtų panaikinti tokį sprendimą, tai gali būti neįmanoma, nes toks sprendimas Seimo svarstymo metu galėtų būti jau įvykdytas. Be to, krašto apsaugos ministro sprendimu karinė jėga gali būti panaudota prieš komerciniais tikslais naudojamus orlaivius ir laivus, nėra nustatyta nei kontrasignavimo nei kitokios tokios sprendimo kontrolės.

Išanalizavus Statutą, galima teigti, kad jame nėra numatytos kontrolės ar politinės atsakomybės, nustatyta netgi, kad „kariai, panaudoję karinę jėgą nepažeisdami Statuto reikalavimų ir padarę žalą Lietuvos Respublikos įstatymų saugomoms vertybėms, atsakomybėn netraukiami“. Kadangi statutas numato plačias karinės jėgos panaudojimo galimybes, vertinant formaliai, visos priemonės tikriausiai būtų laikomos teisėtomis, nes atitinka įstatymą. Toks karinės jėgos panaudojimo pobūdis taikos metu, tikėtina, prieštarauja tiek Lietuvos Respublikos Konstitucijai, tiek ir EŽTK. Kaip minėta anksčiau, Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo byloje analogiška teisės akto nuostata buvo pripažinta prieštaraujančia konstitucinei žmogaus orumo apsaugai.

Šiame kontekste reikėtų įvertinti Seimo statute nustatytas skubos ir ypatingos skubos procedūras, kurios gali būti taikomos ne tik dėl nepaprastosios ar karo padėties metu būtinios skubos, bet ir įprastu metu, priimant „ordinarius“ įstatymus, t. y. ne tik Karinės jėgos statutą⁸¹⁶. Ypatingos skubos procedūra gali būti svarstomi Seimo nutarimų ir įstatymų projektai tuomet, kai tai pasiūloma Respublikos Prezidento, Seimo pirmininko arba Seimo pirmininką pavaduojančio Seimo pirmininko pavaduotojo, arba Vyriausybės motyvuotu teikimu. Ypatingos skubos procedūra taikoma tuomet, kai toks sprendimas priimamas Seimo posėdyje balsavusių Seimo narių balsų dauguma, kuri didesnė kaip 1/4 visų Seimo narių, toks sprendimas gali būti priimamas projekto pateikimo arba svarstymo Seimo posėdyje metu. Tokia tvarka reiškia, kad šiems projektams svarstyti pagrindinis komitetas neskiriamas, be to, šių Seimo nutarimų projektų svarstymo metu nedaromos pertraukos. Seimo narių siūlymai dėl jų neteikiami ir nesvarstomi. Projektas gali būti priimtas tą pačią dieną, kai jis buvo pateiktas, t. y. be realaus svarstymo Seimo posėdyje⁸¹⁷.

⁸¹⁶ Lietuvos Respublikos Seimo statutas, *Žin.*, 1994, Nr. 15-249 (nauja redakcija *Žin.*, 1999, Nr. 5-97).

⁸¹⁷ Paanalizavus, kokie teisės aktai priimami ypatingos skubos tvarka, kyla nemažai abejonių, pavyzdžiui, dėl Lietuvos Respublikos ūkio subjektų, perkančių–parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo (TAR, 2015-07-09, Nr. 2015-11209), priėmimo ypatingos skubos procedūra ir šios procedūros pažeidimų buvo kreiptasi į Konstitucinį Teismą (KT sprendimu 2016 m. rugpjūčio 29 d. Nr. KT24-S13/2016 pareiškimas priimtas). Galima tik kelti klausimą, ar pieno pramonės reguliavimas iš tiesų yra išimtinės svarbos ir skubos klausimas? Konstitucinis Teismas turėtų pateikti ypatingos skubos procedūros išaiškinimą, kuris galbūt suteiks daugiau aiškumo ir apribos šio išimtinio instituto taikymo galimybes.

Skubos ir ypatingos skubos tvarka įstatymai turėtų būti svarstomi tais atvejais, kai to reikalauja ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės, t. y. išimtiniais atvejais, kai tai yra būtina. Tačiau Seimo statutas nenumato jokių kriterijų, leidžiančių spręsti, ar konkretaus įstatymo priėmimui būtina taikyti skubos tvarką. Taigi šis klausimas yra paliktas Seimo statuto 162 straipsnio 2 dalyje ir 164 straipsnio 1 dalyje nurodytų subjektų diskrecijai⁸¹⁸.

Tai gali būti atvejai, kai remiantis saugumo, būtinumo, skubos, galimų grėsmių argumentais būtų priimamas teisės aktas, kuris sudarytų galimybes valdžiai naudotis išimtinėmis priemonėmis, oficialiai neskelbiant nepaprastosios padėties. Tokiu būdu išimtinės priemonės (pavyzdžiui, karinės jėgos panaudojimas) tampa ordinarios teisės sistemos dalimi, joms netaikomas riboto laiko reikalavimas. Nenustatyti nei viešumo reikalavimai, nei kontrolės mechanizmai. Viešojo teisė tokiu būdu yra „ištempinama“ už Konstitucijos ribų. Toks reguliavimas, tikėtina, prieštarauja Konstitucijai, tačiau bandoma jį pagrįsti būtinumu, nors siekiama įtvirtinti priemones, kurios skirtos galimoms, tikėtinoms krizėms, bet ne konkrečioms grėsmėms.

Apibendrinantys pastebėjimai

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintų nepaprastosios padėties nuostatų bei šios padėties teisinio reguliavimo analizė atskleidė, kad Lietuvos įstatymų leidėjas nepaprastąją padėtį pasirinko reguliuoti remdamasis ne tik viešąja tarptautine teise, bet ir tarpukario Lietuvoje galiojusios 1922 m. Konstitucijos nuostatomis. Lietuvos modelis iš esmės atitinka Europos valstybių bendras nepaprastosios padėties konstitucinių nuostatų tendencijas. Pastebėtina, kad Lietuvoje dominuoja procedūrinis nepaprastosios padėties reguliavimo modelis su tam tikrais konstitucinių vertybių apsaugos ir valdžios diskrecijos modelių bruožais.

Analizuojant Lietuvos nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą, nustatyta, kad šio instituto įtvirtinimas yra tobulintinas. Nepaprastoji padėtis visuomet susijusi su konstitucinių vertybių ribojimu, todėl šis institutas turėtų būti įtvirtintas aiškiai nustatant institucijų įgaliojimus bei kontrolės funkcijas. Išanalizavus nepaprastosios padėties teisinius pagrindus, Lietuvos

⁸¹⁸ Kaip pastebėjo A. Andriuškevičius, tokia diskrecija kartais gana aštriai kertasi su visuomenės poreikiu turėti socialiai teisingus įstatymus, ypač tada, kai norima priimti ar pakeisti įstatymus, naudingus valdančiajai daugumai. Iš ANDRIUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 152.

įstatymų leideiui siūlytina pirmiausia priimti Konstitucinį nepaprastosios padėties įstatymą, kuris minimas Lietuvos Respublikos Konstitucinių įstatymų sąrašo konstituciniame įstatyme. Tokiu būdu konstitucinėje teisėje būtų galima aiškiai įtvirtinti pagrindinių valdžios institucijų įgaliojimus nepaprastosios padėties metu, nustatyti, kuri institucija yra atsakinga už nepaprastosios padėties valdymą bei saugiklius – institucijų veiklos tęstinumo garantijas, konkretesnę parlamentinės ir konstitucinės kontrolės mechanizmą. Tai leistų siekti kaip įmanoma mažesnio konstitucinių vertybių ribojimo nepaprastosios padėties metu.

Svarbu pastebėti, kad nepaprastųjų priemonių teisinis reguliavimas taip pat galėtų būti tobulintinas. Nepaprastųjų priemonių taikymas visuomet siejasi su žmogaus teisių apsaugos mažėjimu ar netgi suspendavimu Konstitucijos leidžiamose ribose. Todėl svarbu, kad šioje srityje būtų aiškiai nustatytos tokio ribojimo leistinos ribos, jeigu tai numatyta Konstitucijoje. Tuo tarpu reglamentavimas dėl žmogaus teisių, kurių ribojimas nėra numatytas Konstitucijoje nepaprastosios padėties metu (pvz., nuosavybės teisės), turėtų būti įtvirtintas itin detalai, nustatant aiškų turtinės žalos kompensavimo mechanizmą.

Galiausiai Lietuvos teisinėje sistemoje pastebėtinos šiuolaikinių krizių valdymo konstitucinės problemos, kurios atitinka Vakarų teisės tradicijos valstybių tendencijas, tačiau kelia klausimų dėl atitikimo Konstitucijai. Ordinariniais įstatymais įtvirtinant nepaprastąsias priemones, ar konkrečiu atveju – karinės jėgos panaudojimą, kurios remiantis Konstitucija leistinos tik nepaprastosios ar karo padėties atvejais, kyla klausimai ne tik dėl tokių priemonių atitikimo Konstitucijos bendriesiems principams. Taip pat abejotina, kaip tokie įstatymai dera konstitucinėje santvarkoje, dėl tokių priemonių taikymo kontrolės nebuvimo, nenustatytos atsakomybės, ypač atsižvelgiant į tai, kad tokios priemonės, kuriomis gali būti kėsinamasi net į žmogaus gyvybę, gali būti panaudojamos, apie tai viešai neskelbiant, slaptais vykdomosios valdžios pareigūnų įsakymais. Tokių priemonių įtvirtinimas konstitucinėje valstybėje, kurių taikymas paliekamas vykdomosios valdžios diskrecijai ir, neįvedus nepaprastosios padėties, galimai ribotų visų trijų konstitucinių vertybių apsaugą, kaip parodė užsienio valstybių lyginamasis tyrimas, leidžia viešosios valdžios institucijoms piktnaudžiauti nepaprastosiomis priemonėmis. Šios tendencijos atskleidžia, kad ginčai dėl nepaprastųjų priemonių taikymo, remiantis Schmitt'o ir Agamben'o teorijomis, yra ne vien teorinės problemos.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Nepaprastosios padėties samprata turėtų būti apibrėžiama tęstiniame istoriniame, teoriniame ir lyginamajame kontekste, atskaitos tašku laikant Senovės Romos respublikos praktiką, kartu pripažįstant jos transformaciją konstitucionalizmo kontekste. Mokslinėmis teisinėmis įžvalgomis bei teisinio reguliavimo priemonėmis nepaprastąją padėtį pavyko atskirti nuo karo padėties ir transformuoti nuo diktatūros iki šių laikų konstitucinėmis vertybėmis grįstos koncepcijos. Nepaprastosios padėties įvedimas dažnai savaime nebėra pakankamas pagrindas nukrypti nuo konstitucinių vertybių. Viena vertus, nepaprastosios padėties samprata išreiškia konstitucinių vertybių balansavimo idėją, kuri atspindi kompromisą tarp būtinumo apginti valstybės konstitucinę santvarką ir pačios konstitucinės santvarkos vertybių apsaugos. Kita vertus, nepaprastoji padėtis, įtvirtinta teisėje, tampa priemone (procedūra) šiam kompromisui pasiekti – konstituciniu savisaugos mechanizmu, kurio tikslas turėtų būti kuo greitesnis grįžimas į įprastinę konstitucinę santvarką.

2. Pagrindiniai nepaprastosios padėties elementai, kurie atspindi šios padėties įvedimo teisinius pagrindus siaurąja prasme, kildinami iš Senovės Romos respublikos, pagrindžia nepaprastosios padėties sampratos tęstinumą bei sudaro šio instituto formalią struktūrą. Šie nepaprastosios padėties elementai kartojosi istorinėje perspektyvoje ištirtuose nepaprastosios padėties pavyzdžiuose, o nepaprastosios padėties konstitucionalizavo procese buvo papildyti, todėl galima teigti, kad šiuolaikiniai nepaprastosios padėties konstituciniai elementai yra:

(i) nepaprastosios padėties įvedimo sąlygos – tik taikos metu, kilus konstitucijoje ar įstatymuose apibrėžtoms grėsmėms konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai;

(ii) nepaprastoji padėtis gali būti įvedama tik specialaus subjekto, atstovaujančio tautai arba valstybei (parlamentas ir / ar prezidentas);

(iii) nepaprastoji padėtis valdoma vykdomosios valdžios institucijos ar institucijų, įgyvendinančių ypatingus įgaliojimus;

(iv) dalies teisės galiojimo suspendavimas – teisinės valstybės, demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos ribojimas, leidžiamas įgyvendinant ypatingus įgaliojimus;

(v) laiko apribojimas – nepaprastoji padėtis yra laikina, jos tikslas yra atstatyti *status quo ante*, jos trukmė privalo būti ribota (dažniausiai iki 6 mėnesių);

(vi) universali neliečiamų žmogaus teisių apsauga, žmogaus teisių ribojimas tik konstitucijos leidžiamose ribose bei tos pačios teisingumo vykdymo procedūros, kaip įprastai, o tais atvejais, kai to neįmanoma užtikrinti nepaprastosios padėties metu – tuomet *ex post* teisminės garantijos;

(vii) nustatomi demokratijos ir teisinės valstybės saugikliai, pavyzdžiui, konstitucinių institucijų veiklos tęstinumo garantijos, draudimas steigti specialius teismus, draudimas keisti Konstituciją ir kt.

3. Nepaprastosios padėties elementai leidžia apibendrinti šio instituto konstitucinę formą, tačiau jų turinio lyginamoji analizė atskleidžia, kad Vakarų teisės tradicijoje nėra vieningos nepaprastosios padėties sampratos. Įvertinus nepaprastosios padėties elementų turinio skirtumus teisės moksle ir praktikoje, šiame darbe nepaprastosios padėties samprata apibrėžiama remiantis tokia nepaprastosios padėties modelių tipologija: i) viešosios valdžios diskrecijos modelis; ii) konstitucinių vertybių apsaugos modelis; iii) procedūrinis modelis. Istoriniu požiūriu pirmasis ir ilgiausiai vyravęs buvo viešosios valdžios diskrecijos modelis, kuriuo remiantis valdžiai suteikiama plati diskrecija imtis visų priemonių, kurios yra būtinos dėl kilusios grėsmės. Įvertinus istoriniame kontekste pastebėta, kad įprastinės konstitucinės valstybės sistemos išsaugojimą ir neuždelstą grįžimą į ją, nepaprastajai padėčiai pasibaigus, dažniau lėmė parlamento vykdomosios valdžios kontrolė bei aktyvi pilietinė visuomenė (tarpukario Prancūzijos pavyzdys). Kitu analizuotu atveju viešosios valdžios diskrecija nepaprastosios padėties metu išsivystė į totalitarinį režimą, tai įvyko dėl *inter alia* ekonominių priežasčių, diktatoriaus iškilimo, parlamento neveiksmumo, neveiksmingos teismų kontrolės bei visuomenės pasyvumo (tarpukario Vokietija).

