

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Viešosios teisės katedra

Julijos Ginotytės

V kurso, Tarptautinės ir ES teisės

studijų šakos studentės

Magistro darbas

**Nacionalinis (visuomenės) saugumas kaip pagrindas valstybei narei nukrypti nuo ES
teisės reikalavimų**

Vadovas: Partnerystės doc. Deividas Kriaučiūnas

Recenzentė: Assist. dr. Nika Bruskinė

Vilnius

2023

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame darbe analizuojami visuomenės ir nacionalinio saugumo pagrindai, leidžiantys valstybėms narėms nukrypti nuo Europos Sąjungos teisės reikalavimų. Darbo temai atskleisti analizuojami nacionalinio ir visuomenės saugumo interesai bei jų apsauga, kurių pagrindu valstybės narės gali numatyti tam tikras išimtis nuo Europos Sąjungos teisės taisyklių, šių interesų ir jiems grėsmę keliančių veiksnių samprata, jų apimtis ir įgyvendinimo mechanizmas. Įgyvendinimo mechanizmas tyrinėjamas per proporcingumo principo ir ekonominio naudingumo draudimo prizmę, taip pat Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 346 ir 347 straipsnių analizę. Galiausiai, atsižvelgiant į pirmųjų darbo dalių analizės rezultatus, nagrinėjamas pasirinktas nacionalinio ir visuomenės saugumo reglamentavimas Lietuvos Respublikoje.

Pagrindiniai žodžiai: nacionalinis saugumas, visuomenės saugumas, grėsmė, saugomi interesai, proporcingumo principas, ekonominis naudingumas, išimtis.

ANNOTATION AND KEY WORDS

This work analyses the public and national security grounds that allow Member States to derogate from the requirements of European Union law. The work focuses on the national and public security interests and their protection, on the basis of which Member States may introduce certain exceptions to the rules of European Union law, the concept of these interests and the factors that threaten them, their scope and the implementation mechanism. The implementation mechanism is examined through the prism of the principle of proportionality and the prohibition of economic expediency, as well as an analysis of Articles 346 and 347 TFEU. Finally, in light of the results of the analysis of the first parts of the work, the chosen regulatory framework for national and public security derogations in the Republic of Lithuania is examined.

Keywords: national security, public security, threat, protected interests, principle of proportionality, economic expediency, exception.

Turinys

| | |
|---|----|
| ĮVADAS | 3 |
| I. NACIONALINIO IR VISUOMENĖS SAUGUMO IŠIMČIŲ SAMPRATA | 9 |
| 1.1. Visuomenės saugumo reikšmė | 10 |
| 1.1.1. Visuomenės saugumas ir Campus Oil byla | 11 |
| 1.1.2. Visuomenės saugumo apimtis | 12 |
| 1.2. Visuomenės saugumas, viešoji tvarka ir <i>ordre public</i> | 14 |
| 1.3. Nacionalinio saugumo reikšmė | 17 |
| 1.3.1. Nacionalinio saugumo sąvoka Teisingumo Teismo praktikoje | 18 |
| II. NACIONALINIO IR VISUOMENĖS SAUGUMO IŠIMČIŲ ĮGYVENDINIMO MECHANIZMAS | 20 |
| 2.1. Apribojimai dėl pasidalinamosios kompetencijos | 20 |
| 2.2. Proporcingumo principas | 23 |
| 2.3. Ekonominis naudingumas | 25 |
| 2.3.1. Ekonominis naudingumas energetikos srityje | 26 |
| 2.4. Ypatingi saugumo išimties pagrindai | 30 |
| 2.4.1. SESV 346 straipsnis | 31 |
| 2.4.2. Teisingumo Teismo praktika aiškinant SESV 346 straipsnį | 32 |
| 2.4.3. SESV 347 straipsnis | 34 |
| III. NACIONALINIO IR VISUOMENĖS SAUGUMO REGLAMENTAVIMAS LIETUVOS TEISĖJE: KRITINĖ ANALIZĖ | 36 |
| 3.1. Visuomenės ir nacionalinio saugumo reglamentavimas Lietuvoje | 37 |
| 3.1.1. Nacionalinio saugumo apimtis Lietuvos teisėje | 39 |
| 3.2. Lietuvos nacionalinio ir visuomenės saugumo įgyvendinimas energetikos srityje ⁴¹ | |
| 3.3. Lietuvos nacionalinio ir visuomenės saugumo įgyvendinimas trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu | 43 |
| 3.4. Teisingumo Teismo Sprendimas Valstybės sienos apsaugos tarnyba | 45 |
| IŠVADOS | 49 |
| LITERATŪROS SĄRAŠAS | 51 |
| SANTRAUKA | 57 |
| SUMMARY | 58 |

IVADAS

Saugumas neabejotinai yra esminis ir vienas svarbiausių kiekvienos suverenios valstybės saugomų interesų. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje visuomenės saugumas numatomas esminių teisių, tokių kaip religijos, laisvo judėjimo, taikaus susirinkimo kontekste, numatant, kad šias teises apriboti galima tik įstatymu ir tik kai tai yra būtina siekiant užtikrinti visuomenės saugumą, viešąją tvarką, žmonių sveikatą ir dorovę, taip pat kitas asmenines pagrindines laisves ir teises (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992). Nors valstybės ir jos visuomenės saugumo interesas yra daugelio valstybių konstitucinės tradicijos dalis, negalima teigti, kad dėl šio intereso apsaugos galima teisėtai nukrypti nuo visų įmanomų teisinių įsipareigojimų. Priešingai, doktrinoje yra laikomasi nuomonės, kad nacionalinio ar visuomenės saugumo pagrindu nukrypti nuo tarptautinės teisės reikalavimų galima tik tada, kai tokio pobūdžio apribojimas yra eksplicitiškai numatomas atitinkamame teisės šaltinyje (Rose-Ackerman, Billa, 2007). Šią poziciją taip pat patvirtina tai, kad nei visuomenės, nei nacionalinio saugumo interesų užtikrinimas nėra numatyti tarp pagrindų, leidžiančių nukrypti nuo sutartinių įsipareigojimų Vienos konvencijoje dėl tarptautinių sutarčių teisės (Vienos konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės, 1969) bei tai, kad nukrypimas nuo tarptautinės teisės reikalavimų šiais pagrindais nėra pateisinamas ir tarptautinės paprotinės teisės atžvilgiu. Dėl šių priežasčių, tarptautinės teisės šaltiniuose itin dažnai randamos eksplicitiškai numatytos normos leidžiančios tam tikra apimtimi nukrypti nuo atitinkamo teisės šaltinio reikalavimų dėl visuomenės ar nacionalinio saugumo užtikrinimo. Pavyzdžiui, tokio pobūdžio išimtis numatyta Bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT 1947) XXI skirsnyje, eksplicitiškai nurodant, kad jokia susitarimo nuostata nėra aiškinama kaip, *inter alia*, draudžianti susitariančiajai šaliai imtis veiksmų reikalingų jos esminiams saugumo interesams apginti (Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų..., 1947), Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakto 12-ame straipsnyje, kuriame nurodoma, kad pakto minimoms teisėms negali būti taikomi jokie apribojimai, išskyrus tuos, kuriuos numato įstatymas ir kurie būtini valstybės saugumui (Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių..., 1966). Būtent tokiu, eksplicitiškai įtvirtintu saugumo išimčių, kelių yra nueita ir Europos Sąjungos (toliau – Europos Sąjunga, ES) teisės šaltiniuose.