4. ES valstybių konstitucijų nepaprastosios padėties įtvirtinimo tyrimas atskleidė detalesnį nepaprastosios padėties reglamentavimo tendenciją, numatant ne tik valdžios diskreciją įvesti nepaprastąją padėtį bei suspenduoti žmogaus teisių apsaugą, bet ir konstitucinius saugiklius, todėl nepaprastoji padėtis laikytina gintis pajėgios konstitucinės santvarkos elementu. Konstituciniai nepaprastosios padėties elementai formos prasme dažniau įtvirtinami panašiai ES konstitucijose, tačiau materialiaja (turinio) prasme – jų įtvirtinimas skiriasi. Vienose konstitucijose reglamentuojant nepaprastosios padėties institutą daugiau dėmesio skiriama konstitucinių vertybių apsaugai, kitose – efektyviam grėsmės suvaldymui. Nepaprastosios padėties sampratos apibrėžimo problemas ir konstitucinių elementų skirtumus atspindi išskirtų nepaprastosios padėties modelių koegzistavimas teisinėse sistemose. Nepaprastosios padėties konstituciniame įtvirtinime

daugiausiai pastebima procedūrinio modelio elementų, taip pat galima aptikti viešosios valdžios diskrecijos ir konstitucinių vertybių apsaugos modelio bruožų. Procedūrinis modelis, kuriuo remiantis nustatomos aiškos nepaprastosios padėties įvedimo, konstitucinių vertybių apsaugos bei nepaprastosios padėties valdymo ir atšaukimo teisės normos, nepaprastosios padėties metu galėtų būti konstitucinių vertybių saugikliu bei užtikrinti greitesnį grįžimą į įprastinę konstitucinę santvarką.

5. Institucijai, turinčiai konstitucinius įgaliojimus įvesti nepaprastąją padėtį, tenka atsakomybė oficialiai paskelbti tokią padėtį (tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygiu). Tuo tarpu parlamentas turėtų *ex ante* subalansuoti nepaprastosios padėties teisinį reguliavimą, siekiant užtikrinti efektyvų nepaprastųjų priemonių taikymą, kai tai būtina, ir kartu įtvirtinti piktnaudžiavimo saugiklius bei atlikti nepaprastųjų priemonių taikymo kontrolę. Vis dėlto, atlikus disertacijos mokslinį tyrimą, buvo nustatyti užsienio valstybių viešosios valdžios piktnaudžiavimo atvejai, kai, neįvedus nepaprastosios padėties, valstybėse buvo priimami išimtiniai įstatymai, kurių pagrindu taikomos žmogaus teises ribojančios nepaprastosios priemonės. Išimtinių įstatymų, numatančių nepaprastųjų priemonių taikymą neskelbiant nepaprastosios padėties, priėmimas turėtų būti vertinamas kaip konstitucinei santvarkai prieštaraujantys valdžios veiksmai. Nėra jokio teisėto pagrindo „ištempti“ viešosios teisės sampratą už konstitucijos ribų krizinėms situacijoms spręsti.

6. Nepaprastoji padėtis ir nepaprastosios priemonės yra konstitucinės kontrolės ir įprastinių teismų teisminės patikros dalykas. Istoriniu požiūriu matomi teismų praktikos pokyčiai nuo visiškos pagarbos valdžios sprendimams šiame kontekste iki detalaus teismo atitinkamų valdžios veiksmų teisėtumo vertinimo nepaprastosios padėties metu. Nors teismams dažniausiai tenka *post facto* kontrolės vaidmuo, tačiau jie yra ta institucija (ypač konstituciniai teismai), kuri, kreipiantis tinkamiems subjektams pagal teisingumą, privalo apsaugoti konstitucines vertybes, kai kitoms institucijoms nepavyksta. Rekomenduotinos teismų praktikos vystymo kryptys nepaprastosios padėties kontekste (tiek nacionalinių, tiek ir EŽTT) sietinos su:

(i) pamatinių ir neliečiamų žmogaus teisių apsaugos nepaprastosios padėties metu doktrinos išvystymu: dėl asmens teisės į orumą ir gyvybę, kankinimų ir nežmoniško elgesio bei diskriminacijos draudimo, teisės kreiptis į teismą ir tinkamo teismo proceso (teisė būti pristatytam pas teisėją, leistinių įrodymų ir kt.);

(ii) didėjančiu teismų aktyvumu bei didesne valdžios institucijų konstitucine, teismine kontrole, tikrinant įstatymų leidėjo ir vykdomosios valdžios priimtų teisės aktų ir taikytų nepaprastųjų priemonių teisėtumą nepaprastosios padėties kontekste bei procedūrinių vertinimo kriterijų nustatymu, kurie sudarytų prielaidas pripažinti valstybės atsakomybę už institucijų ir pareigūnų veiksmus, pažeidžiančius konstitucines vertybes, kurių ribojimas nėra leidžiamas nepaprastosios padėties metu.

7. Tarptautinėje viešojoje teisėje nepaprastoji padėtis įtvirtinama kaip tam tikras balansavimas tarp valstybės poreikio save apginti ir žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimų laikymosi. Per tarptautinėse žmogaus teisių sutartyse numatytus nukrypimo nuo įsipareigojimų dėl kritinės padėties mechanizmus bei jų laikymąsi kontroliuojančius organus tarptautinė teisė nustato teisėtumo standartus nacionaliniam nepaprastosios padėties taikymui. Tarptautinių teismų praktika prisideda formuojant nepaprastosios padėties įvedimo ir nepaprastųjų priemonių panaudojimo kriterijus, tačiau didelė jos dalis šiame kontekste yra pagrįsta vertinimo nuožiūros laisvės doktrina, kuria remiantis valstybėms suteikiama gana plati diskrecija, nes, manoma, kad jos yra tinkamesnėje padėtyje priimti sprendimus dėl kritinės padėties suvaldymo. Tuo tarpu, kai valstybės narės nukrypsta nuo savo įsipareigojimų dėl abejotinų priežasčių (pavyzdžiui, Turkijos atvejis 2016 m.), nėra pakankamai priemonių bei išteklių, kurie leistų nustatyti valstybių narių pažeidimus, nes tarptautinis teismo procesas pradedamas tik tada, jeigu kreipiasi nukentėjusioji šalis ir tokiose bylose atliekamas tik formalus nepaprastosios padėties įvedimo vertinimas. EŽTT bylose nėra tiriama, ar valstybėje egzistavo teisėtas nepaprastosios padėties įvedimo pagrindas, dėl kurio valstybė turėjo teisę nukrypti nuo tarptautinių įsipareigojimų. Nacionalinis nepaprastosios padėties reguliavimas yra laikomas suverenios valstybės diskrecija, todėl, galima teigti, kad šiame kontekste vyrauja viešosios valdžios diskrecijos modelis.

8. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nepaprastosios padėties principai įtvirtinti vadovaujantis ne tik tuo metu galiojusiomis tarptautinės teisės normomis, bet ir 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos nuostatomis. 2002 m. Nepaprastosios padėties ir 1925 m. Sustiprintos apsaugos įstatymai, nepaisant laikmečio nulemtų sąlygų skirtumų, turi ir panašumų, kurie atspindi bendrus, istoriškai susiklosčiusius nepaprastosios padėties įvedimo teisinius pagrindus. Vis dėlto esminiai skirtumai išryškėja dėl teisinės valstybės, demokratijos principo ir žmogaus teisių apsaugos lygio (pavyzdžiui, tarpukariu buvo galimas mirties baudmės taikymas, ypatingųjų teismų steigimas ir kt.).

9. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucija, nepaprastoji padėtis skelbiama tuomet, kai kyla grėsmė Lietuvos Respublikos konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Nepaprastosios padėties konstitucinis įtvirtinimas, kuris leidžia laikinai riboti konkrečių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantijas, tačiau draudžia tokiu metu keisti Konstituciją, steigti teismus su ypatingais įgaliojimais bei nurodo, kad turėtų būti rengiami rinkimai, atspindi gintis pajėgios demokratijos ir teisinės valstybės bendros konstrukcijos elementą, kurio taikymas (įvedimas) taikos metu – bendrosios kompetencijos ir administraciniam teismams bei Konstituciniam Teismui teisingas dalykas (kai kreipiasi atitinkamas subjektas).

Lietuvos nepaprastosios padėties teisinio reguliavimo tyrimas parodė, kad jame identifikuotini tobulintini aspektai, todėl žemiau teikiamos rekomendacijos.

Iš atlikto tyrimo kylančios rekomendacijos:

1) Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjui:

(i) priimti Nepaprastosios padėties konstitucinį įstatymą: jame aiškiai nustatyti, kuri institucija yra atsakinga už nepaprastosios padėties valdymą; aiškiai ir nedviprasmiškai (be blanketinių nuostatų) išdėstyti, kokios konkrečios institucijos dalyvauja nepaprastosios padėties valdyme bei nustatyti jų pavaldumo ir kontrolės santykius; aiškiau įtvirtinti nepaprastosios padėties ir ekstremalios situacijos atskyrimą;

(ii) papildyti Seimo statutą, Vyriausybės darbo reglamentą, Prezidento įstatymą, Konstitucinio Teismo įstatymą ir Teismų įstatymą, įtraukiant nuostatas dėl šių institucijų veiklos tęstinumo nepaprastosios padėties metu. Atitinkamai papildyti Konstitucinio Teismo įstatymą, įvedant specialią procedūrą Seimo nutarimo ar Respublikos Prezidento dekreto dėl nepaprastosios padėties įvedimo ir nepaprastųjų priemonių taikymo ištyrimui, kuri galėtų būti panaši į pagreintą procedūrą, taikomą dėl rinkimų įstatymų pažeidimo klausimų. Papildyti Civilinio proceso ir Baudžiamojo proceso kodeksus bei Administracinių bylų teisenos įstatymą nuostatomis dėl bylų nagrinėjimo proceso skubos tvarka nepaprastosios padėties metu bei dėl teritorinio teismo pakeitimo tuo atveju, jeigu tam tikras teismas patenka į nepaprastosios padėties teritoriją ir jame nebeįmanoma užtikrinti tinkamo proceso. Taip pat Baudžiamojo proceso ir Administracinių nusižengimų kodeksuose įtvirtinti efektyvias priemones, užtikrinančias teisėsaugos institucijų veiklos tęstinumą nepaprastosios padėties metu;

(iii) kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Karinės jėgos naudojimo

statuto galimo prieštaravimo Konstitucijai (galimai prieštaraujančios nuostatos trumpai): įtvirtintas karinės jėgos panaudojimas taikos metu neatitinka Konstitucijos 144 straipsnio; neskelbiant nepaprastosios ar karo padėties, leidžiamos tokios priemonės, kuriomis gali būti kėsinamasi į pamatines žmogaus teises *inter alia* asmens gyvybę ir orumą – tai neatitinka Konstitucijos 18 ir 19 straipsnių, 21 straipsnio 1 ir 2 dalies bei 145 straipsnio nuostatų; tokios priemonės taikomos Respublikos Prezidento arba Krašto apsaugos ministro sprendimu, kuris gali būti priimtas slapta – neatitinka Konstitucijos preambulėje įtvirtinto teisinės valstybės siekio.

2) *Lietuvos Respublikos Vyriausybei:*

(i) priimti nutarimus dėl institucijos, kuri būtų tiesiogiai atsakinga už nepaprastosios padėties valdymą, įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo, apibrėžti šios ir kitų institucijų pavaldumo santykius bei pavesti atitinkamoms ministerijoms pagal kompetenciją užtikrinti tinkamą į šios institucijos sudėtį įeinančių valstybės tarnautojų ar pareigūnų pasirengimą atlikti nustatytas pareigas nepaprastosios padėties metu;

(ii) tiksliau nustatyti, koks turtas gali būti rekvizuojamas nepaprastosios padėties metu, kaip jis turi būti saugomas bei jo grąžinimo tvarką;

(iii) nustatyti specialią kompensavimo tvarką už žalą, padarytą valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmais, netinkamai taikant nepaprastąsias priemones;

(iv) nustatyti institucijų veiklos tęstinumą nepaprastosios padėties metu užtikrinantį materialinį aprūpinimą, apsaugą ir kitus svarbiausių institucijų veiklos užtikrinimo nepaprastosios padėties metu klausimus.

PRIEDAI

1 lentelė. Nepaprastosios padėties elementų schema

	Romos respublikoje	Veimaro Konstitucijoje	XIX a. pab. Prancūzijoje
1.Įvedimo pagrindas			
<i>Procedūra</i>	<i>Tumultus (lot. sąmyšis, šurmulyš, triukšmas, sukilimas)</i>	„Visuomenės saugumas ir tvarka yra rimtai sutrikdyta ar kyla pavojus Vokietijos Reichui“	Nustatytas įstatyme
<i>Materialūs požymiai</i>	Įvedama, kai nusprendžia subjektas (2)	Įvedama, kai nusprendžia subjektas (2)	Įvedama, kai nusprendžia subjektas (2)
2.Subjektas, turintis diskreciją įvesti nepaprastąją padėtį			
<i>Procedūra</i>	Senato sprendimas	Įveda Prezidentas	Parlamento sprendimas, išimtiniais atvejais skelbia Prezidentas
<i>Materialūs požymiai</i>	Išorinio asmens (ne valdžios atstovo) paskyrimas	<i>Ex post</i> parlamento pritarimas ir teisminė kontrolė	Įvedama, valdoma ir atšaukiama tik įstatymu, veikė parlamento kontrolė
3.Subjektas, įgyvendinantis <i>imperium</i> nepaprastosios padėties metu			
<i>Procedūra</i>	Vieno diktatoriaus išrinkimas (paskyrimas)	Vyriausybė ir ginkluotosios pajėgos; specialūs (savo esme kariniai) teismai	Vyriausybė ir kariuomenė, atsakinga už viešąją tvarką; karo teismai

<i>Materialūs požymiai</i>	Absoliuti diktatoriaus valdžia, suspenduota įprastinė teisė	Žmogaus teisių, valdžių padalijimo, teismų nepriklausomumo ir kt. konstitucinių vertybių ribojimas	Žmogaus teisių, valdžių padalijimo, teismų nepriklausomumo ir kt. konstitucinių vertybių ribojimas
4. Atribotos konstitucinės vertybės			
<i>Procedūra</i>	Įprastinės teisės suspendavimas	Tam tikrų Konstitucijoje numatytų žmogaus teisių apsaugos suspendavimas	Leidžiama atriboti Konstitucijos veikimą konkrečios vietos ir laiko atžvilgiu
<i>Materialūs požymiai</i>	-	Žmogaus teisių pažeidimai, demokratijos ir teisinės valstybės ribojimai	Žmogaus teisių, demokratijos ir teisinės valstybės ribojimai
5. Laiko apribojimai	Ne daugiau kaip 6 mėnesiai	Trukmė turi būti ribota, bet nenumatyta konkretus terminas (įvedant šią padėtį, prezidento dekretu nurodoma jo galiojimo trukmė)	Trukmė turi būti ribota, bet nenumatyta konkretus terminas (įvedant šią padėtį, parlamento įstatyme ar prezidento dekretu turi būti nustatomas konkretus terminas)

2 lentelė. Nepaprastosios padėties elementų schema modeliuose

	Valdžios diskrecijos modelis	Konstitucinių vertybių apsaugos modelis	Procedūrinis modelis
1. Subjektas, turintis diskreciją įvesti nepaprastąją padėtį			
<i>Procedūra</i>	Parlamento arba prezidento sprendimu įvedamas nepaprastosios padėties režimas	Nėra oficialios įvedimo procedūros, galimas viešas paskelbimas parlamente apie grėsmę / pavojų	Parlamento sprendimu arba prezidento sprendimu (gali būti reikalingas kitos institucijos (-ų) pritarimas) įvedamas nepaprastosios padėties teisinis režimas
<i>Materialūs požymiai</i>	Pasikeičia valstybės valdymo sistema, valstybės valdymas pereina vykdomosios valdžios diskrecijai, nėra numatytų kontroliuojančių institucijų	Valstybės valdymo sistema veikia kaip ir įprastinėje padėtyje, vadovaujantis konstitucija	Pasikeičia valstybės valdymo sistema, nepaprastoji padėtis valdoma ir atšaukiama remiantis konstitucija ir specialiais įstatymais; parlamento ir teisminės valdžios kontrolė
2. Subjektas, įgyvendinantis imperium nepaprastosios padėties metu			
<i>Procedūra</i>	Vykdomoji valdžia įgyvendina diskreciją (tam tikra prasme įgyvendina <i>imperium</i>), gali būti pasitelkiama kariuomenė	<i>Imperium</i> nėra įgyvendinamas, vykdomoji valdžia veikia įprastinės teisinės sistemos ribose	Vykdomoji valdžia įgyvendina nepaprastąsias priemones, <i>ex ante</i> numatytas konstitucijoje (ar įstatyme), gali būti pasitelkiama kariuomenė (ne kariniais tikslais)

<i>Materialūs požymiai</i>	Leidžiamos visos priemonės, kurios yra būtinos	Vykdomoji valdžia turi tam tikrą diskreciją įprastinės teisinės sistemos ribose	Vadovaujantis konstitucija (ar įstatymais), vykdomoji valdžia turi tam tikrą diskreciją, kuri yra platesnė nei įprastinėje padėtyje
3. Apribotos konstitucinės vertybės			
<i>Procedūra</i>	Įprastinės teisės suspendavimas, jeigu tai būtina	Įprastinė teisinė tvarka neturėtų keistis, konstitucinės vertybės neturėtų būti ribojamos	Leidžiama apriboti konstitucines vertybes, remiantis konstitucija ir / ar specialiu įstatymu;
<i>Materialūs požymiai</i>	Leidžiami žmogaus teisių, demokratijos ir teisinės valstybės ribojimai	Galimi žmogaus teisių, demokratijos ir teisinės valstybės pažeidimai	Leidžiami žmogaus teisių, demokratijos ir teisinės valstybės ribojimai
4. Laiko apribojimai	Numatomas konkretus terminas ar aplinkybės, kada nepaprastoji padėtis turi būti atšaukta arba gali būti įvesta iš naujo	Turi būti kaip įmanoma trumpiau taikomos ribojančios priemonės, bet nebūtinai nustatomas konkretus terminas	Numatomas konkretus terminas ar aplinkybės, kada nepaprastoji padėtis turi būti atšaukta arba gali būti įvesta iš naujo

3 lentelė. *Nepaprastosios padėties instituto įtvirtinimo ES konstitucijose lygis*

Detalios normos Konstitucijoje	Vidutinio konkretumo normos Konstitucijoje	Minimalus įtvirtinimas Konstitucijoje
Lenkijos, Ispanijos, Portugalijos, Vengrijos	Airijos, Bulgarijos, Estijos, Graikijos, Italijos, Kroatijos, Latvijos, Lietuvos, Maltos, Nyderlandų, Prancūzijos, Rumunijos, Slovakijos, Slovėnijos, Švedijos, Vokietijos	Austrijos, Belgijos, Čekijos, Danijos, Kipro, Suomijos, Liuksemburgo

4 lentelė. Nepaprastosios padėties instituto nuostatos konstitucijose

Valstybė	Ar konstitucijoje numatyta nepaprastoji padėtis?
Airija	Nustatyta karo padėtis ir ginkluotas sukilimas.
Austrija	Įtvirtintas tik ginkluotųjų pajėgų vaidmuo, saugant konstitucinę tvarką ir gelbstint stichinių nelaimių ar avarijų atveju, kaip specialios priemonės, kurias federalinė valdžia gali pasitelkti.
Belgija	Nustatyta tik karo padėtis.
Bulgarija	Nustatyta atskirai karo ir nepaprastoji padėtis.
Čekija	Nustatyta tik karo padėtis.
Danija	Nustatyta tik ypač skubi situacija.
Estija	Nustatyta atskirai karo ir nepaprastoji padėtis. Nepaprastoji padėtis įvedama, kai kyla grėsmė konstitucinei tvarkai, gamtos nelaimės ar katastrofos atveju, siekiant užkirsti kelią užkrečiamųjų ligų plitimui.
Graikija	Nustatyta nepaprastoji ir karo padėtis. Nepaprastoji padėtis įvedama, kai kyla pavojus viešajai tvarkai ar žmonių sveikatai, taip pat gamtos nelaimės atveju.
Ispanija	Nustatyta atskirai grėsmės (pasirengimo), nepaprastoji ir karo padėtis.
Italija	Nustatyta tik karo padėtis.
Kipras	Nustatyta atskirai karo padėtis ir nepaprastosios priemonės. Nepaprastoji padėtis įvedama dėl visuotinio pavojaus, keliančio grėsmę respublikos ar jos dalies išlikimui.
Kroatija	Nustatyta atskirai nepaprastoji, stichinės nelaimės ir karo padėtis. Nepaprastoji padėtis įvedama, kai kyla pavojus respublikai arba gamtinės nelaimės atveju.
Latvija	Nustatyta atskirai karo ir nepaprastoji padėtis. Nepaprastoji padėtis įvedama, kai kyla grėsmė dėl vidinio sukilimo, keliančio grėsmę egzistuojančiai politinei sistemai.
Lenkija	Nustatyta atskirai nepaprastoji, stichinės nelaimės ir karo padėtis, kurios atitinkamai įvedamos kilus ypatingam pavojui, kai įprastinės konstitucinės priemonės yra nepakankamos. Nepaprastoji padėtis įvedama, kai kyla grėsmė konstitucinei tvarkai, piliečių ar viešosios tvarkos saugumui.

Lietuva	Nustatyta atskirai karo ir nepaprastoji padėtis. Nepaprastoji padėtis įvedama, kai kyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai.
Liuksemburgas	Įtvirtinta tik tarptautinė krizė.
Malta	Įtvirtinta tik visuotinės grėsmės padėtis.
Nyderlandai	Nustatyta atskirai karo ir nepaprastoji padėtis, įvedama atitinkamai siekiant išlaikyti išorinį ir vidinį saugumą.
Prancūzija	Nustatyta, atskirai karo paskelbimas, apgulties padėtis ir nepaprastieji įgaliojimai. Nepaprastieji įgaliojimai pasitelkiami, kai kyla rimta ir neatidėliotina grėsmė Respublikos institucijoms, tautos nepriklausomybei, teritorijos vientisumui, tarptautinių įsipareigojimų vykdymui ir kai tinkamas konstitucinių valdžios institucijų veikimas yra pertraukiamas.
Portugalija	Nustatyta atskirai karo ir nepaprastoji padėtis. Nepaprastoji padėtis įvedama, kai demokratinei konstitucinei tvarkai kyla rimta grėsmė ar kai ji yra sutrikdyta, arba visuomenės nelaimės atveju.
Rumunija	Nustatyta atskirai karo ir nepaprastoji padėtis. Nepaprastoji padėtis įvedama, esant įstatyme numatytoms aplinkybėms.
Slovakija	Nustatyta atskirai karo ir nepaprastoji padėtis bei „išimtinė padėtis“. Nepaprastoji padėtis įvedama konstituciniame įstatyme numatyta tvarka.
Slovėnija	Nustatyta atskirai karo ir nepaprastoji padėtis. Nepaprastoji padėtis įvedama, kai didelis ir visaapimantis pavojus kelia grėsmę valstybės egzistavimui.
Suomija	Įtvirtinti tik ginkluotos agresijos ir išimtinių aplinkybių atvejai, išvardijant neliečiamas žmogaus teises
Švedija	Įtvirtinta tik karas ir karo grėsmė.
Vokietija	Nustatyta atskirai įtempta ir gynybos padėtis.

Vengrija	Numatyta karo padėtis, prevencinė gynybos padėtis, nacionalinė krizė, nepaprastoji padėtis ir ypatingo pavojaus padėtis. Nepaprastoji padėtis skelbiama, kai ginkluotais veiksmais siekiama pakeisti teisėtą tvarką arba perimti valdžią, arba rimtų smurtinių veiksmų atveju, kurie didele apimtimi kelia grėsmę gyvybei ir turtui, vykdomų pasitelkiant ginklus ar kitas priemones, kurios gali būti naudojamos kaip ginklai.
----------	---

5 lentelė. Nepaprastosios padėties įvedimo nuostatos konstitucijose

Valstybė	Kuri institucija konstitucijoje numatyta kaip institucija, priimanči sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo?
Airija	Abu parlamento rūmai sprendžia dėl nepaprastosios padėties įvedimo.
Bulgarija	Prezidento arba vyriausybės teikimu, sprendžia parlamentas. Tarp sesijų ar kai parlamentas negali susirinkti, įveda prezidentas. Parlamentas turėtų nedelsiant patvirtinti prezidento sprendimą.
Estija	Vyriausybė gali skelbti nepaprastąją padėtį tik stichinės nelaimės, katastrofos ar pandemijos atveju. Parlamentas, prezidento ar vyriausybės teikimu, įveda nepaprastąją padėtį, kai kyla grėsmė konstitucinei tvarkai (kai už tai balsuoja daugiau kaip pusė visų parlamento narių).
Graikija	Nepaprastosios padėties ir karo padėties įvedimui nustatytos tos pačios taisyklės. Įveda parlamentas vyriausybės teikimu, paskelbia prezidentas. Jeigu parlamentas negali susirinkti, vyriausybės teikimu įveda prezidentas, o parlamentas turi patvirtinti, kai tik susirenka, o jeigu nepatvirtina per 15 dienų, prezidento dekretas netenka galios.
Ispanija	Vyriausybė dekretu skelbia nepaprastąją padėtį. Žemesnieji parlamento rūmai turi nedelsiant susirinkti ir patvirtinti tokį sprendimą, tik po šio sprendimo įvedama nepaprastoji padėtis.
Kipras	Parlamentas priima sprendimą, tačiau prezidentas ir viceprezidentas kartu ar atskirai turi „veto“ teisę dėl nepaprastųjų priemonių taikymo.
Kroatija	Parlamentas 2/3 visų narių balsų dauguma priima sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo. Jeigu parlamentas negali susirinkti, vyriausybės siūlymu, kontrasignuojant premjerui, nepaprastąją padėtį įveda prezidentas.
Latvija	Vyriausybė skelbia nepaprastąją padėtį ir šis sprendimas per 24 val. teikiamas tvirtinti parlamentui.