Pirminės ir antrinės ES teisės šaltiniuose numatytos konkrečios sritys, kuriose valstybės narės gali nukrypti nuo savo įsipareigojimų ir su jais susijusių reikalavimų, kad apsaugotų visuomenės ar nacionalinį saugumą. Reikėtų pabrėžti, kad dėl šių interesų apsaugos negalima nukrypti nuo viso ES *corpus iuris*. Saugumo interesų užtikrinimui nuo ES teisės reikalavimų galima nukrypti tik ribota apimtimi ir tik su sąlyga, kad toks nukrypti

leidžiantis pagrindas yra taikomas tinkamai, t. y., tik būtina apimtimi, tinkamai kvalifikavus atitinkamą grėsmę kaip keliančią pavojų valstybės narės ar jos visuomenės saugumui. Šiuo atžvilgiu kyla tam tikrų praktinių sunkumų. Nacionalinio arba visuomenės saugumo apsaugos pagrindai leidžiantis nukrypti nuo ES teisės reikalavimų yra numatyti itin abstrakčiai ir ribotai, dažnai be apibrėžčių ar procedūrinių reikalavimų, taikytinų jų įgyvendinimui. Ir nors Europos Sąjungos sutarties pagrindu valstybės narės yra pačios atsakingos už savo nacionalinį ir visuomenės saugumą, (Europos Sąjungos sutartis, 2010) jei priemonės taikomos šių interesų užtikrinimui turėtų įtakos sritims, kurioms yra taikoma Europos Sąjungos teisė, valstybių narių atžvilgiu nustatomi sudėtingi ir ne visada aiškūs išimčių įgyvendinimo reikalavimai. Dėl šios priežasties analizuotina nacionalinio ar visuomenės saugumo pagrindų reikšmė, įgyvendinimo mechanizmas, bei tai, ar šioje srityje Lietuvos Respublika savo priimtus įsipareigojimus įgyvendina tinkamai. Būtent į šiuos klausimus ir siekiama atsakyti magistro darbu.

Temos aktualumas. Sparčiai besikeičiančiame pasaulyje nacionalinio ir visuomenės saugumo iššūkiai neabejotinai tampa vis sudėtingesni. XXI a. antrajame dešimtmetyje Lietuvos visuomenė ir už jos apsaugą atsakingos institucijos susiduria su vis įvairesnėmis potencialiomis nacionalinio ir visuomenės saugumo grėsmėmis. Karas Ukrainoje prieš tarptautinės teisės nesilaikantį agresorių, migrantų krizė ir kitos hibridinio pobūdžio grėsmės, energetinių išteklių krizė, pasaulinė pandemija, ekonominis nestabilumas, naujos terorizmo formos ir terorizmo plėtra. Šis nebaigtinis grėsmių sąrašas įrodo, kodėl valstybės ir jos gyventojų saugumas yra vienas pagrindinių valstybės uždavinių. Nors nacionalinis ir visuomenės saugumas, kaip kiekvienos valstybės prerogatyva, iš pirmo žvilgsnio nepatenkanti į ES teisės reguliavimo sritį, vis dėlto, Europos Sąjungos valstybėse narėse nėra įgyvendinamas be jokių apribojimų. Tais atvejais, kai priemonės, kurių yra imamasi nacionaliniam ar visuomenės saugumui užtikrinti, patenka į Europos Sąjungos teisės taikymo sritį ir todėl tam tikru mastu yra ribojamos, valstybės narės yra įpareigojamos laikytis griežtų šių priemonių įgyvendinimo reikalavimų. Iš tiesų, apriboti ES teisės garantuojamas pagrindines teises ir laisves, pavyzdžiui, laisvą prekių, paslaugų, kapitalo ar asmenų judėjimą, valstybės narės gali tik tuo atveju, jei tai tiesiogiai leidžiama pagal ES teisę, tik ribotu mastu ir tik prieš tai užtikrinus kitus su šiais nukrypti leidžiančiais pagrindais susijusius reikalavimus. Nors ES teisės įgyvendinimo klausimas yra gana aiškus ir plačiai išplėtotas įvairiose srityse, autorės nuomone, nacionalinis ir visuomenės saugumas, kaip sąlyga, leidžianti nukrypti nuo ES teisės reikalavimų, tarp šių sričių nepatenka. Nors klausimo svarba dabartiniame geopolitiniame klimato yra akivaizdi, temos kontekste susiduriama su tam tikru teisiniu neaiškumu: nacionalinio ar visuomenės

saugumo klausimas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – Teisingumo Teismas) formuojamoje praktikoje yra sutinkamas gan retai, o ir mokslinių darbų, atskleidžiančių nacionalinio ar visuomenės saugumo, kaip sąlygos leidžiančios nukrypti nuo ES teisės reikalavimų, esmę, turinį, specifiką, ribas ir problematiką, stokojama ne tik Lietuvos akademinėje srityje, tačiau ir užsienio šalių teisės mokslininkų darbuose. Dėl šios priežasties susiduriama su gan rimtomis nacionalinio ir visuomenės saugumo pagrindų taikymo ir aiškinimo problemomis. Visų pirma, nesant aiškios visuomenės ar nacionalinio saugumo terminų apibrėžties, galima susidurti su netinkamu ES teisės perkėlimu į nacionalinę valstybių narių teisę. Nenustačius terminų reikšmės būtų sunku vertinti ir tai, ar atitinkama valstybė narė tinkamai kvalifikuoja tam tikrą reiškinį kaip grėsmę jos visuomenės ar nacionaliniam saugumui. Problema pastebima ir dėl doktrinoje ir Teisingumo Teismo praktikoje stokojamo visapusiško ir nuoseklaus procedūrinių reikalavimų, taikomų norint nukrypti nuo ES teisės reikalavimų dėl nacionalinio ar visuomenės saugumo užtikrinimo, nustatymo. Galiausiai ši tema aktuali ir dėl to, kad dabartinėje mokslinėje literatūroje nepakankamai analizuojamas nacionalinio ar visuomenės saugumo, kaip pagrindo leidžiančio nukrypti nuo ES teisės reikalavimų, įgyvendinimo Lietuvoje klausimas.

Darbo tikslas. Magistro darbu, vadovaujantis teisine literatūra, Teisingumo Teismo praktika, galiojančiomis teisės aktų nuostatomis, siekiama konstruktyviai atskleisti visuomenės ir nacionalinio saugumo reikšmę Europos Sąjungos teisėje. Šio tikslo kontekste siekiama atlikti dualią terminų analizę – visų pirma, identifikuoti visuomenės ir nacionalinio saugumo sampratą pagal Europos Sąjungos teisę. Antru lygmeniu, siekiama įvertinti, ar nacionalinis ir visuomenės saugumas Lietuvos teisinėje sistemoje yra aiškinamas ir reglamentuojamas tinkamai. Taip pat pagrindinis magistro darbo tikslas - įvertinti ir ištirti kokių mastu bei aplinkybėmis valstybės narės gali nukrypti nuo ES teisės dėl visuomenės ar nacionalinio saugumo. Šio tikslo kontekste magistro darbe taip pat siekiama išanalizuoti ir Lietuvos teisinės sistemos ypatumus nacionalinio ir visuomenės saugumo srityje. Dėl ribotos darbo apimties siekiama apžvelgti tik kai kurias Lietuvos teisei svarbias sritis.

Darbo uždaviniai. Siekiant įgyvendinti magistro darbo tikslą, buvo išskelti šie uždaviniai:

1. Nagrinėjant teisinę literatūrą ir Teisingumo Teismo praktiką, atskleisti nacionalinio ir visuomenės saugumo reikšmę ir skirtumus.

2. Išanalizuoti tinkamo grėsmės nacionaliniam ar visuomenės saugumui kvalifikavimo reikšmę norint įgyvendinti nuo ES teisės reikalavimų nukrypstančius valstybių narių sprendimus.
3. Identifikuoti nacionalinio ir visuomenės saugumo pagrindų taikymui keliamus reikalavimus.
4. Išanalizuoti pasirinktą nacionalinio ir visuomenės saugumo pagrindų reglamentavimą Lietuvoje.