Lenkija	Prezidentas įveda nepaprastąją padėtį, vyriausybės teikimu, šis sprendimas turi būti pateiktas parlamento patvirtinimui per 48 val., padėtis gali būti atšaukta parlamento ne mažiau kaip $\frac{1}{2}$ visų narių absoliučia balsų dauguma. Vyriausybė sprendžia dėl stichinės nelaimės padėties įvedimo.
Lietuva	Parlamentas priima sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo. Kai parlamentas negali susirinkti, sprendimą gali priimti prezidentas, tačiau nedelsiat privalo pateikti parlamentui patvirtinti.
Malta	Prezidentas arba parlamentas $\frac{2}{3}$ visų narių balsų dauguma gali paskelbti visuotinės grėsmės padėtį.
Nyderlandai	Nepaprastoji padėtis įvedama karališkuoju dekretu, nedelsiant abiejų parlamento rūmų pritarimu turi būti nustatytas tokios padėties galiojimo terminas.
Prancūzija	Prezidentas sprendžia dėl nepaprastųjų priemonių taikymo, pasikonsultavęs su premjeru, abiejų atstovaujamųjų rūmų pirmininkais ir Konstitucine Taryba.
Portugalija	Prezidentas įveda nepaprastąją padėtį, pasikonsultavęs su vyriausybe ir gavęs parlamento sutikimą. Jei parlamentas negali susirinkti, jo veikiantis komitetas turi patvirtinti tokį sprendimą. Parlamentas turės patvirtinti šį sprendimą iškart, kai tik susirinks.
Rumunija	Prezidentas skelbia nepaprastąją padėtį vadovaudamasis įstatymu, dėl nepaprastųjų priemonių taikymo per 5 dienas turi gauti parlamento sutikimą.
Slovakija	Prezidentas skelbia nepaprastąją padėtį vyriausybės teikimu.
Slovėnija	Parlamentas skelbia nepaprastąją padėtį vyriausybės teikimu, jeigu parlamentas negali susirinkti, skelbia prezidentas. Parlamentas šį sprendimą turi patvirtinti artimiausioje sesijoje.
Vokietija	Parlamentas sprendžia dėl nepaprastosios padėties įvedimo $\frac{2}{3}$ balsų dauguma, vyriausybė gali priimti sprendimą taikyti nepaprastosios padėties nuostatas dėl tarptautinių įsipareigojimų.

Vengrija	Parlamentas sprendžia, ar yra prevencinė gynybos padėtis, nacionalinė krizė, nepaprastoji padėtis ar ypatingo pavojaus padėtis, 2/3 balsų dauguma. Jeigu parlamentas negali susirinkti, sprendimą priima prezidentas, dėl jo sprendimo turi pritarti parlamento pirmininkas, konstitucinio teismo pirmininkas. Kai tik parlamentas gali susirinkti, nedelsiant turi patvirtinti / atšaukti prezidento sprendimą.
----------	--

6 lentelė. *Nepaprastosios padėties valdymo nuostatos konstitucijose*

Valstybė	Kokios nepaprastosios padėties valdymo nuostatos numatytos konstitucijose?
Airija	Nepaprastosios padėties metu Senate sutrumpinamas įstatymų svarstymo laikas (netaikoma konstitucijos pakeitimams), jeigu jo priimtiems sprendimams prieštarauja Atstovų rūmai, jie tam tikrais atvejais gali būti netaikomi, tokie įstatymai galioja 90 dienų, nebent abiejų rūmų sprendimu pratęsiamas jų galiojimas.
Bulgarija	Nacionalinė asamblėja turi susirinkti nepaprastosios padėties atveju, kad patvirtintų prezidento sprendimą dėl tokios padėties įvedimo, jos įgaliojimai pratęsiami iki nepaprastosios padėties pabaigos, Didžioji nacionalinė asamblėja gali perimti Nacionalinės asamblėjos funkcijas.
Danija	Jei parlamentas negali susirinkti, karalius arba vyriausybė gali priimti laikinus įstatymus, jie turi atitikti Konstituciją ir turi būti pateikti tvirtinti parlamentui, kai tik jis susirenka.
Estija	Negali būti rengiami rinkimai, negali būti ribojamos konstitucinių institucijų funkcijos ir jų įgaliojimų laikas pratęsiamas 3 mėnesius po nepaprastosios padėties pabaigos, draudžiama keisti konstituciją ar rengti referendumą dėl nepaprastosios padėties įvedimo / atšaukimo.
Graikija	Vyriausybės teikimu, prezidentas gali išleisti dekretus, turinčius įstatymo galią dėl nepaprastųjų priemonių taikymo. Tokie dekretai turi būti pateikti parlamentui patvirtinti per 15 dienų nuo jų priėmimo / parlamento susirinkimo. Jeigu jie nepateikti tvirtinti arba parlamentas nepatvirtina per 15 dienų, jie nebegalioja.
Ispanija	Parlamentas negali būti paleistas nepaprastosios padėties metu, jis turi susirinkti. Valstybės valdžios institucijų atsakomybę nustatantys įstatymai galioja, draudžiama keisti Konstituciją. Turi nepertraukiamai veikti visos konstitucinės institucijos. Taikos metu negali būti steigiami ypatingi teismai. Nepaprastąją padėtį detaliau reguliuoja įstatymas.

Kroatija	Prezidentas, kontrasignuojant premjerui, gali pasitelkti ginkluotąsias pajėgas, esant grėsmei taikos metu, kad padėtų policijos ar kitoms institucijoms. Prezidentas, kontrasignuojant premjerui, gali leisti dekretus, turinčius įstatymo galią, tik tuo atveju, kai parlamentas negali susirinkti. Tokie dekretai nedelsiant pateikiami parlamentui, jeigu parlamentas susirinkęs jų nepatvirtina, tokie dekretai nebegalioja. Kilus Konstitucijoje numatytoms išimtinėms aplinkybėms, prezidentas privalo sušaukti vyriausybės posėdį ir jam pirmininkauti.
Latvija	Nepaprastosios padėties metu gali veikti karo teismai.
Lenkija	Negali būti keičiama Konstitucija, rinkimų ir nepaprastosios padėties įstatymai. Nepaprastosios padėties metu ir 90 dienų po jos pabaigos negali būti paleistas parlamentas, jo įgaliojimai pratęsiami, jokie rinkimai ar referendumai negali vykti. Nepaprastąją padėtį reguliuoja įstatymas. Ypatingasis teismas ar skubus teismo procesas gali būti nustatomi tik karo metu.
Lietuva	Taikos metu negali būti steigiami teismai su ypatingais įgaliojimais, negali būti keičiama Konstitucija. Nepaprastąją padėtį reguliuoja įstatymas.
Liuksemburgas	Konstitucija negali būti suspenduojama net ir laikinai.
Malta	Jeigu parlamentas ne sesijoje, jis turi susirinkti per 5 dienas po nepaprastosios padėties paskelbimo ir likti sesijoje visą jos laikotarpį.
Nyderlandai	Nepaprastosios padėties valdymas nustatomas įstatymu. Nepaprastosios padėties įvedimas leidžia nukrypti nuo Konstitucijos nuostatų, susijusių su valstybės administracinių vienetų valdymu (provincijos, savivaldybės).
Prancūzija	Parlamentas negali būti paleistas. Numatyta, kad gali būti sutrumpintos įstatymų priėmimo procedūros. Numatytas nepaprastųjų priemonių taikymas prezidento sprendimu, prieš tai konsultuojantis su nurodytomis institucijomis.

Portugalija	Nepaprastosios padėties įvedimas neturėtų pakeisti pagrindinių valstybės valdžios institucijų konstitucinių funkcijų ir atsakomybės. Parlamentas negali būti paleistas, Konstitucija negali būti keičiama. Tik parlamentas gali leisti įstatymus. Karo teismai gali būti steigiami tik karo metu.
Rumunija	Parlamentas negali būti paleistas, jo terminas pratęsimas iki padėties oficialaus atšaukimo. Jeigu parlamentas ne sesijoje, jis turi susirinkti per 48 val. nuo nepaprastosios padėties paskelbimo ir likti sesijoje iki padėties atšaukimo. Prezidento įgaliojimai gali būti pratęsti tik įstatymu. Konstituciją keisti draudžiama. Parlamentas įstatymu gali suteikti įgaliojimus vyriausybei leisti įsakus konkrečiose srityse nustatytą laikotarpį, nukrypstant nuo ordinarinės galiojančios teisės. Vyriausybė gali leisti minėtus įsakus tik išimtiniais atvejais, privaloma pagrįsti būtinumą. Nepaprastieji įsakai įsigalioja tik kai juos apsvarsto Atstovų rūmų atitinkamas komitetas ir jie paskelbiami nustatyta tvarka. Jeigu per 30 dienų pirmieji rūmai jų nepatvirtina, laikoma, kad jiems pritarta ir tokia procedūra kartojama kituose rūmuose. Nepaprastieji įsakai negali būti priimti tose srityse, kurios reguliuojamos konstituciniais įstatymais, negali pakeisti Konstitucijos, konstitucinių žmogaus teisių, rinkimų įstatymų, valdžios institucijų statuso, negali paimti privačios nuosavybės valstybės reikmėms.
Slovakija	Konstitucinis teismas vertina, ar nepaprastosios padėties paskelbimas bei nepaprastosios priemonės atitinka konstitucinę teisę. Nepaprastąją padėtį reguliuoja konstitucinis įstatymas.

Slovėnija	Jeigu parlamento ar prezidento kadencija pasibaigia nepaprastosios padėties metu, jų terminas pratęsiama 6 mėnesiams po tokios padėties pabaigos, jeigu parlamentas nenusprendė dėl trumpesnio termino. Kai parlamentas negali susirinkti, prezidentas, vyriausybės teikimu, gali leisti dekretus, turinčius įstatymų galią. Tokie dekretai, vadovaujantis Konstitucija ir įstatymais, gali riboti žmogaus teises. Parlamentas šiuos dekretus turi patvirtinti artimiausioje sesijoje. Taikos metu negali būti steigiami kariniai tribunolai.
Vokietija	Nepaprastosios padėties metu gali būti perimtas valdymas iš žemių į federalines institucijas, ginkluotosioms pajėgoms, esant nepaprastajai padėčiai, gali būti pavesta ginti civilinius objektus ir atlikti gatvių eismo reguliavimo užduotis, atitinkamos įstatymų leidybos procedūros gali būti paskubintos, jeigu tai būtina. Numatytos Federalinio Konstitucinio Teismo darbo tęstinumo nuostatos.
Vengrija	Parlamentas negali būti paleistas, jo įgaliojimai pratęsiama iki nepaprastosios padėties pabaigos. Prevencinės gynybos padėties ar ypatingo pavojaus padėties metu vyriausybė, jeigu gavo parlamento leidimą, gali priimti dekretus ir taisykles, nukrypstančias nuo įprastinės teisės. Nacionalinės krizės metu Konstitucinis teismas turi veikti. Nepaprastosios padėties metu prezidentas dekretu gali įvesti nepaprastąsias priemones, numatytas įstatyme, apie tai nedelsiant informuojant parlamento pirmininką. Parlamentas arba jo gynybos komitetas turi teisę suspenduoti prezidento įvestų priemonių taikymą. Nepaprastosios priemonės galioja 30 dienų, nebent parlamentas arba jo gynybos komitetas (kai parlamentas nesusirenka), pratęsia jų galiojimą. Didelio pavojaus metu, įkuriamas Nacionalinis gynybos komitetas. Jo pirmininkas yra valstybės prezidentas, šis komitetas sprendžia nepaprastųjų priemonių, numatytų įstatyme, klausimus. Jis taip pat priima sprendimus karo padėties metu.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (*Žin.*, 1992, Nr. 33-1014).
2. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. (*Žin.*, 1995, Nr. 40-987).
3. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista Protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. (*Žin.*, 2011, Nr. 156-7390).
4. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolas Nr. 7, iš dalies pakeistas Protokolu Nr. 11. (*Žin.*, 2011, Nr. 156-7394).
5. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolas Nr. 1, iš dalies pakeistas Protokolu Nr. 11. (*Žin.*, 2011, Nr. 156-7391).
6. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolas 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).
7. Jungtinių Tautų Chartija (*Žin.*, 2002, Nr. 15-557).
8. Konsoliduota Europos Sąjungos sutartis (*Žin.*, 2004, Nr. 2-2).
9. Konvencija prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą (1984 m.) (*Žin.*, 2006, Nr. 80-3141).
10. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas (*Žin.*, 2002, Nr. 77-3288).
11. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija (*Žin.*, 2006, Nr. 68-2497).
12. Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinis įstatymas (*Žin.*, 2012, Nr. 36-1772).
13. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (*Žin.*, 1999, Nr. 13-308).
14. Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas (*Žin.*, 2009, Nr. 159-7207).
15. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Žin.*, 2000-09-06, Nr. 74-2262.
16. Lietuvos Respublikos karinės jėgos naudojimo statuto patvirtinimo įstatymas (*Žin.*, 2000, Nr. 35-974).
17. Lietuvos Respublikos karo padėties įstatymas (*Žin.*, 2000, Nr. 25-1482).

18. Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos įstatymas (*Žin.* 1996, Nr. 116-2695).
19. Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas (*Žin.*, 2002, Nr. 64-2575).
20. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (*Žin.*, 1999, Nr. 5-97).
21. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (*Žin.*, 1998-12-16, Nr. 110-3024).
22. Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas (*Žin.*, 2009, Nr. 152-6820).
23. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (*Žin.*, 1995-06-21, Nr. 51-1243).
24. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (*Žin.*, 2008, Nr. 113-4290).
25. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (*Žin.*, 2012, Nr. 110-5564).
26. Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas (*Žin.* 1996, Nr. 104-2363).
27. Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymas (*Žin.*, 2000-09-15, Nr. 78-2359).
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 241 „Dėl ekstremaliųjų įvykių kriterijų patvirtinimo“ (TAR 2015-10-15, Nr. 1063).
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugpjūčio 31 d. nutarimas Nr. 1243 „Dėl Ekstremaliųjų situacijų skelbimo ir atšaukimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (*Žin.*, 2010, Nr. 104-5386).
30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. 1531 „Dėl žalos, padarytos būsto savininkui nepaprastosios padėties metu, atlyginimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. (*Žin.*, 2010, Nr. 128-6543).
31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. vasario 12 d. nutarimas Nr. 141 „Dėl Transporto priemonių, kito kilnojamojo ar nekilnojamojo turto rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo, laikinai paimto turto grąžinimo ir atlyginimo už rekvizuotą ir (ar) laikinai paimtą turtą tvarkos aprašo, Ginklų, šaudmenų ir sprogmenų rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo, saugojimo, grąžinimo ir atlyginimo už jų rekviziciją ir (ar) laikinąjį paėmimą tvarkos aprašo ir Nuodingųjų ir psichiką veikiančių (narkotinių, psichotropinių) medžiagų rekvizicijos ir (ar) laikinojo paėmimo, saugojimo, grąžinimo ir atlyginimo už jų rekviziciją ir (ar) laikinąjį paėmimą tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2014-02-20, Nr. 1870).

32. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 781 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo“ (TAR 2017-10-04, Nr. 15635).

33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas Nr. 1234 „Dėl Valstybės lygio ekstremalios situacijos atšaukimo“ (TAR, 2016-12-09, Nr. 28600).

34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. balandžio 21 d. nutarimas Nr. 429 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos nuostatų patvirtinimo“ (*Žin.*, 2010, Nr. 48-2315).

35. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gegužės 29 d. nutarimas Nr. 685 „Dėl Viešosios tvarkos apsaugos komendantūros nuostatų ir Specialaus leidimo, suteikiančio teisę būti teritorijoje, kurioje įvesta nepaprastoji padėtis, išdavimo taisyklių patvirtinimo“ (*Žin.*, 2003-06-04, Nr. 54-2396).

36. Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2012 m. gruodžio 20 d. įsakymas Nr. 4-1250 „Dėl valstybės rezervo tvarkymo“ (*Žin.*, 2012, Nr. 153-7877).

37. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2012 m. gruodžio 7 d. įsakymas Nr. 3D-932 „Dėl valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų perdavimo, priėmimo ir gabenimo į panaudojimo vietą tvarkos aprašo patvirtinimo“ (*Žin.*, 2012, Nr. 145).

38. Europos Parlamento ir Tarybos 2012 m. liepos 4 d. direktyva 2012/18/ES dėl didelių, su pavojingomis cheminėmis medžiagomis susijusių avarijų pavojaus kontrolės, iš dalies keičianti ir vėliau panaikinanti Tarybos direktyvą 96/82/EB (*OJ L 197, 2012*).

39. Ypatingų valstybės apsaugos įstatų pakeitimas, *VŽ*, 1928 10 26. Nr. 287–1885.

40. Ypatingų valstybės apsaugos įstatų pakeitimas, *VŽ*, 1934 07 12, Nr. 450–3138, 3140.

41. Ypatingų valstybės apsaugos įstatų pakeitimas, *VŽ*, 1936 05 07, Nr. 532–3698.

42. Ypatingų valstybės apsaugos įstatų pakeitimas, *VŽ*, 1936 11 12, Nr. 557–3872.

43. Ypatingi valstybės apsaugos įstatai, *LVŽ*, 1919 04 04, Nr. 5–55.

44. Nepaprastojo meto įstatymas, *VŽ*, 1939 05 10, Nr. 644 – 4701.

45. Nepaprastojo meto įstatymas, *VŽ*, 1940 07 17, Nr. 717–5667.

46. Sustiprintos apsaugos įstatymas, *VŽ*, 1925 06 13, Nr. 194–1318.

Užsienio valstybių norminiai teisės aktai

47. Airijos Konstitucija (1937 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/Bunreacht_na_h%C3%89ireann_October_2015_Edition.pdf>.

48. Austrijos Respublikos Konstitucija (1930-01-02 su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf>.

49. Belgijos Karalystės Konstitucija (1831 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <http://www.const-court.be/en/basic_text/basic_text_constitution.html>.

50. Bulgarijos Respublikos Konstitucija (1991-07-13 su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-02]. Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.bg/en/const>>.

51. Čekijos Respublikos Konstitucija (1993-01-01 su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>>.

52. Danijos Konstitucinis Aktas (1849 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <http://www.thedanishparliament.dk/Publications/The_Constitutional_Act_of_Denmark.aspx>.

53. Estijos Respublikos Konstitucija (1992 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>>.

54. Graikijos Respublikos Konstitucija (1975 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>>.

55. Ispanijos Karalystės Konstitucija (1978 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<https://www.boe.es/legislacion/constitucion.php>>.

56. Kipro Konstitucija (1960-04-06 su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <[http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/\\$file/CY_Constitution.pdf](http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf)>.

57. Portugālijas Republikas Konstitūcija (1976 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>>.
58. Italijos Republikos Konstitūcija (1947 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.
59. JAV Konstitūcija (1789 m., su pakeitimais) [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-22] Prieiga per internetą: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>.
60. Kroatijos Republikos Konstitūcija (2010 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>>.
61. Latvijos Republikos Konstitūcija (1922 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>.
62. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės Konstitūcija (1868-10-17 su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-constitution-20161020-fr-pdf.pdf>>.
63. Lenkijos Republikos Konstitūcija (1997-04-02 su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>>.
64. Maltos Republikos Konstitūcija (1964 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.parlament.mt/constituion-of-malta?l=1>>.
65. Nyderlandų Karalystės Konstitūcija (1815 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>>.
66. Prancūzijos Republikos Konstitūcija (1958 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>>.
67. Rumunijos Konstitūcija (1991 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>.

68. Slovakijos Respublikos Konstitucija (1992 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/constitution.doc>.

69. Slovėnijos Respublikos Konstitucija (1991 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/>>.

70. Suomijos Konstitucija (1999 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>>.

71. Švedijos Karalystės Konstitucija (sudaro keturi konstituciniai teisės aktai: 1974 m. Valdymo forma, 1810 m. Aktas apie sosto paveldėjimą, 1949 m. Aktas apie spaudos laisvę ir 1991 m. Išraiškos laisvės pagrindinis įstatymas) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>>.

72. Vengrijos Respublikos Konstitucija (2012 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>>.

73. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas (1949 m. su pakeitimais) [interaktyvus. Žiūrėta 2016-07-01]. Prieiga per internetą: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html>.

74. Veimaro Konstitucija, 1919, [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-21] Prieiga per internetą: <http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php>.

75. Prancūzijos Respublikos: *Thénault, Sylvie, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire Décret n°2005-1387 du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955; La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.* [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>>.

76. Prancūzijos Respublikos: *Le Sénat a adopté, dans les conditions prévues à l'article 45 (alinéas 2 et 3) de la Constitution, le projet de loi dont la teneur suit, n° 55-385, 2016.* Oficialus tekstas [interaktyvus, žiūrėta 2017-02-10] Prieiga per internetą: <<http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2015-2016/809.html>>.

77. Estijos Respublikos Neparastosios padėties įstatymas (1996 m., nauja redakcija nuo 2016-01-01), [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą (oficialus šaltinis): <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530122013002/consolide>>.

78. Jungtinių Amerikos Valstijų: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism* (USA PATRIOT) Act, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272. (2001). [interaktyvus. Žiūrėta 2014-12-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.govtrack.us/congress/bills/107/hr3162>>.

79. Jungtinės Karalystės: *Anti-Terrorism, Crime and Security Act*, c. 24. (2001). [interaktyvus. Žiūrėta 2014-12-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>>.

80. Vokietijos Respublikos: *Luftsicherheitsgesetz* 2005 (BGBl. I S. 78) [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.gesetze-im-internet.de/luftsig/BJNR007810005.html>>.

Specialioji literatūra

81. ACKERMAN, B. *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. Yale University Press, 2006

82. ACKERMAN, B. The Emergency Constitution. *Yale Law Journal*, Vol. 113, 2004, p. 1029–1091.

83. AGAMBEN G. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: SUP, 1998.

84. AGAMBEN, G. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

85. ALLAN, T. R. S. *Constitutional Justice: a Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford Univ. Press, 2001, p. 19.

86. ALSTON, P. *The Historical Origin of 'General Comments' in Human Rights Law*, in *The International Legal System in Quest of Equity and Universality*, (Chazoumes, de L. B. , Gowlland-Debbas, V. eds., 2001).

87. AOLAIN, N. The Emergence of Diversity: Differences in Human Right Jurisprudence. *Fordham International Law Journal*, 1995, Volume 19, Issue 1, p. 114.

88. AOLAIN, N. *Transitional Emergency Jurisprudence: Derogation and Transition. Transitional Jurisprudence and the ECHR: Justice, Politics and Rights*. Cambridge University Press, 2011.

89. ARISTOTELIS, *Politika*, Margi raštai, 2009.

90. ASHFORD, E.; MULGAN, T., *Contractualism*, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2012. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01]

Prieiga per internetą:
<<http://plato.stanford.edu/archives/fall2012/entries/contractualism/>>.

91. BALKIN, J. M.; LEVINSON, S. Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design, Yale Law School Faculty Scholarship Series, 2010, p. 1805.

92. BANKS, W. The Role of the Courts in Time of War. *Wash. & Lee L. Rev. Online*, 2014, Vol. 71, p. 169–193.

93. BARAK, A. Foreword: A Judge on Judging – The Role of a Supreme Court in a Democracy, *Harvard Law Review*, 2002.

94. BEINORAVIČIUS, D. Teisės sampratos pokyčio poveikis įstatymų leidybai. Iš *Regnum est: 1990 m. Kovo 11-osios Nepriklausomybės aktui – 20: Liber Amicorum Vytautui Landsbergiui: (straipsnių rinkinys / Mykolo Romerio universitetas; atsakingasis redaktorius Gediminas Mesonis)*, Vilnius, 2010, p. 223.

95. BENVENISTI, E. Margin of Appreciation, Concensus and Universal Standards. N.Y.U. *Journal of International Law and Politics*, Vol. 31:843, p. 853.

96. BERKMANAS, T. Mokslo ir teisės filosofijų plėtra: paralelizmai, abipusiškumai ir perspektyvos. *Jurisprudencija*, 2009, v. 116, n. 2, p. 93.

97. BERKMANAS, T. Schmitt v. Kelsen: the Total State of Exception Posited for the Total Regulation of Life. *Baltic Journal of Law & Politics*, 2010, Vol. 3, No. 2.

98. BERMAN, H. J. *Teisė ir revoliucija: Vakarų teisės tradicijos formavimas*, Pradai, 1999.

99. BIRŽIŠKA, V., *Administracinė teisė*, Kaunas, 1937.

100. BJØRNSKOV, C., VOIGT S. *The Determinants of Emergency Constitutions*. Universities of Aarhus and Hamburg, 2016. [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-01]. Prieiga per internetą: <<https://ssrn.com/abstract=2697144> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2697144>>.

101. BLACHLY, F.; OATMAN, M.: *The Government and Administration of Germany*. Baltimore, 1928.

102. BLAŽYTĖ-BAUŽIENĖ, D., II Seimas (1923 –1926) Seimo rinkimai, Lietuvos Seimo istorija. XX–XXI a. pradžia, Vilnius: baltos lankos, 2009.

103. BOCK, F. *Govenments, Parlements and Parties (France)*. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą:

<[http://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/governments
_parliaments_and_parties_france](http://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/governments_parliaments_and_parties_france)>.

104. BOOKBINDER, P. *Weimar Germany: The Republic of the Reasonable*. Manchester University Press, 1996.

105. BRAGUE, R. *Ekscentriškoji Europos tapatybė*. Vilnius, Aidai, 2001.

106. BRANCHE, R. The French State Faced with the Algerian Nationalists (1954–1962): A War against Terrorism?. Iš Cohen S. (eds) *Democracies at War against Terrorism*. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy. Palgrave Macmillan, New York, 2008.

107. BRUGGER, W. May Government Ever Use Torture? Two Responses from German Law, 48 *American Journal of Comparative Law*, 2000, p. 661.

108. CALDWELL, P.C., *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law. The Theory and Practice of Weimar Constitutionalism*, Durham: Duke University Press, 1997.

109. CAMP-KEITH, L.; POE, S. C. Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration. *Human Rights Quarterly* no. 26, 2004, p.1071–1097.

110. CASSON, D. Emergency Judgment: Carl Schmitt, John Locke, and the Paradox of Prerogative. *Politics & Policy* 36, no. 6, 2008, p. 944–971.

111. CHASSANY, A. S. France: the permanent state of emergency, 2017 [interaktyvus, žiūrėta 2017-10-02] Prieiga per internetą: <<https://www.ft.com/content/f5309ff8-a521-11e7-9e4f-7f5e6a7c98a2?mhq5j=e5>>.

112. CHOUDHRY, S., et al. *The Migration of Constitutional Ideas*. New York: Cambridge University Press 2006.

113. CHOWDHURY, S. R. *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*. London, 1989.

114. COLE, D. Judging the Next Emergency: Judicial Review and Individual Rights in Times of Crisis, *MICH. L.REV.* vol. 101, 2003.

115. COLE, D., DEMPSEY, J. *Terrorism and the Constitution; Waldron, Torture, Terror, and Trade-Offs*. The New Press, 2006.

116. COLVIN, M., COOPER, J. *Human Rights in the Investigation and Prosecution of Crime*. New York: Oxford University Press, 2009.

117. CONTE, A. *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism: Commonwealth Approaches*. Springer, 2010.
118. CROQUET, N. A. J. The European Court of Human Rights' Norm-creativity and Norm-limiting Processes: Resolving a Normative Tension. *Columbia Journal of European Law*, 2011.
119. DE NEVERS, R. (Self) Regulating War?: Voluntary Regulation and the Private Security Industry. *Security Studies*, 18, 2009, p. 479–516.
120. DE WILDE, M. Locke and the State of Exception: Towards a Modern Understanding of Emergency Government. *European Constitutional Law Review*, 6(2), 2010, p. 249–267.
121. DEMBOUR, M. B. *Who Believes In Human Rights?* Cambridge Univ. Press, 2006.
122. DESIERTO, D. A. *Necessity and National Emergency Clauses– Sovereignty in Modern Treaty Interpretation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
123. DICEY, A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Eugrimas, 1999.
124. *Dictionary of Political Thought*, second ed., edited by R. Scruton, London, 1996.
125. DYZENHAUS D. *The Constitution of Law – Legality in a Time of Emergency*. Cambridge, 2006.
126. DYZENHAUS, D. Intimations of Legality Amid the Clash of Arms, *International Journal of Comparative Constitutional Law*, 2(2), 2004, p. 244–253.
127. DYZENHAUS, D. Schmitt v Dicey: Are states of emergency inside or outside the legal order? *Cardozo Law Review*, 2005, No. 27.
128. DYZENHAUS, D. The Puzzle of the Martial Law. Toronto: *University of Toronto Law Journal*, 2009, No. 59.
129. DYZENHAUS, D. *The Unity of Public Law*. Hart, 2004.
130. DYZENHAUS, D.; HUNT, M.; TAGGART, M. The Principle of Legality in Administrative Law: Internationalisation and Constitutionalisation, *OXFORD U. COMMONWEALTH L. J.*, 2001, p. 5-34.
131. DROEGE, C. The Interplay between International Humanitarian Law and international Human Rights Law in Situations of Armed Conflict. *Israel Law Review*, 2007, nr. 310, p. 468.
132. DUMBRYTĖ, A. Tautų teisė į vienašalę secesiją. *Teisė*, 2012, t. 82, p. 41–59.
133. DUNN, J. *Setting The People Free: The Story Of Democracy*,

Atlantic, 2005.