Darbo objektas. Magistro darbo objektą sąlygoja darbo tikslas bei jam pasiekti iškelti uždaviniai. Darbo tyrimo objektas – nacionalinio ir visuomenės saugumo išimčių¹ reikšmės ir taikymo analizė atliekama per ES teisės aktų ir Teisingumo Teismo praktikos prizmę. Atsižvelgiant į tai, kad magistro darbą sudaro trys esminės struktūrinės dalys, pirmoje magistro darbo dalyje siekiama atskleisti nacionalinio ir visuomenės saugumo sąvokų reikšmę bei skirtumus. Tai itin svarbu, nes iš pirmoje dalyje atliktos analizės pagrindų prieitų išvadų yra kildinami kitų darbo dalių argumentai. Antroje darbo dalyje yra nagrinėjamas nacionalinio ir visuomenės saugumo pagrindų taikymo mechanizmas bei dėl jo kylančios problemos, su kuriomis susiduria valstybės narės. Tai yra atliekama per konkrečių pirminės ir antrinės Europos Sąjungos teisės šaltinių ir Teisingumo Teismo praktikos analizę. Ši dalis yra itin svarbi trečiajai darbo dalies analizei. Trečioje darbo dalyje, vadovaujantis pirmose darbo dalyse gautomis išvadomis, vertinamas Lietuvos nacionalinis reguliavimas pasirinktose nacionalinio ir visuomenės saugumo srityse. Šia dalimi ne tik vertinami Lietuvos teisinės sistemos ypatumai, bet ir praktiškai taikomi pirmosiose darbo dalyse atliktos analizės rezultatai.

Tyrimo metodai. Darbo objektas analizuojamas pasitelkiant lingvistinį, teleologinį, istorinį, lyginamosios analizės, sisteminį ir loginį metodą.

1. Lingvistinis - šis metodas magistro darbe taikomas analizuojamoje Europos Sąjungos Sutarties, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo, bei kituose aktualiuose teisės aktuose įtvirtintų nacionalinio ir visuomenės saugumo pagrindų reikšmei atskleisti.
2. Teleologinis - šis metodas padeda išsiaiškinti ES pirminės ir antrinės teisės normų pobūdį, tikslą ir jų taikymo sferą.

¹ Pažymėtina, kad šiame darbe, kalbant apie visuomenės ar nacionalinį saugumą kaip pagrindą valstybei narei nukrypti nuo ES teisės reikalavimų, taip pat gali būti vartojamos tokios sąvokos kaip „išimtys“, „pagrindai“, „interesai“ arba bet koks kitas šių žodžių derinys ar sąveika. Visi šie terminai darbe yra laikomi sinonimais.

3. Istorinis - šio metodo pagalba siekiama atskleisti nacionalinio ir visuomenės saugumo pagrindų taikymo ir aiškinimo raidą, taip akcentuojant Teisingumo Teismo rolę plečiant išimčių taikymo apribojimus bei ES reguliavimo srities ribas.
4. Lyginamosios analizės ir sisteminis – šie metodai naudojami tam, kad, remiantis ES teisės analize ir nacionaliniais teisės aktais, teismų praktika ir doktrina, įvertinti bei iširti nacionalinio ir visuomenės saugumo išimčių taikymo Lietuvoje klausimą.
5. Loginis - šio metodo pagalba autorė vertina teismų sprendimuose bei teisės doktrinoje esančių pozicijų pagrįstumą, formuoja atitinkamą poziciją magistro darbe keliamais probleminiais klausimais.

Darbo originalumas. Autorės žiniomis, nacionalinio ir visuomenės saugumo, kaip pagrindo leidžiančio nukrypti nuo ES teisės reikalavimų, tema Lietuvos teisės doktrinoje plačiai netyrinėta. Visuomenės saugumo pagrindas ribotai aptariamas I. Vėgėlės knygoje „Europos Sąjungos Teisė“. Klausimas ribotoje srityje nagrinėtas ir A. Junevičiaus straipsnyje „Laisvas asmenų judėjimas: apribojimai susiję su viešąja tvarka, visuomenės saugumu ir sveikata“. Aktualus V. Kuzminsko straipsnis „Išimties pagal SESV 346 straipsnį reglamentavimo tam tikrose ES valstybėse narėse ypatumai“ ir U. Butkevičiūtės magistro darbas „Užsienio investicijų į nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbias bendroves tikrinimo sistema: samprata, problemos ir pasiūlymai“. Lietuvoje, autorės žiniomis, ši tema plačiau analizuota nebuvo, o minėtų darbų kontekste magistro darbo nagrinėjama tema atskleidžiama tik ribota apimtimi. Užsienio teisinėje literatūroje yra darbų, nagrinėjusių atskirus šios temos aspektus: esama darbų nagrinėjančių visuomenės saugumo išimties taikymą laisvo prekių judėjimo kontekste, nagrinėti ir atitinkamų valstybių narių, būtent, Estijos (Kadelbach, 2018) ir Čekijos (Scheu, Peterka, 2019) nacionalinės teisės ir visuomenės saugumo pagrindų taikymo klausimai. Doktrinoje gausu nacionalinio saugumo ir privatumo teisės santykį analizuojančių darbų. Nors darbų tam tikrais nagrinėjamos temos aspektais yra, autorės nuomone, nacionalinio ir visuomenės saugumo išimties visapusiškai nenagrinėtos. Pabrėžtina ir tai, kad darbe nacionalinio ir visuomenės saugumo išimčių kontekste analizuojamas ir Lietuvos Respublikos teisinis reguliavimas, todėl manytina, kad kito tokio pobūdžio darbo akademinėje plotmėje nėra.

Pagrindiniai šaltiniai. Atsižvelgiant į magistro darbo tikslus, uždavinius bei darbo objektą, didžiausią svarbą turi Teisingumo Teismo praktika ir Europos Sąjungos teisės šaltiniai. Analizuojant Lietuvos Respublikos teisinį reguliavimą reikšmingi nacionaliniai įstatymai ir Konstitucinio Teismo praktika. Taip pat svarbūs ir kiti šaltiniai: P. Koutrakos, K. Dzehtsiarou, G. Butler, A. Junevičiaus, L. Biekšos ir I. Ivašauskienės, U. Butkevičiūtės,

V. Kuzminsko, M. Kellerbauer bei kitų Lietuvos bei užsienio teisininkų moksliniai darbai ir teisiniai straipsniai atskirais šio magistro darbo temos aspektais.

I. NACIONALINIO IR VISUOMENĖS SAUGUMO IŠIMČIŲ SAMPRATA

Teisingumo Teismas vertindamas nacionalinio ir visuomenės saugumo taikymo pagrindus yra ne kartą pabrėžęs, kad šios sąvokos apima tiek valstybių narių vidaus, tiek išorės saugumą (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. spalio 4 d. Sprendimas *Richardt*). Vidaus saugumas šiuo atžvilgiu suprantamas kaip tiesioginė grėsmė atitinkamos valstybės narės gyventojų rimčiai ir fiziniam saugumui (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. gegužės 22 d. Sprendimas *I.*), tuo tarpu išorės saugumas, *Tsakouridis* sprendimo pavyzdžiu gali būti suprantamas kaip tam tikras darnus valstybės narės išorinių santykių ar taikių tautų sugyvenimo užtikrinimas (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. lapkričio 23 d. sprendimas *Tsakouridis*). Tiesa, nors Teisingumo Teismas ne kartą yra nurodęs visuomenės ir nacionalinio saugumo interesų dvilypumą, šių terminų apibrėžtis rasti yra kur kas sudėtingiau. Visuomenės saugumo sąvokos problematika pastebima ir akademinėje plotmėje. Kaip pažymi A. Junevičius, problema kyla dėl viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo sąvokų nekonkretumo, „todėl sunku apibūdinti jų esmę ir taikymo sritį“ (Junevičius, 2013, p. 136). Apie tai, kad minėti terminai kelia neaiškumų, byloja ir tai, kad minėtų sąvokų atskyrimo kontekste klysta ir pats Teisingumo Teismas. Sprendimo *Tsakouridis* analizėje pastebimas Teisingumo Teismo visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos suvienodinimas aiškinant 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB (toliau – Direktyva 2004/38) 28 straipsnio 2 ir 3 dalies straipsnius, taip valstybėms narėms į visuomenės saugumo sąvoką įtraukiant vien tik viešosios tvarkos sumetimus (Ferreira, Kostakopoulou, 2014, p. 9). Liberalus sąvokų „viešoji tvarka“ ir „visuomenės saugumas“ sugretinimas ir tai, kad Teisingumo Teismo praktikoje nėra konkretaus visuomenės ar nacionalinio saugumo terminų apibrėžimo, nėra vienintelės su jų reikšmės nustatymu randamos problemos. Visuomenės saugumo sąvoka skiriasi priklausomai nuo atitinkamų ES pirminės ir antrinės teisės šaltinių konteksto bei šių sąvokų aiškinimo atitinkamos valstybės narės teisėje. Kaip pastebi ir P. Koutrakos, skirtingose ES teisės srityse nustatomi įvairūs skirtumai apibrėžiant visuomenės saugumo sąvoką, „todėl tai, kas iš esmės yra politiškai angažuota sąvoka, dar labiau apsunkina jos aiškinimą. Atskirti „visuomenės saugumą“, „rimtus visuomenės saugumo pagrindus“, „privalomus visuomenės saugumo pagrindus“, „esminius [nacionalinio] saugumo interesus“ ir SESV 346 straipsnyje nustatytus interesus būtų iššūkis net subtiliausiems ir įžvalgiausiems teisėjams“ (Koutrakos, 2016, p. 23). Taigi, siekiant atskleisti visuomenės ir nacionalinio saugumo sąvokų sampratą?, būtina atlikti kelių lygmenų analizę. Pirmu visuomenės

saugumo reikšmės atskleidimo lygmeniu analizuotina Teisingumo Teismo praktika, taip kuriant platesnį visuomenės saugumo sąvokos modelį. Antru lygmeniu, visuomenės ir nacionalinio saugumo kontekste analizuotina viešosios tvarkos sąvoka. Tai yra atliekama siekiant išgryninti nagrinėjamų terminų atskirtį. Galiausiai, analizuotina ES teisės šaltiniuose atskirai išskiriama nacionalinio saugumo reikšmė bei šio termino skirtumas nuo visuomenės saugumo.

1.1. Visuomenės saugumo reikšmė

Generalinė advokatė Eleanor Sharpston *Z. Zh. ir O.* Išvadoje nurodo, kad „išsamios sąvokos [viešoji tvarka] apibrėžties nėra“ bei tai, kad „[m]ėginti apibrėžti šią sąvoką gali būti ne tik sunku, bet ir dirbtina, visų pirma todėl, kad pripažįstama, jog valstybės narės turi didelę diskreciją nustatyti aplinkybes, kurios pateisina [viešąją tvarką] grindžiamos išimties taikymą“. Iš pirmo žvilgsnio, toks tikslinis sąvokos plėtotės vengimas turėtų būti taikomas ir visuomenės saugumo atveju. Tačiau, E. Sharpston Išvadoje dėmesys atkreipiamas ir į iki dabar itin dažnai Teisingumo Teismo pabrėžiamą reikalavimą visuomenės saugumo pagrindo taikymo kontekste, būtent, tai, kad „[S]ąjungoje šie reikalavimai turi būti suprantami siaurai, taip, kad kiekviena valstybė narė be Europos Sąjungos institucijų kontrolės negalėtų vienašališkai nustatyti jų aprėpties“ (GA E. Sharpston 2015 m. vasario 12 d. Išvada *Z. Zh. ir O.*). Būtent dėl šios priežasties verta išanalizuoti, kas patenka į visuomenės saugumo išimties taikymo sritį, taip tam tikra prasme plėtojant visuomenės saugumo reikšmę ir ribas. Iš tiesų, jei valstybės narės yra įpareigosios šią sąvoką aiškinti siaurai, yra tikslinga identifikuoti jau pripažintas priežastis ir (arba) interesus, kurie Teisingumo Teismo praktikoje buvo pripažinti kaip visuomenės saugumo dalis.

Visų pirma, aktualus bendras visuomenės saugumo termino apibrėžimas randamas antriniuose ES teisės šaltiniuose, pavyzdžiui:

visuomenės saugumo sąvoka, <...> apima tiek valstybės narės vidaus, tiek išorės saugumą, tiek visuomenės saugumo klausimus, tam, kad, visų pirma, būtų sudarytos sąlygos vykdyti nusikalstamų veikų tyrimą, atskleidimą ir baudžiamąjį persekiojimą už jas. Tokiu būdu daroma prielaida, kad kyla tikra ir pakankamai rimta grėsmė vienam iš pagrindinių visuomenės interesų, kaip antai grėsmė institucijų veikimui ir esminių viešųjų paslaugų teikimui bei gyventojų išlikimui, taip pat kyla pavojus, jog bus rimtai sutrikdyti išorės santykiai, arba pavojus taikiam tautų sambūviui, arba grėsmė kariniams interesams. (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2018/1807).

Nagrinėjamo Reglamento (ES) 2018/1807 preambulėje numatytas visuomenės saugumo sąvokos aiškinimas susideda iš kelių esminių elementų:

1. visuomenės saugumo dualus pobūdis: ši sąvoka apima tiek valstybės narės vidaus, tiek išorės saugumą ir su visuomenės saugumu susijusius klausimus;
2. visuomenės saugumo pirminė paskirtis: nusikalstamų veikų tyrimo, atskleidimo ir baudžiamojo persekiojimo už jas vykdymo;
3. *tikros* ir *pakankamos* grėsmės reikalavimas;
4. visuomenės saugumo grėsmės pavyzdžiai: grėsmė pagrindiniams visuomenės interesams, valstybės narės išorės santykiams arba pavojus tautų sambūviui ar kariniams interesams.

Tiesa, antrinės ES teisės šaltiniuose nurodoma visuomenės saugumo sąvoka nebūtinai sutampa su SESV straipsniuose minimu visuomenės saugumu, todėl tikslesnis bei nagrinėjamos temos kontekste aktualesnis termino reikšmės nustatymas kildinamas iš Teisingumo Teismo praktikos. Doktrinoje gan vieningai laikomasi nuomonės, kad didžiausią įtaką visuomenės saugumo reikšmės plėtojimui turėjo Teisingumo Teismo Sprendimas *Campus Oil*². Iki 1984 m., visuomenės saugumo pagrindu sėkmingai remtis nesugebėjo nei viena valstybė narė. Sprendimas *Campus Oil* nagrinėjamos temos kontekste reikšmingas ne tik dėl to, kad būtent šiame sprendime valstybė narė sugebėjo įrodyti, kad jos saugomi interesai yra laikytini visuomenės saugumo dalimi, tačiau ir dėl Generalinio advokato G. Slynn išvados.