134. DÜRIG, G. Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, 81 *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 1956.

135. ENGELS, J. The two faces of Cincinnatus: A rhetorical theory of the state of exception. *Advances in the History of Rhetoric* 17, 2014, p. 53–64.

136. FELDMAN, D. Human Rights, Terrorism and Risk: The Roles of Politicians and Judges, *Public Law*, 2006.

137. FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. The law of the exception: A Typology of emergency Powers. *International Journal of Constitutional Law*, 2004, p. 210–279.

138. FISS, O. The War Against Terrorism and the Rule of Law, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2006, No. 26.

139. FITZPATRICK, J. *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency*, University of Pennsylvania Press, 1994.

140. FRANKENBERG, G. *Political Technology and the Erosion of the Rule of Law*, Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

141. FRIEDRICH, C. J. *Constitutional Government and Democracy: Theory And Practice in Europe and America*. Blaisdell Pub. Co (4th edition), 1968.

142. FULLER, L. *The Morality Of Law*. New Haven, Conn, 1964.

143. GAIGALAITĖ, A. Dėl 1926 m. gruodžio 17 d. valstybės perversmo vertinimo lietuvių sovietinėje istoriografijoje. *Istorija*, 71 tomas, 2008. [interaktyvus, žiūrėta 2017-09-01] Prieiga per internetą: <http://www.istorijoszurnalas.lt/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=135>.

144. GAILIUS, B. *Partizanų diktatūra*. Vilnius: *Politologija*, 2011, 2 (62) tomas.

145. GARDAŠEVIĆ, D. American Lessons Learned – European Future Rethought, *Zbornik PFZ (1)* 2016, p. 66, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=232266&lang=en>.

146. GEARTY, C. *Can Human Rights Survive?* Cambridge University Press, 2006.

147. GOLDEN, G. K. *Crisis Management during the Roman Republic: The Role of Political Institutions in Emergencies*. Cambridge University Press, 2013.

148. GOMIEN, D. Short Guide to the European Convention on Human Rights. *Council of Europe Publishing*, 2000.
149. GROSS, O. Normless and Exceptionless Exception: Carl Schmitt's Theory of Emergency Powers and the Norm-Exception Dichotomy. *Cardozo Law Review*, 2000, No. 21, p. 1825–1852.
150. GROSS, O., AOLAIN, F. Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Art. 15 of the ECHR, 23 *Hum. RTs. Q.*, 2001, p. 626–644.
151. GROSS, O.; Ní AOLÁIN, F., *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2006.
152. GROTIUS, H. 1625. *The Rights of War and Peace, including the Law of Nature and of Nations*, (translated from the Original Latin of Grotius by A. C. Campbell, A.M.), New York: M. Walter Dunne, 1901. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-01-31] Prieiga per internetą: <<http://oll.libertyfund.org/titles/grotius-the-rights-of-war-and-peace-1901-ed>>.
153. HAYASHI, B. M. *Democratizing the Enemy: The Japanese American Internment*. Princeton University Press, 2004.
154. HAYEK, F. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. II tomas, Eugrimas, 1998.
155. HARTZ, E. From Milligan to Boumediene: Three Models of Emergency Jurisprudence in the American Supreme Court. Kaunas: *Baltic Journal Of Law & Politics*, 2010, Vol. 3, No. 2.
156. HEINTZE, H. J. On the Relationship between Human Rights, Protection and International Humanitarian Law, *IRRC*, 2004, Vol. 86, No. 856, p. 789.
157. HELFER, L. R. *et al.*, Emergency and Escape: Explaining Derogations From Human Rights Treaties, 65 *International Organization*, 2011, p. 673–707.
158. HICKMAN, T. R. Between Human Rights and the Rule of Law: Indefinite Detention and the Derogation Model of Constitutionalism, *MOD. L. REV.* 68, 2005, p. 656–665.
159. HIGGINS, R. Derogations Under Human Rights Treaties, *Brit. Y.B. Int'l L.* 48, 1976, p. 299.
160. HOLMES, O. W.; POSNER, R. A. *The Essential Holmes: selections from the letters, speeches, judicial opinions, and other writings of Oliver Wendell Holmes, Jr.* University of Chicago Press, 1992.

161. HOLMES, S. In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror, 97 *Cal. L. Rev.* 301, 2009, p. 301–307.
162. HONIG, B. *Emergency Politics: Paradox, Law, Democracy*. Princeton University Press, 2009.
163. *Human rights in International Law. Legal and Policy Issues*. Ed. T. Meron. Oxford: Clarendon Press, 1992.
164. HUMPHREY, S. Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception, 17 *Eur. J. Int'l L.*, 2006, p. 677-78.
165. HUSSAIN, N. *The Jurisprudence of Emergency: Colonialism and the Rule of Law*. University of Michigan, 2003.
166. IGNATIEFF, M. *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Princeton, NJ: Princeton University
167. International Commission of Jurists, *States of Emergency: their Impact on Human Rights*, Geneva, 1983.
168. ISOKAITĖ, I.; MILAŠIŪTĖ, V. Politinės ir asmeninės teisės, p. 383-449. Iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), 2015.
169. ISSACHAROFF, S.; PILDES, R. H. Emergency Contexts Without Emergency Powers: The United States' Constitutional Approach to Rights During Wartime, 2 *INT'L J. CONST. L.* 2004, p. 296–397.
170. YOO, J. An Imperial Judiciary at War: Hamdan v. Rumsfeld, *CATO SUP. CT. Rev.*, 2006, p. 83, 104.
171. JAKAB, A., German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency. Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse. *German Law Journal*, 2005, p. 86.
172. JARAŠIŪNAS, E. Konstitucionalizmo priešistorė: ištakos ar pirmavaizdis? *Jurisprudencija*, 2009, 4(118), p. 21–46.
173. JOKŪBAITIS, L. Carlo Schmitto Politinio romantizmo recepcija. *Problemos*, 2015, t. 87, p. 143.
174. KAMGA, G. E. K. L'état d'exception and/or a state of siege: what is really wrong with section 9(2) of the Constitution of Cameroon?. *African Society of Legal Historians. Fundamina* vol. 19 issue 2, 2013, p. 333-351.
175. KASPARAVIČIUS, A. Vakarų šalių požiūris į 1926 metų perversmą Lietuvoje. *Istorija*, 1997, t. 36, p. 102–118.
176. KATUOKA, S., KRASNICKAS, M., Nukrypimai nuo įsipareigojimų pagal EŽTK nepaprastosios padėties atveju. *Jurisprudencija* 3 (105), 2008.
177. KELSEN, H. *Grynoji teisės teorija*, Eugrimas, 2002.

178. KHAKEE, A. Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (*Policy Paper No. 30*), 2009, p. 18-19.

179. Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės (m. red. E. Kūris), Vilniaus universitetas, 2015.

180. KUMM, M. Political Liberalism and the Structure of Rights: On the Place and Limits of the Proportionality Requirement, Iš Paulson and Pavlakos (eds), *Law, Rights, Discourse: Themes of the Work of Robert Alexy*, Oxford: Hart, 2007.

181. KUODYS, M. *Karo padėties režimas Lietuvos Respublikoje 1919–1940 m.* Daktaro disertacija humanitariniai mokslai, istorija. Kaunas, VDU, 2009.

182. KŪRIS, E. Vietoj įžangos, p. 1-25. Iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), 2015.

183. KŪRIS, E. Pabaigos žodis, p. 507-510. Iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (m. red. E. Kūris), 2015.

184. LEACH, P. The Chechen Conflict: Analyzing the Oversight of the European Court of Human Rights, *EHRLR*, 2008, nr. 6, p. 733.

185. LEACH, P. The Effectiveness of the Committee of Ministers in *Supervising the Enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights*, 2006, 3 PuB. L. 443.

186. LEE, S. J. *European Dictatorships 1918–1945*, second. ed., London - New York, 2007.

187. LEONAITĖ, E. *Proporcingumo principas Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013.

188. Lietuvos ir Lenkijos konstitucijų raida europeizacijos kontekste. Moksl. red. E. Šileikis, Vilnius: LMPA, 2010.

189. Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989.

190. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15). Vilnius: Teisės institutas, 1996.

191. LILLICH, R. B. Current Development: the Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. *The American Journal of International Law*, 1985.

192. LOKAS, DŽ. *Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą* (Antras traktatas apie valdžią), Vilnius, 1992.

193. LOUGHLIN, M. *Rights, Democracy, and Law. Essays on Human Rights* (Tom Campbell, K.D. Ewing, & Adam Tomkins eds.), Oxford Univ. Press, 2001.

194. MACHIAVELLI, N. *Discourses On Livy*, 1517. [interaktyvus. Žiūrėta 2013 m. gruodžio 27 d.] Prieiga per internetą <http://www.constitution.org/mac/disclivy_.htm>.
195. MADISON, J. *The Federalist No. 47*. B. F. Wright ed., 1961.
196. MAKSIMAITIS, M. Teismų santvarkos pagrindų formavimasis Lietuvoje (1918–1933), *Jurisprudencija*. 2013, 20(3), p. 375–390.
197. MANIN, B. Checks, Balances, and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787 iš *The Invention of the Modern Republic*, B. Fontana, ed., Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
198. MANIN, B. The Emergency Paradigm And The New Terrorism. What if the end of terrorism was not in sight? Publié dans Sandrine Baume, Biancamaria Fontana, (dir. de), *Les usages de la séparation des pouvoirs*, Paris, ed. M. Houdiard, 2008, p. 136–171.
199. MARMOR, A. *The Rule of Law and Its Limits*, 23 L. & PHIL. 1, 2004.
200. McCORMIC, J. P. The Dilemmas of Dictatorship: Carl Schmitt and Constitutional Emergency. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 1997, Vol X. No. 1.
201. McGOLDRICK, D. The Interface Between Public Emergency Powers and International Law, 2 *Int'l J. Const. L.* 380, 2004, p. 383.
202. MCHARG, A. Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the ECHR, 62 *Mod. L. Rev.*, 1999, p. 672.
203. MICHELMAN, F. I. Law's Republic, 97 *Yale Law Journal*, 1988, p. 1502.
204. MÖLLER, K. On Treating Persons as Ends: The German Aviation Security Act, Human Dignity, and the Federal Constitutional Court, 51 *Public Law* 457, 2006.
205. MONTESQUIEU, *Apie įstatymų dvasią*, Vilnius: Mintis, 2004.
206. MORRISON, T. W. Suspension and the Extrajudicial Constitution, 2007, 107 *COLUM. L.REV.*, p. 1616.
207. MURAUSKAS, D. Teisinės valstybės principas: sampratos paieškos doktrinoje. *Teisė*, 2011, t. 78, p. 168.
208. MURPHY, J. G.; COLEMAN, J. L. *Philosophy of Law*. Boulder, 1990.

209. NAGEL, H. Judicial Review in Germany. *The American Journal of Comparative Law*, 1954. P. 235.

210. NOWAK, M. *U.N. Covenant on Civil And Political Rights: CCPR Commentary 84* (2d rev. ed.), 2005.

211. O'CONNOR M. P., RUMANN, C. M. Into the Fire: How to Avoid Getting Burned by the Same Mistakes Made Fighting Terrorism in Northern Ireland, 24 *CARDOZO L. REV.* 2003, p. 1657.

212. PALMER, S. A Wrong Turning: Article 3 ECHR And Proportionality. *Cambridge Law Journal*, 2006, Vol. 65, No. 2.

213. PAURA, A., Lietuva Veimaro Respublikos ir Trečiojo Reicho užsienio politikoje, Vilnius, 2005.

214. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J., *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*, Vilnius, 2005.

215. PHILPOTT, D., Sovereignty, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2014, E. N. Zalta (ed.) [Interaktyvus. Žiūrėta 2016 m. rugpjūčio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2014/entries/sovereignty/>>.

216. PITRĖNAITĖ, B. *Ekstremaliųjų situacijų valdymo veiksmingumo didinimas Lietuvoje*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas. Vilnius: MRU, 2009.

217. POOLE T. Constitutional exceptionalism and the common law. *International Journal of Constitutional Law*, vol: 7 (2), 2009, p. 247–274.

218. POOLE, T. Courts and Conditions of Uncertainty in Times of Crisis, *Public Law*, 2008.

219. POSNER, E. A., VERMEULE, A., *Terror in the Balance: Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, 2007.

220. POSNER, E.; VERMEULE, A., Accommodating Emergencies, *Chicago Public Law And Legal Theory Working Paper No. 48*, 2003.