1.1.1. Visuomenės saugumas ir Campus Oil byla

Campus Oil byloje Generalinio advokato G. Slynn išvadoje pirmą kartą Teisingumo Teismo praktikoje buvo iš esmės nagrinėjama visuomenės saugumo reikšmė. Iki Sprendimo *Campus Oil*, Teisingumo Teismo praktika dėl visuomenės saugumo, kaip pagrindo, leidžiančio nukrypti nuo ES teisės reikalavimų, buvo labai ribota. Iš tiesų, iki šio sprendimo Teisingumo Teismo praktika aiškinant „visuomenės saugumo“ sąvokos taikymą, bent jau laisvo prekių judėjimo srityje, sėkminga nebuvo (Butler, Lazowski, 2022). Todėl Sprendimas *Campus Oil* yra aktualus ne tik dėl istoriškai pirmojo sėkmingo valstybės narės rėmimosi visuomenės saugumo pagrindu, tačiau ir dėl indėlio, kurį šio pagrindo reikšmei suteikė tuometinis Teisingumo Teismo Generalinis advokatas. Kalbant

² Šios nuomonės yra laikomasi tokiuose darbuose kaip G. Butler, A. Lazowski knygoje „Shaping EU Law the British Way: UK Advocates General at the Court of Justice of the European Union“, P. Koutrakos darbe „Public Security Exceptions and EU Free Movement Law“.

apie G. Slynne nuomonę, pirmiausia atkreipiamas dėmesys į trijų Teisingumo Teismo praktikoje suformuotų principų svarbą: kiekybinių apribojimų ir lygiavertio poveikio priemonių draudimo, draudimo plačiai aiškinti leidžiančias nukrypti nuostatas ir, galiausiai, tokios leidžiančios nukrypti nuostatos nesuderinamumą su valstybės narės ekonominiais interesais. Ši išvada svarbi ir dėl to, kad joje pabrėžiamas subjektyvus visuomenės saugumo pobūdis, t. y. esminis ryšys tarp bylos aplinkybių ir visuomenės saugumo intereso. Nurodoma, kad pakankamas naftos produktų aprūpinimas yra būtinas valstybės narės gerovei ir būtinausių paslaugų bei jų teikimo palaikymui, o tai, G. Slynne nuomone, „yra pagrindinis ir, tai užtikrinant tinkamomis priemonėmis, teisėtas valstybės interesas“, kuriuo siekiama apsaugoti „naftos, kuri tam tikrais tikslais neturi pakaitalo ir dėl šios priežasties gali skirtis nuo kitų <...> produktų tiekimą“. Taigi, bent laisvo prekių judėjimo kontekste, panašu, kad akcentuojama tam tikras visuomenės saugumo sampratos elementas, t. y. ypatingos svarbos prekių, kurios dėl savo pobūdžio ar tam tikrų savybių negali būti pakeistos, apsauga. Galiausiai taip pat pabrėžiama visuomenės saugumo apimtis: išvadoje *expressis verbis* nurodoma, kad ši sąvoka, Generalinio advokato nuomone, apima gyvybiškai svarbius šiuolaikinės valstybės gyvenimo stabilumo ir sanglaudos interesus bei *akivaizdžiai* neapsiriboja išoriniu kariniu saugumu ar teisėtvarkos palaikymu (GA G. Slynne 1984 m. balandžio 10 d. Išvada *Campus Oil*).

1.1.2. Visuomenės saugumo apimtis

Tai, kad visuomenės saugumas neapsiriboja tik kariniu saugumu ar teisėtvarkos palaikymu ir rimtais vidaus neramumais, turinčiais įtakos teisėtvarkos palaikymui, yra labai svarbu dėl kelių priežasčių. Visų pirma, būtent tokia visuomenės saugumo apibrėžtis pateikta Reglamento (ES) 2018/1807 preambulėje, kuri buvo nagrinėjama skyriaus pradžioje. Dėl šios priežasties subjektams, aiškinantiems visuomenės saugumo apimtį ir reikšmę, reikėtų atkreipti dėmesį ne tik į šios sąvokos reikšmę antriniuose ES teisės šaltiniuose, bet ir į Teisingumo Teismo praktiką. Visų antra, doktrinoje iki šiol pernelyg siaurai aiškinama visuomenės saugumo reikšmė. Visuomenės saugumo išimtis interpretuojama kaip apimanti tik teroristinių nusikaltimų ir organizuotos prekybos narkotikais grėsmę, kontroliuojamą ir nekontroliuojamą pabėgėlių antplūdį ir asmens narystę tam tikroje organizacijoje³. Toks ribotas visuomenės saugumo apibrėžimas ne tik sumenkina jo svarbą, bet ir sumažina jo taikymo apimtį, kuri, nors ir turi būti aiškinama siaurai, gali apimti ir kitus esminius valstybių narių interesus, pavyzdžiui, energijos išteklių

³ Pavyzdžiui, toks visuomenės saugumo išimties ribų nustatymas regimas L. Lund darbe „Restriction on Cross-border Traffic at the Internal Borders of the EU“.

atsargas, kaip buvo pastebėta ir Sprendime *Campus Oil*. Šiame kontekste svarbu pabrėžti ir tai, kad visuomenės saugumas, kaip pagrindas leidžiantis nukrypti nuo ES teisės reikalavimų, kiek dažniau regimas pirminiuose ES teisės šaltiniuose, būtent, Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV). Antriniuose ES teisės šaltiniuose dažniau minimas nacionalinis saugumas ir jo užtikrinimas. Pabrėžtina ir tai, kad visuomenės saugumo užtikrinimo pagrindu vykdomi nukrypimai nuo ES teisės reikalavimų pateisinami yra tik laisvo judėjimo teisių kontekste. Aiškinant visuomenės saugumą itin svarbu atkreipti dėmesį į tam tikros nuostatos kontekstą ES teisinėje sistemoje, nes būtent tai, kaip nurodo ir Generalinis advokatas Priit Pikamäe, turi lemiamą įtaką visuomenės saugumo sąvokos aiškinimui (GA P. Pikamäe 2020 m. rugsėjo 9 d. Išvada *R.N.N.S. ir K.A.*). Pavyzdys - visuomenės saugumas vizų režimo kontekste. Kaip šiuo atžvilgiu pastebi Generalinis advokatas Maciej Szpunar, dėl specifinio ES imigracijos teisės konteksto trečiųjų šalių piliečiai atitinkamoje valstybėje narėje neturi tokių pačių teisių kaip valstybių narių piliečiai, todėl visuomenės saugumo reikšmė judėjimo laisvės kontekste negali būti tapatinama su visuomenės saugumo reikšme imigracijos teisėje. Šiuo atžvilgiu valstybės narės turėtų remtis kitais nuo ES teisės nukrypti leidžiančiais pagrindais, pavyzdžiui, nacionaliniu saugumu (GA M. Szpunar 2016 m. lapkričio 29 d. Išvada *Sahar Fahimian*).

Visuomenės saugumo reikšmę padeda atskleisti ir SESV 347 straipsnio lingvistinė analizė. Straipsnyje eksplicitiškai nurodomi įvykiai, kurie gali sąlygoti grėsmę visuomenės saugumui, t. y., rimti viešąją tvarką trikdantys vidaus neramumai, kilęs karas ar atsiradusi didelė karo grėsmė kelianti tarptautinė įtampa, grėsmė prisiimtiems įsipareigojimams taikai ir tarptautiniam saugumui palaikyti (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012). Pavyzdžiui, ES teisės apribojimai dėl strateginiais tikslais importuojamų, eksportuojamų ir vežamų tranzitu prekių patenka po visuomenės saugumo išimties taikymo apimtimi dėl šių prekių svarbos prieš tai minėtiems įvykiams (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. spalio 4 d. Sprendimas *Richardt*).