221. POSNER, R. A., Not a Suicide Pact: the Constitution in a Time of National Emergency. New York, Oxford University Press, 2006;

222. RAWLS, J. *Political Liberalism*. New York: Columbia University press, 1996.

223. RAZ, J. The Rule of Law and Its Virtue, iš *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, 1979.

224. REINACH, T. *De l'état de siege. Etude historique et juridique*, 1885.

225. REYNOLDS, J. *Empire, Emergency and International Law*. Cambridge University, 2017.
226. RIVERS, J., A Theory of Constitutional Rights and the British Constitution, iš: ALEXY, R., A Theory of Constitutional Rights, Oxford, Oxford University Press, 2002.
227. RÖMERIS, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Kaunas, 1931.
228. ROSSITER, C. *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton: University Press, 1948.
229. Rosas A., Helgesen, J., Gomien, D. *Human Rights in a Changing East-West Perspective*. New York, 1990.
230. ROUSSEAU, J. J. *The Social Contract and Discourses*. G. D. Cole Trans., London, 1923. [Interaktyvus. Žiūrėta 2016-05-23] Prieiga per internetą: <<http://oll.libertyfund.org/titles/638>>.
231. RUŠO, Ž. *Ž. Rinktiniai raštai*, Vilnius, 1979.
232. SAINT-BONNET, F. *L'Etat d'exception*. Paris: Presses Universitaires de France, 2001.
233. SASSOLI, M. Terrorism and War, *JICJ*, 2006, vol. 4, No. 5, p. 959–981.
234. SCARRY, E. *Thinking in an Emergency*. New York: W. W. Norton & Company, 2012.
235. SCHEPPELE, K. L. International State of Emergency: Challenges to Constitutionalism after September 11. *Yale Legal Theory Workshop*, 2006.
236. SCHEPPELE, K. L. Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11. *University of Pennsylvania. J. Const. L.* 6, 2004, p. 1001.
237. SCHEPPELE, K. L. Other People's PATRIOT Acts: Europe's Response to September 11. *Loyola Law Review*, 2004, Vol. 50.
238. SCHEPPELE, K. L. We Are All Post-9 / 11 Now, *Fordham Law Review* no. 475, 2006, p. 607–29.
239. SCHEPPELE, K., L. Jack Balkin Is an American, 2013 *Yale Journal of Law & the Humanities*: Vol. 25: Iss. 1, p. 7. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://digitalcommons.law.yale.edu/yjlh/vol25/iss1/3>>.
240. SCHEUERMAN, W. E. Survey article: Emergency powers and the rule of law after 9/11. *Journal of Political Philosophy* 14 (1), 2006, p. 61–84.

241. SCHMIDTKE, M. A. Cultural Revolution or Cultural Shock? Student Radicalism and 1968 in Germany. *South Central Review* 16/17, 1999, p. 77-89.
242. SCHMITT, C. *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
243. SCHMITT, C., *Theorie des Partisanen: Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen*, Berlin: Duncker & Humblot, 2002.
244. SCHUMAN, F.L. *The Nazi Dictatorship*, New York, 1939.
245. SETON-WATSON, H. *Eastern Europe between the Wars 1918–1941*, Cambridge, 1941.
246. SHEERAN, S. P. Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics, *Mich. J. Int'l L.* 34, 2013, p. 491–584.
247. SHKLAR, J. The Liberalism of Fear iš S. Hoffman (ed.), *Political Thought and Political Thinkers*, Chicago: University of Chicago Press, 1998.
248. SINKEVIČIUS, V. Konstitucinių įstatymų samprata: teoriniai aspektai. *Jurisprudencija*, t. 2(104), 2008, p. 28–38; 7.
249. Syracuse Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. UN doc. E/Cn.4/1985/4; *Human Rights Quarterly*, 1984, 3 (6).
250. SLOANE, R. D. The Cost of Conflation: Preserving the Dualism of Jus ad Bellum and Jus in Bello in the Contemporary Law of War, 34 *Yale J. Int'l L.*, 2009, p. 47.
251. SMETONA, A. Gruodžio 17-osios reikšmė. *Gruodžio 17-osios dešimtmetis 1926-1936*. Kaunas, 1936.
252. STERN, K. *Das Staatsrecht Der Bundesrepublik Deutschland Bd.2*. C.H. Beck, 1980.
253. STONE, G. R., *Perilous Rimes – Free Speech in Wartime* (From the Sedition Act of 1798 to the War on Terrorism), New York, 2004.
254. STONE, G. R., *War Fever*, *Missouri Law Review*, Vol. 69, 2004, pp. 1131 – 1132.
255. SUNSTEIN, C. Minimalism at War. (*John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 231, 2004*). [Interaktyvus. Žiūrėta 2016 m. rugpjūčio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<https://dash.harvard.edu/handle/1/12942306>>.
256. SUNSTEIN, C. *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*, Harvard University Press, 1999.

257. SVENSSON-MCCARTHY, A. L. *The International Law of Human Rights and States of Exception. With Special Reference to the Travaux Préparatoires and Case-Law of the International Monitoring Organs*, Leiden: Brill, 1998.
258. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė* (2 leid.). Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
259. TOMKINS, A. *Our Republican Constitution*, Hart, 2005.
260. TOMKINS, A. *Public Law*, Oxford Univ. Press, 2003.
261. VADAPALAS, V. *Tarptautinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
262. VAIČAITIS, V. *Konstitucinių įstatymų fenomenas: konstitucinių (organinių) įstatymų lyginamoji studija*. Vilnius: TIC, 2004.
263. VAIČAITIS, V. A. Teisė į pensiją ir Konstitucinio Teismo praktika. *Teisė*, 2010, t. 77, p. 47.
264. VAIČAITIS, V. A. State of Exception and Judicial Power. Kaunas: *Baltic Journal of Law & Politics*, 2010, Vol. 3, No. 2.
265. VAIČAITIS, V. A. Suvereniteto samprata ir 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai: recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys*. Klaipėda, 2012.
266. VAIČAITIS, V. A. What was decided by Constitutional Court for pensioners. *Teisė*, 2003, t. 49, p. 124-133.
267. VAIČAITIS, V., A. *et al.* Lietuvos konstitucionalizmo istorija (Istorinė Lietuvos konstitucija), Vilnius, 2016, p. 13-14.
268. VAN DIJK, P., VAN HOOFF, G., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. 3rd ed. The Hague, London: Kluwer Law International, 1998.
269. VASILIAUSKIENĖ, D. *Kova su terorizmu tarptautinės humanitarinės teisės kontekste*, daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, Teisė, 2014.
270. VERMEULE, A. *Law and the Limits of Reason*, Oxford Univ. Press 2008.
271. VERMEULE, A. Our Schmittian Administrative Law, *Harvard L. Rev.*, 2009, p. 1095.
272. VIENAŽINDYTĖ, J. Vertinimo nuožiūros laisvės doktrina EŽTT jurisprudencijoje. *Teisė*, 2014, T. 90.
273. WALDRON, J. Torture and Positive Law: Jurisprudence for the White House. *Columbia Law Review*, 2005, No. 105.
274. WATKINS, F. M. The Problem of Constitutional Dictatorship, iš FRIEDRICH, C. J.; MASON, E. *Public Policy*, 1940.

275. WATKINS, M., F. *The Failure of Constitutional Emergency Powers under the German Republic*, Cambridge, 1939.

276. WEBER, M. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press (first published 1922), 1978.

277. WEIDENBAUM, P. Necessity in International Law. *Transactions of the Grotius Society* 24, 1938, p. 105-132. [interaktyvus. Žiūrėta 2018-01-31] Prieiga per internetą: <<http://www.jstor.org/stable/742739>>.

278. ZAND, J. Article 15 of The European Convention on Human Rights and The Notion of State of Emergency. *Inönü Üniversitesi* Vol. 5, 2014.

279. ZARET, D. *Origins of Democratic Culture*. Princeton Univ. Press, 1999.

280. ZEIDY, M. M. The ECHR and States of Emergency: Article 15 – A Domestic Power of Derogation from Human Rights Obligations. *San Diego International Law Journal* No. 4, 2002, p. 277.

281. ZUCKERMAN, I. One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. *Constellations*, 2006, p. 531.

282. ZWITTER, A. The Arab Uprising State of Emergency and Constitutional Reform. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/digital/pdf/articles/2014_2/Zwitter_e.pdf>.

283. ZWITTER, A. The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy.” *ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, vol. 98, no. 1, 2012, p. 95–111.

284. ŽILINSKAS, J. Kononov Case and the Baltic States. *Jurisprudencija*, 2011, 18(3), p. 859-870.

Teismų praktika

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

285. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 nutarimas (*Žin.*, 1997, Nr. 104-2645).

286. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 nutarimas (*Žin.*, 1999, Nr. 101-2916).

287. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas (*Žin.*, 2000, Nr. 54-1587).

288. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 21 nutarimas, (*Žin.* 2000, Nr. 110-3536).

289. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas (*Žin.*, 2002, nr. 113-5057).

290. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas (*Žin.*, 2006, Nr. 90-3529).

291. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. sausio 15 d. sprendimas (*Žin.*, 2009, Nr. 6-170).

292. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas, (*Žin.* 2009, Nr. 148-6632).

293. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas (*Žin.*, 2010, nr. 46-2219).

294. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas (dėl priėmimo) 2016 m. rugpjūčio 29 d. Nr. KT24-S13/2016.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas

295. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-34/2008.

296. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-397/2005.

297. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje Nr.2K-243/2006.

298. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje Nr.2K-248/2008.

299. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje Nr.2K-412/2009.

300. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K- 563/2009.

301. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K–513/2010.

Europos Žmogaus Teisių Teismas

302. *A et al. v. United Kingdom*, (Appl. no. 3455/05, ECHR (Grand Chamber), 2009).

303. *Abdulsamet Yaman v. Turkey*, (Appl. No. 32446/96, 40 Eur. H.R. Rep. 2005).

304. *Aksoy v. Turkey* (Appl. No. 21987/93, ECHR, 1996).

305. *Al Nashiri v. Poland*, (Appl. no. 28761/11, ECHR, 2014).

306. *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom* (Appl. no.

55721/07, (GC), 2011).

307. *Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, (appl. no. 86/1996/705/897, 1997).

308. *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, (Appl. No. 14533-14554/89, ECHR, 1993).

309. *Brogan and Others v. United Kingdom*, (Appl. Nos. 11209/84, 11266/84, 11386/85, Merit, 1988).

310. *Bubbins v. the United Kingdom*, app. no. 50196/99, 2005.

311. *Budayeva and Others v. Russia*, appl. no. 15339/02, ECHR 2008.

312. *Budayeva and Others v. Russia*, appl. no. 15339/02, ECHR, 2008.

313. *Chahal v. United Kingdom*, appl. No. 70/1995/576/662, ECtHR 1996.

314. *Cyprus v. Turkey*, Appl. no. 25781/94, ECHR (GC) 2001.

315. *Česnulevičius v. Lithuania*, appl. no. 13462/06, 2012.

316. *Česnulevičius v. Lithuania*, appl. no. 13462/06, 2012.

317. *Dimov and Others v. Bulgaria*, (appl. no. 30086/05, 2012).

318. *Dochnal v. Poland*, (appl. no. 31622/07, 2012).

319. *El-Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia* (GC), application no. 39630/09, ECHR 2012.

320. *Finogenov and Others v. Russia*, (appl. no. 18299/03, 2011).

321. *Gäffgen v. Germany* appl. no. 22978/05, (GC), ECHR, 2010.

322. *Giuliani and Gaggio v. Italy* (appl. no. 23458/02, (GC), 2011).

323. *Ireland v. United Kingdom*, (ECtHR (Plenary), Series Appl. No. 25. 1978).

324. *Isayeva v. Russia*, (Appl. No. 57950/00, 2005).

325. *Yurttas v. Turkey*, (Appl. No. 25143/94 and 27098/95, 2004).

326. *Juozaitienė and Bikulčius v. Lithuania*, (appl.s nos. 70659/01 and 74371/01, 2008).

327. *Karandja v. Bulgaria*, appl. no. 69180/01, 2010.

328. *Kononov v. Latvia* (Appl. no. 36376/04, ECHR (Grand Chamber), 2010).

329. *Kononov v. Latvia*, (Appl. no. 36376/04, ECHR, 2008).

330. *Korbely v. Hungary*, (Appl. no. 9174/02, 2008).

331. *Kudla v. Poland* (GC), appl. no. 30210/96, ECHR, 2000.

332. *Labita v. Italy* (GC), application no. 26772/95, ECHR 2000.

333. *Lawless v. Ireland*, (1 EHRR 15, 1960).

334. *Leonidis v. Greece*, (appl. no. 43326/05, 2009).

335. *Makaratzis v. Greece* (Appl. no. 50385/99, (GC), 2004).
336. *McCann and Others v. the United Kingdom* (GC), (App. no. 19009/04, 2008).
337. *Nachova and Others v. Bulgaria* (appl.s no. 43577/98 and 43579/98, (GC), 2005).
338. *Nuray Sen v. Turkey*, (Appl. no. 41478/98, ECHR, 2003).
339. *Ocalan v. Turkey*, (Appl. Nos. 24069/03, 6201/06 and 10464/07, 2014).
340. *Ochelkov v. Russia*, appl. no. 17828/05, 2013.
341. *Opuz v. Turkey*, appl. no. 33401/02, 2009, ECHR.
342. *Osman v. the United Kingdom*, appl. no. 87/1997/871/1083, (GC) 1998.
343. *Pantea v. Romania*, appl. no. 33343/96, 2003, ECHR.
344. *Putintseva v. Russia*, (app. no. 33498/04, 2012).
345. *Rantsev v. Cyprus and Russia*, appl. no. 25965/04, 2010, ECHR.
346. *Ribitsch v. Austria*, (appl. no.18896/91, 1995).
347. *Saadi v Italy* (Appl. No. 37201/06, judgment of the GC, 2008).
348. *Sakik and others v. Turkey*, (Appl. No. 23878/94 to 23883/94, ECHR, 1997).
349. *Shumkova v. Russia*, (Appl. no. 9296/06, 2012).
350. *Şimşek and Others v. Turkey*, (Appl. nos. 35072/97 and 37194/97, 2005).
351. *Stanev v. Bulgaria*, (Appl. no. 36760/06, (GC) ECHR 2012).
352. *Stummer v. Austria*, (Appl. No. 37452/02, judgment GC, 2011).
353. *Tautkus v. Lithuania*, (Appl. no. 29474/09, 2012).
354. *Velikova v. Bulgaria*, (Appl. no. 41488/98, 2000).
355. *Wasilewska and Kahucka v. Poland*, (Appl. nos. 28975/04 and 33406/04, 2010).

Europos Žmogaus Teisių Komisija

356. *Greece v. the United Kingdom* (Plenary), application no. 176/56, Report of the European Commission of Human Rights, Vol. II, 26 September 1958.
357. *Denmark v. Greece, Norway v. Greece, Sweden v. Greece, Netherlands v. Greece*. Application nos. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67. 12 Yearbook of European Convention, Special Edition, 1969.

Jungtinių Tautų žmogaus teisių komitetas

358. *De Guerrero*, U.N. Doc. CCPR/C/15/D/45/1979, 1982.

359. *De Montejo*, U.N. Doc. A/37/40, annex XV, 1985.

360. *Silva*, U.N. Doc. CCPR/C/12/D/34/1978, 1981.

Jungtinės Karalystės Lordų Rūmai

361. *A and others v. Secretary of State for the Home Department*, (UKHL 56, 2004).

362. *A. v. Secretary of the State for the Home Department No. 2*, (UKHL 71, 2005).

363. *Liversidge v. Anderson*, (UKHL 1, (1942) AC 206).

364. *R v. Halliday*, (UKHL 1, (1917) AC 260).

365. *R v. Secretary of State ex parte Hosenball* (UKHL (1977) 1 WLR 776).

366. *Secretary of State for the Home Department v. Rehman*, (UKHL 47, 2001).

JAV Aukščiausiasis Teismas

367. *Boumediene v. Bush*, 553 U.S. 723, 128 S.Ct. 2229, U.S., 2008.

368. *Ex parte Merryman*, 17 F. Cas. 144, 148, C.C. Md. 1861 Nr. 9487.

369. *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. 557, 126 S.Ct. 2749, U.S., 2006.

370. *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507, 124 S.Ct. 2633, U.S., 2004.

371. *Hirabayashi v. U.S.*, 320 U.S. 81, 63 S.Ct. 1375, U.S. 1943.

372. *Korematsu v. U.S.*, 584 F.Supp. 1406, D.C.Cal., 1944.

373. *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 1803.

374. *Milligan, Ex parte*, 71 U.S. 2, 1866, U.S., 1866.

375. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 72 S.Ct. 863, U.S., 1952.

376. *Matthews v. Edridge* test 424 U.S. 319, 1976.

Prancūzijos Respublikos Valstybės Taryba

377. Council of State. *Decision of March 2, 1962 (Rubin de Servens et al.)*, Assembly, Rec. Lebon 143.

Prancūzijos Respublikos Konstitucinė Taryba

378. *Decision no. 2016-536 QPC of 19 February 2016* [interaktyvus, žiūrėta 2016-11-01] Prieiga per internetą:

<<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-536-qpc/version-en-anglais.147081.html>>.

379. Cons. const., n 93-334 DC 1994 (*Peines incompressibles*).

380. Cons. const., n 80-127 DC des 1981 (*Sécurité et liberté*).

381. Cons. const., n 224 1987 (*Conseil de la concurrence*).

382. Cons. const. 95-360 DC du 2 février 1995, (*Injonction pénale*).

383. Cons. const., n 2004-492 DC, Perben II.

384. Cons. const. 1980, n 79-109 DC, (*Prévention de l'immigration clandestine*).

385. Cons. const. 1992 no. 92-307 DC (*Zones de transit*); 93-326 DC 1993 (*Garde à vue*).

386. Cons. const., 1984, no 84-184 DC.

387. Cons. const., 2004, no 2004-492 DC, Perben II.

388. Cons. const., 1986, no 86-216 DC (*Entrée et séjour des étrangers*).

Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas

389. Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 15. Februar 2006, BVerfG, 1 BvR 357/05.

Kroatijos Konstitucinis Teismas

390. Decision of the Croatian Constitutional Court: U-I-179/1991, June 24, 1992. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.usud.hr/en/case-law>>.

Kiti šaltiniai (ne norminio pobūdžio dokumentai, informacinė literatūra, statistika ir kita)

391. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations, para 36, 66th Plenary Sess., Opinion No. 359/2005 (2006-04-04).

392. ELSTER, J. *Authors and Actors: Executive-Legislative Relations in French Constitution-making*. [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-04] Prieiga per internetą: <<http://www.yale.edu/coic/Index.htm>>.

393. Europos Parlamento Rezoliucija 1096 dėl „priemonių pašalinti buvusių komunistinių totalitarinių sistemų palikimą“, priimta 1996 birželio 27. [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-04] Prieiga per internetą: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta96/ERE_S1096.htm>.

394. *Council of Europe Parliamentary Assembly, the Protection of Human Rights in Emergency situations*: Report for the Committee on Legal Affairs and Human Rights (Doc. 11858; 9 April 2009); and Council of Europe Parliamentary Assembly, Recommendation 1865 (2009). [interaktyvus, žiūrėta 2014-01-04] Prieiga per internetą: <<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12260&Language=EN>>.

395. Human Rights Watch, *France: Prolonged Emergency State Threatens Rights*, 2016-07-22. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.hrw.org/news/2016/07/22/france-prolonged-emergency-state-threatens-rights>>.

396. Human Rights Comm., Second Periodic Report of the Government of Israel, 72, U.N. Doc. CCPRIC/ISR/2001/2 (Dec. 4, 2001).

397. OXFORD REFERENCE, [interaktyvus, žiūrėta 2016-12-12] Prieiga per internetą: <<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100014441>>.

398. Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General 13–16 (25 Jan. 2005), žiūrėta iš Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights, Situation of Human Rights in the Darfur Region of the Sudan, U.N. ESCOR, Comm'n on Hum. Rts., 12–13, 39, U.N. Doc. E/CN.4/2005/3 (2004) [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf>.

399. *Syracuse Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. UN doc. E/Cn.4/1985/4. [interaktyvus, žiūrėta 2015-04-01] Prieiga per internetą: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>>.

400. *The Protection of Rights in Emergency Situations*: Reply for the Committee of Ministers, adopted at the 1081st meeting of the Ministers' Deputies on 31 March 2010 (Doc. 12204). [interaktyvus, žiūrėta 2014-10-04] Prieiga per internetą: <<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=12849&Language=EN>>.

401. *United Nations, Treaty series*, Vol. 999, p. 172; United Nations, 'Depositary notifications by the Secretary-General', Treaty collection. [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-04] Prieiga per internetą: <<https://treaties.un.org/pages/CNs.aspx>>.

402. UN Treaties Collection, Status of Treaties Database, Chapter IV, 4, Notifications under Article 4(3) of the Covenant (Derogations), [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>>. (notifications of United Kingdom & Northern Ireland (17 May 1976, 23 Dec. 1988, 18 Dec. 2001)).

403. General Comment No. 29: States of Emergency, 1 2, 4, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 2001, par. 2. [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-04] Prieiga per internetą: <<http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>>.

404. European Commission for Democracy through Law Venice Commission (1995). “Emergency powers” by E. Özbudun and M. Turhan, in the series Science and technique of democracy No. 12 CDL-STD(1995) 012, Strasburg. [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-04] Prieiga per internetą: <<http://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?lang=en>>.

405. European Commission for Democracy through Law Venice Commission, *Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations, para 36, 66th Plenary Sess.*, Opinion No. 359/2005, 2006.

406. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Turkey opinion on Emergency Decree Laws. Strasbourg, Opinion No. 865 / 2016. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)037-e)>.

407. Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.bici.org.bh/BICIre-portEN.pdf>>

408. Rep. of the H.R. Comm., 66th Sess., July 12-30, 1999, p. 324, U.N. Doc. A/54/40; GAOR, 54th Sess., Supp. No. 40 (1999);

409. H.R. Comm., Rep. of the H.R. Comm., 42nd Sess., July 8-26, 1991, p. 618-656, U.N. Doc. A/46/40; GAOR, 46th Sess., Supp. No. 40 (1991).

410. *Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations*. Venice Commission 66th Plenary Session, 2006. [interaktyvus, žiūrėta 2017-03-02] Prieiga per internetą: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)015.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)015.aspx)>.

411. European Commission for Democracy through Law, Emergency powers, Collection Science and technique of democracy No. 12, 1995, p. 19-21. [interaktyvus, žiūrėta 2017-03-02]

<[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)012-e)>.

412. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002). Strasbourg, 30 October 2002.

413. Human Rights Committee. General Comment No. 27. Freedom of movement (Art.12), 1999. 8. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Explanatory Report. Prieiga per internetą <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/213.htm>> [žiūrėta 2013-06-01].

414. Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Explanatory Report, ETS No. 117.

415. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, December 2001.

416. H.R. Comm., Guidelines for the Treaty-Specific Document to Be Submitted by States Parties Under Art 40 of the ICCPR, 39, U.N. Doc. CCPR/C/2009/1, 2010.

417. H.R. Comm., *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Israel*, 12, U.N. Doc. CCPR/C/78/ISR (Aug. 21, 2003) pastabos dėl Izraelio taikomų nepaprastųjų priemonių.

418. General Comment No. 29: States of Emergency, 1 2, 4, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 2001.

419. Report of the H.R. Comm., 97th-99th Sess., Oct. 12-30, 2009, Mar. 8-26, U.N. Doc. A/65/40; GAOR, 65th Sess., Supp. No. 40 (2010).

420. EŽTT spaudos skyriaus valstybių apžvalga, bylos prieš Rusiją 2016 m. rugsėjo mėn. [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Russia_ENG.pdf>.

421. JT Generalinė asamblėja rezoliucijoje nr. 60/251 (2006) įpareigojo Tarybą atlikti visuotinę periodinę peržiūrą dėl kiekvienos valstybės nares tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimų laikymosi. G.A. Res. 60/251, 15, U.N. Doc. A/RES/60/251 (Mar. 15, 2006).

422. Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights, *Rep. of the International Commission of Inquiry on Libya*, 16, U.N. Doc. A/HRC/19/68 (Mar. 2, 2012); Office Of The U.N. High Comm'r For Human Rights; Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability

in Sri Lanka, 1 186-187 (2011), [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.un.org/News/dhlinfocus/SriLanka/POEReportFull.pdf>>;

423. Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights, *The twenty-first report on the situation of human rights in Ukraine by the United Nations High Commissioner for Human Rights* (15 March 2018) [Interaktyvus, žiūrėta 2018-04-01] Prieiga per internetą: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/.../A_HRC_37_CRP.1.docx>.

424. *UN Human Rights Chief Welcomes Sri Lanka Report, Urges Further Investigation into Conduct of Final Stages of the War*, Off. U.N. High Commissioner for Hum. RTs. (2011), [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10962&LangID=E>>.

425. The U. N. Committee against Torture, the Committee on Freedom of Association of the International Labour Organization, the Committee on the Human Rights of Parliamentarians of the Inter-Parliamentary Union.

426. Special Rapporteur for States of Emergency, *The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees: Question of Human Rights and States of Emergency: Tenth Annual Rep.*, 11 20, 33, 48, Comm'n on Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/19, 1997.

427. UN Human Rights Council. Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Chair-Rapporteur: El Hadji Malick Sow. 19 January 2011. No. A/HRC/16/47. [interaktyvus, žiūrėta 2015 08 14] Prieiga per internetą: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-47.pdf>>.

428. Sub-Comm'n on the Promotion and Protection of Human Rights, *Specific Human Rights Issues: New Priorities, in Particular Terrorism and Counter-terrorism*, U.N. Doc. A/HRC/Sub.1/58/30, 2006.

429. Special Rapporteur of the Sub-Comm'n on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *Question of the Human Rights of Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment*, 9 69, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/15, 1982.

430. U.N. Sub-Comm'n on the Promotion and Protection of HR, *Specific Human Rights Issues: New Priorities, in Particular Terrorism and Counter-terrorism*, 2006, par. 24, 37, 42.

431. H.R. Comm., *Initial Report of States Parties: Israel*, U.N. Doc. CCPR/C/81/Add.13, 1998, par. 123.

432. *Comm'n on H.R., Summary Record of the 330th Meeting*, 8th Sess., June 10, 1952, at 4, U.N. Doc. E/CN.4/SR.330, 1952.

433. *Rep. of the H.R. Comm., 7th Sess.*, July 30-Aug. 17, 1979, 293, U.N. Doc. A/34/40, 1979, par. 78.

434. Europos Tarybos informacija apie pranešimus dėl nukrypimų, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-receives-notification-from-turkey-of-its-intention-to-temporarily-suspend-the-european-convention-on-human-rights>>.

435. Europos Tarybos žmogaus teisių komisaras išreiškė susirūpinimą dėl Turkijos, [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <<https://www.coe.int/lb/web/commissioner/-/measures-taken-under-the-state-of-emergency-in-turkey>>.

436. 2014 m. gruodžio 16 d. pranešimas VIR (iš plenarinio posėdžio), [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-01] Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=153675&p_k=1>.

437. VAITKEVIČIŪTĖ V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001.

438. ZWITTER, A. *State of Emergency Mapping Project* (STEMP). Prof. dr. A. Zwitter'io projektas, kuriame fiksuojami nepaprastosios padėties atvejai pasaulyje per pastaruosius 20 metų ir vedama apibendrinta statistika. [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-04] Prieiga per internetą: <<http://www.emergencymapping.org>>.

AUTORĖS MOKSLINIAI STRAIPSNIAI DISERTACIJOS TEMA

1. Konstitucinė išimtinės padėties samprata: teisėtumo ir būtinumo santykis viešojoje teisėje. *Teisė*. 2014, T. 91, p. 212 – 227.

2. Išimtinė padėtis: teisiniai pagrindai ir iššūkiai. *Teisės apžvalga*. 2016, Nr. 1(13), p. 23 – 43.

3. Emergency, law and security. *3rd International Conference of PhD Students and Young Researchers "Security as the Purpose of Law" Conference papers*, 2015 [interaktyvus. Žiūrėta 2017 m. lapkričio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://lawphd.net/wp-content/uploads/2014/09/International-Conference-of-PhD-Students-and-young-researchers-2015.pdf>>.

4. Interaction of national legal systems in the state of exception, *International Conference of PhD Students and Young Researchers "The Interaction of National Legal Systems: Convergence or Divergence?" Conference papers*, 2013 [interaktyvus. Žiūrėta 2017 m. lapkričio 29 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2013/04/THE-INTERACTION-OF-NATIONAL-LEGAL-SYSTEMS_-convergence-or-divergence_2013.pdf>.

Vilniaus universiteto leidykla
Universiteto g. 1, LT-01513 Vilnius
El. p. info@leidykla.vu.lt,
www.leidykla.vu.lt
Tiražas 20 egz.