Apžvelgę visa tai, kas išdėstyta pirmiau, galime pateikti išvadas dėl visuomenės saugumo reikšmės ir taikymo apimties. Europos Sąjungos teisėje visuomenės saugumas, kaip nuo ES teisės reikalavimų leidžianti nukrypti sąlyga, turėtų būti taikomas tik laisvo judėjimo teisių kontekste. Visuomenės saugumas negali būti užslėptų kiekybinių apribojimų ar lygiaverčio poveikio priemonių išraiška ar užslėpta diskriminacine priemone, negali būti užslėpta diskriminacine priemone, negali būti grįsta valstybės narės išimtinai ekonominiiais interesais bei turi būti vertinama subjektyviai ir taikoma siaurai. Visuomenės saugumo išimties taikymo teisėtumas priklauso nuo jam gresiančio pavojaus: pavojaus

valstybės narės išorės ar vidaus saugumui, apimančio grėsmę institucijų ir pagrindinių viešųjų paslaugų funkcionavimui, gyventojų išlikimui, rimtam užsienio santykių ar taikaus tautų sambūvio sutrikdymui. Ši sąvoka taip pat apima ir grėsmes valstybės narės kariniams interesams, kovai su visuomenės saugumui grėsmę keliančiu nusikalstamumu, kaip prekyva narkotikais organizuotoje grupėje, kovai su terorizmu ar kitai jos visuomenės gerbūviui *pagrįstą* ir *tikrą* grėsmę keliančiu reiškiniumi. Visuomenės saugumui grėsmę keliantys įvykiai taip pat gali apimti rimtus viešąją tvarką trikdančius vidaus neramumus, karą ar jo riziką, pavojus prisiimtiems įsipareigojimams taikai ar tarptautiniam saugumui palaikyti. Baigtino visuomenės saugumui grėsmę keliančių pavojų sąrašo nėra, todėl valstybė narė, gerbdama Europos Sąjungos teisę bei laikydamasi su visuomenės saugumo išimties taikymu susijusių reikalavimų, gali nukrypti nuo ES teisės reikalavimų dėl įvairių priežasčių, pavyzdžiui, dėl energijos išteklių atsargų užtikrinimo, asmenų privatumo, viešųjų finansų užtikrinimo visuomenės saugumo labui.

1.2. Visuomenės saugumas, viešoji tvarka ir *ordre public*

SESV straipsniuose, numatančiuose visuomenės saugumo pagrindą⁴, taip pat minima ir viešoji tvarka⁵ pagrindas. Tai būdinga ir antriniuose ES teisės šaltiniuose, kuriuose numatomos išimtys dėl nacionalinio saugumo užtikrinimo. Jau minėta, kad šių sąvokų problematika (visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos) dėl šių terminų suvienodinimo ir sugretinimo pastebima net Teisingumo Teismo praktikoje, todėl, siekiant geriau atskleisti darbe nagrinėjamų saugumo pagrindų reikšmę, būtina analizuoti ir viešosios tvarkos pagrindą.

„Europos viešoji tvarka gali reikšti beveik viską - ji gali būti susijusi su žmogaus teisėmis, demokratija, teisine valstybe ir daugeliu kitų dalykų. Be to, jos neįmanoma apibrėžti *a contrario*, nes nėra tokio dalyko kaip Europos viešoji tvarka - bent jau teisinėje kalboje.“ (Dzehtsiarou, 2021). Iš tiesų, visiškai išsamus viešosios tvarkos, kaip ji yra įvardinama lietuviškame SESV vertime, sąvokos apibrėžimas ES teisės kontekste nėra įmanomas. Tačiau mokslinėje literatūroje ir Teisingumo Teismo praktikoje galima rasti bandymų viešosios tvarkos kontekstui suteikti tam tikro teisinio aiškumo. Teisingumo

⁴ Visuomenės saugumas, kaip sąlyga leidžianti apriboti prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo laisves yra numatyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 36 (EB sutarties ex 30 straipsnis) (prekės), 45 (EB sutarties ex 39 straipsnis) 3 d., 52 (EB sutarties ex 46 straipsnis) (asmenys), 65 (EB sutarties ex 58 straipsnis) (kapitalas), 72 (EB sutarties ex 64 straipsnio 1 dalis ir ES sutarties ex 33 straipsnis), 346 (EB sutarties ex 296 straipsnis), ir 347 (EB sutarties ex 297 straipsnis) straipsniuose.

⁵ Viešosios tvarkos pagrindas minimas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo lietuviškame vertime.

Teismo praktikoje randama gan nemažai sprendimų, kurių kontekste nurodoma kas yra laikoma pavojumi *viešajai tvarkai* ar *viešajai politikai*.

Teisingumo Teismo praktikoje randama pavyzdžių viešąją tvarką ir jos reikšmę nagrinėjant per Sprendimo *Oteiza Olazabal* pavyzdį⁶, kurio epicentre baskų kilmės Ispanijos piliečio už dalyvavimą nusikalstamame susivienijime turint tikslą bauginimais ar teroro aktais pažeisti viešąją tvarką gautas terminuotas draudimas gyventi Prancūzijoje. Minėto sprendimo nagrinėjamoje situacijoje, ieškovui nusprendus pakeisti gyvenamąją vietą prie Ispanijos sienos, bei policijai turint informacijos, kad ieškovas ir toliau palaikė ryšius su nusikalstamo susivienijimo grupe, Prancūzijos valdžios institucijos siekė apriboti šio asmens judėjimą. Tokius valstybės narės veiksmus Teisingumo Teismas laikė pateisinamais pagal tuometinio Sutarties 48 straipsnio 3 dalį (dabartinio SESV 45 straipsnio 3 dalį), paremtą viešosios tvarkos, dažnai įvardinamos kaip „*ordre public*“⁷ motyvais (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 26 d. Sprendimas *Oteiza Olazabal*). Pastebima, kad pavojus viešajai tvarkai reiškia, kad be socialinės tvarkos sutrikdymo, kurį sukelia bet koks įstatymo pažeidimas, kyla reali, faktinė ir pakankamai rimta grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2011 m. lapkričio 17 d. Sprendimas *Gaydarov*). Šiuo atžvilgiu, viešosios tvarkos reikšmė primena visuomenės saugumą. Visuomenės ar nacionalinis saugumas kiek labiau išsiskiria nuo viešosios tvarkos pagrindo Teisingumo Teismo Sprendime *Thompson*. Šio sprendimo epicentre – nacionalinis reguliavimas draudžiantis monetų eksportą bei tokio reguliavimo pateisinimas *ordre public* pagrindu. Teisingumo Teismas pažymėjo, kad siekiant užkirsti kelią monetų sunaikinimui tokiais būdais kaip jų išlydymu, valstybės narės nacionalinės priemonės, ribojančios tokių monetų eksportą, gali būti pateisinamos dėl to, kad jos grindžiamos tikslu apsaugoti teisę kaldinti monetas, kuri tradiciškai laikoma pagrindiniu valstybių narių interesu. (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1978 m. lapkričio 23 d. Sprendimas *Thompson*.) Tokio intereso apsaugos nacionalinio ar visuomenės saugumo pagrindu pagrįsti neišeitų, todėl, iš esmės, viešosios tvarkos išimties taikymas gali apimti pagrindinių valstybių narių interesų, nebūtinai susijusių su valstybės ar jos visuomenės saugumu, apsaugą.

Iš tokio viešosios tvarkos aiškinimo matyti, kad tai, ką Teisingumo Teismas savo praktikoje gali laikyti viešosios tvarkos pagrindu, galima laisvai supainioti ir su visuomenės saugumu. Tai pagrindžia ir teisės mokslininkų pozicija, nurodanti, kad „viešosios tvarkos

⁶ Pavyzdžiui, per šį sprendimą viešąją tvarką nagrinėja Generalinė advokatė E. Sharpson 2015 m. vasario 12 d. Išvadoje Z. Zh. ir O.

⁷ Prancūzų kalbos terminas reiškiantis viešąją tvarką.

sąvoka apima, be kita ko, smurto didelėse gyvenvietėse prevenciją, kovą prieš neteisėtą prekybą vogtais automobiliais, teisės į monetų kalimą apsaugą ir žmogaus orumo gerbimą. Vadinasi, visuomenės saugumas dažniausiai suprantamas kaip apimantis ne tik valstybės narės ir jos institucijų saugumą, bet taip pat visas priemones, skirtas kovoti su rimtomis grėsmėmis pagrindinėms piliečių apsaugos vertybėms“ (Junevičius, 2013). Iš tiesų pagal tokį *ordre public* aiškinimą visuomenės saugumas ir viešoji tvarka yra labai panašūs savo saugomais interesais. Manytina, kad itin aiškiaus atskyrimo tarp visuomenės saugumo, *inter alia*, nacionalinio saugumo ir *ordre public* nėra, todėl kiekvienu atveju, iš esmės, yra svarbu identifikuoti atitinkamą saugomą interesą ir jam grėsmę keliantį reiškinį. Šiame kontekste verta grįžti ir prie Generalinio advokato nuomonės *Campus Oil* byloje. G. Slynn nuomone, būtinausių naftos atsargų palaikymas gali patekti į visuomenės saugumo sritį, nes jis gyvybiškai svarbus šiuolaikinės valstybės gyvenimo stabilumui ir sanglaudai ir būtent šiuo aspektu visuomenės saugumas, Generalinio advokato nuomone, yra atskirtinas nuo viešosios tvarkos pagrindo. Tokiu būdu, Generalinis advokatas leidžia suprasti, kad gyvybiškai svarbūs visuomenės gyvenimo stabilumo ir sanglaudos tikslai nesutampa su viešosios tvarkos pagrindu (GA G. Slynn 1984 m. balandžio 10 d. Išvada *Campus Oil*), o tai leidžia daryti išvadą, kad *ordre public* sąvoka yra bendresnė, apimanti *pagrindinius*, tačiau ne *gyvybinius* valstybės interesus.

Taigi, nagrinėjamos temos kontekste *ordre public* reikšmės nustatymas yra aktualūs dėl kelių priežasčių. Visų pirma, regimi bendrieji nukrypti nuo ES teisės reikalavimų leidžiančių pagrindų įgyvendinimo reikalavimai susiję su grėsmės tikrumu ir realumu. Nuo ES teisės reikalavimų leidžiančiais nukrypti pagrindais remtis negalima, jei grėsmė - tiek visuomenės saugumui, tiek viešajai tvarkai - yra nepatvirtinta, nepagrįsta ir iš esmės hipotetinio pobūdžio. Tačiau regimi ir tam tikri interesų skirtumai. Akivaizdu, kad valstybės narės teisė kaldinti monetas ar kova prieš vogtų automobilių prekybą savo pobūdžiu nėra panaši į valstybės narės saugomus gyvybinius interesus. Šių interesų atskyrimas regimas per tam tikros grėsmės pobūdį ir šios grėsmės objektą. Toks *ordre public* ir visuomenės saugumo atskyrimas yra gan subjektyvaus pobūdžio. Tai iš esmės leidžia suprasti, kodėl praktikoje neretai visuomenės saugumas ir viešoji tvarka yra sutapatinami ar supainiojami. Ir nors tam tikros grėsmės gali būti laikomos keliančiomis pavojų ir visuomenės, *inter alia*, nacionaliniam saugumui, ir viešajai tvarkai, manytina, kad šių išimčių taikymo galimybes išskiria atitinkamos grėsmės pobūdis. Visuomenės ir nacionalinio saugumo atvejais kalbama apie gyvybiškai svarbius valstybės narės interesus, o viešosios tvarkos atveju - apie pagrindinius valstybės interesus.

1.3. Nacionalinio saugumo reikšmė

Nors bendrinėje kalboje visuomenės ir nacionalinis saugumas ne retai yra laikomi sinonimais, to paties negalima pasakyti apie šių terminų sugretinimą Europos Sąjungos teisėje. Kaip tokio reiškinių pavyzdys - e-Privatumo direktyvos 15 straipsnio 1 dalis numatanti iš direktyvos kylančių teisių ir pareigų apribojimo pagrindus. Minėtame straipsnyje tarp tokių pagrindų nacionalinis saugumas ir visuomenės saugumas nurodomi atskirai (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (EB) 2002/58). Tai, kad sąvokų tapatinti negalima, ne kartą yra pabrėžęs ir Teisingumo Teismas⁸. Dėl šios priežasties turi būti analizuojamas nacionalinio saugumo, Teisingumo Teismo praktikoje dar kitaip vadinamo valstybės vidaus saugumu,⁹ reikšmės klausimas bei atskirtis nuo visuomenės saugumo.

Nacionalinis saugumas nuo visuomenės saugumo, visų pirma, skiriasi savo reglamentavimu. Kaip saugomas interesas, nacionalinis saugumas bei jo užtikrinimo pareiga yra numatyta Europos Sąjungos Sutarties (toliau – ESS, Europos Sąjungos Sutartis) 4 straipsnio 2 dalyje, kuri numato:

Sąjunga gerbia valstybių narių lygybę prieš Sutartis bei nacionalinį jų savitumą, neatsiejamą nuo pagrindinių politinių bei konstitucinių jų struktūrų, įskaitant regioninę ir vietos savivaldą. Ji gerbia esmines valstybines jų funkcijas, įskaitant valstybės teritorinio vientisumo, viešosios tvarkos bei nacionalinio saugumo užtikrinimą. Kiekviena valstybė narė išimtinai išlieka atsakinga visų pirma už savo nacionalinį saugumą (Sutartis dėl Europos Sąjungos Sutartis, 2010).

Visuomenės saugumo pagrindas, kaip aptarta, taikomas laisvo judėjimo teisių kontekste. Nacionalinis saugumas, kaip regima iš ESS 4 straipsnio 2 d., šiuo atžvilgiu veikia kiek platesniame lygmenyje. Tokiu būdu suponuojama, kad nacionalinio saugumo interesui užtikrinti, valstybė narė, iš esmės, gali nukrypti nuo visų priimtų įsipareigojimų, neapsiribojant tik tais, kurie kyla iš laisvo judėjimo teisių. Pabrėžtina, kad ir šio intereso pagrindu valstybės narės gali nukrypti tik ribota apimtimi, t. y., laikantis proporcingumo principo reikalavimų ir tik tinkamai kvalifikavus atitinkamą grėsmę kaip keliančią pavojų jos nacionaliniam saugumui. Tai, kad nacionalinis saugumas yra išimtinė valstybės narės atsakomybė, reiškia, kad kiekviena valstybė narė nacionaliniu lygmeniu apibrėžia savo

⁸ Žr. pvz. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. balandžio 5 d. sprendimas byloje *G.D. prieš Commissioner of An Garda Síochána*, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258.

⁹ Valstybės saugumas yra įvardinamas nacionalinio saugumo sinonimu Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2020 m. sausio 15 d. Generalinio advokato Manuel Campos Sánchez-Bordona išvadoje sujungtose bylose *La Quadrature du Net*, C-511/18 ir C-512/18, ECLI:EU:C:2020:6.

nacionalinio saugumo sąvoką, o tai suponuoja, kad nacionalinio saugumo reikšmė valstybių narių teisėje gali skirtis. Šiuo atžvilgiu reikėtų pabrėžti, kad bent jau ES teisės kontekste, valstybės narės apibrėždamos nacionalinio saugumo sąvoką turi laikytis tam tikrų gairių, randamų Teisingumo Teismo praktikoje.

1.3.1. Nacionalinio saugumo sąvoka Teisingumo Teismo praktikoje

Manytina, kad didžiausią įtaką nacionalinio saugumo sampratai turėjo sprendimas *La Quadrature du Net ir kt.* Šio sprendimo kontekste pažymėta, kad atsakomybė užtikrinti ESS 4 straipsnio 2 d. minimą nacionalinį saugumą „atitinka pagrindinį interesą apsaugoti esmines valstybės funkcijas ir pagrindinius visuomenės interesus ir apima veiklos, galinčios rimtai destabilizuoti pagrindines valstybės konstitucines, politines, ekonomines ar socialines struktūras ir visų pirma keliančias tiesioginį pavojų pačiai visuomenei, gyventojams ar valstybei, pavyzdžiui, teroristinės veiklos prevenciją ir baudžiamąjį persekiojimą už ją.“ (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2020 m. spalio 6 d. Sprendimas *La Quadrature du Net ir kt.*). Toks nacionalinio saugumo interesų ir jo grėsmių apibūdinimas suponuoja apsaugą nuo rimtesnių grėsmių nei tos, kurios yra siejamos su visuomenės saugumu. Kaip minėtame sprendime pažymi ir pats Teisingumo Teismas, tokio pobūdžio „grėsmės savo pobūdžiu ir ypatingu sunkumu skiriasi nuo bendros įtampos ar sutrikimų, net didelių, rizikos visuomenės saugumui“ . Iš tokios Teisingumo Teismo pozicijos regima, kad nors grėsmė nacionaliniam saugumui tuo pačiu metu gali būti laikoma ir grėsme visuomenės saugumui, ne visos grėsmės kylančios visuomenės saugumui bus laikomos grėsmėmis nacionaliniam saugumui.

Visuomenės ir nacionalinio saugumo pagrindai skiriasi ir dėl savo taikymo apribojimų. Priešingai nei visuomenės saugumo išimties atveju, nacionalinio saugumo užtikrinimo pagrindu remtis dėl nusikaltimų, nepriklausomai nuo jų sunkumo, jei jais pažeidžiamas ne nacionalinis saugumas, o visuomenės saugumas ar kiti teisės saugomi interesai, negalima. Kaip nurodoma ir Teisingumo Teismo Sprendime *Generalstaatsanwaltschaft Bamberg*, valstybei narei norint nukrypti nuo ES teisės reikalavimų nacionalinio saugumo užtikrinimo sumetimais, kai tariamą riziką kelia tam tikra nusikalstama veika, pavyzdžiui nusikalstamas susivienijimas, darantis tik turtinius nusikaltimus, tokia nusikalstama veika *privalo* kelti grėsmę ne tik *viešajai tvarkai*, kaip ir bet kokie nusikaltimai, bet ir daryti poveikį *pačiai valstybei narei* (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2023 m. kovo 23 d. Sprendimas *Generalstaatsanwaltschaft Bamberg*). Be to, tokių grėsmių kontekste Teisingumo Teismas nustato papildomą reikalavimą -

grėsmė nacionaliniam saugumui turi būti reali, esama ar bent jau numanoma, kitaip tariant, turi būti pakankamai konkrečių aplinkybių, leidžiančių atskirti šią grėsmę nuo bendros įtampos ar neramumų, nepriklausomai nuo jų masto, sunkių nusikaltimų grėsmės ar grėsmės visuomenės saugumui (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2020 m. spalio 6 d. Sprendimas *La Quadrature du Net ir kt.*). Taigi, nepriklausomai nuo nusikalstamos veikos sunkumo, ji, ES teisės aiškinimo ir įgyvendinimo požiūriu, nekels grėsmės nacionaliniam saugumui, nebent bus kiti su šia išimtimi susiję reikalavimai. Kaip nurodoma ir Teisingumo Teismo Sprendime *Commissioner of An Garda Síochána*, net ypač sunkūs nusikaltimai, negali būti prilyginti grėsmei nacionaliniam saugumui, nes toks prilyginimas galėtų sukurti tarpinę nacionalinio saugumo ir visuomenės saugumo kategoriją, siekiant visuomenės saugumui taikyti nacionaliniam saugumui būdingus reikalavimus.“ (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. balandžio 5 d. Sprendimas *Commissioner of An Garda Síochána*).

Minėtu nacionalinio saugumo reikšmės plėtojimu Teisingumo Teismo praktikoje neapsiribojama. Generalinio advokato N. Emiliou išvadoje pabrėžiamas papildomas nacionalinio saugumo intereso dualumas. Šiuo atžvilgiu ypač pabrėžiama sąsaja tarp nacionalinio saugumo ir klausimų, susijusių su konkrečios valstybės narės institucijų ar gyventojų saugumu nuo konkrečios rizikos, kylančios dėl aplinkybių, kurios gali būti valstybės narės viduje, pavyzdžiui, organizuotas nusikalstamumas, riaušės, arba išorėje, pavyzdžiui, žvalgyba, kontržvalgyba, kibernetinis karas. Generalinis advokatas taip pat pažymi, kad šios grėsmės gali būti būdingos konkrečiai valstybei narei, pavyzdžiui, sukarintos ar ginkluotos nacionalistinės grupuotės, bet gali būti ir pasaulinio pobūdžio, pavyzdžiui, mirtinos pandemijos, žmogaus sukeltos grėsmės, pavyzdžiui, branduolinės avarijos, ekologinės nelaimės, teroristiniai išpuoliai, arba natūraliai kylančios grėsmės, pavyzdžiui, žemės drebėjimai, cunamiai ar potvyniai (GA 2023 m. kovo 2 d. Išvada *Europos Komisija prieš Lenkijos Respubliką*).

Apibendrinant visą, kas buvo analizuojama aukščiau, darytinos kelios išvados. Visų pirma, regimi akivaizdūs nacionalinio ir visuomenės saugumo grėsmių skirtumai. Grėsmė nacionaliniam saugumui apima neabejotinai savo pobūdžiu ir pavojingumo lygiu sunkesnius ir rimtesnius reiškinius. Tai, kad nagrinėjamų saugumo pagrindų tapatinti negalima *expressis verbis* nurodo ir pats Teisingumo Teismas. Dėl nacionalinio saugumo saugomų interesų pobūdžio, priemonės, kuriomis nukrypstama nuo ES teisės reikalavimų, šio intereso apsaugos kontekste nėra apribojamos išimtinai laisvo judėjimo teisių srityje ir gali būti taikomos platesniu mastu. Tačiau tai, kad nacionalinis saugumas vertinamas labai

griežtai, taip pat reiškia, kad valstybės narės, remdamosi šiuo interesu, negali nukrypti nuo ES teisės rinkinio dėl grėsmių, pavyzdžiui, nusikaltimų, kurie gali kelti grėsmę ir viešajai tvarkai, ir visuomenės saugumui. Tokiu būdu, iš esmės, apribojamas ir šio pagrindo praktinis taikymas.

II. NACIONALINIO IR VISUOMENĖS SAUGUMO IŠIMČIŲ ĮGYVENDINIMO MECHANIZMAS

Tinkamas visuomenės *a fortiori* nacionalinio saugumo pagrindo nustatymas ir jo grėsmių kvalifikavimas nėra vieninteliai su nagrinėjamų interesų apsaugos įgyvendinimu susiję reikalavimai taikomi valstybių narių atžvilgiu. Reikėtų pažymėti, kad valstybės narės taip pat turi užtikrinti kitų su išimtimis susijusių reikalavimų užtikrinimą. Iš tiesų, kai nacionalinį ar visuomenės saugumą galima užtikrinti tik nukrypstant nuo ES teisės reikalavimų, veiksmai ar priemonės, kurių yra imamasi tokiems interesams apsaugoti, gali turėti neigiamų pasekmių ne tik pavieniams fiziniams ar juridiniams asmenims, asmenų grupėms ir jų pagrindinėms teisėms, bet ir kitoms valstybėms narėms ar net visai Europos Sąjungos sistemai. Šių interesų apsaugos kontekste ne be pagrindo pažymima vadinamoji „apribojimų ribojimo taisyklė“, kuri numato, kad bet koks apribojimas pats savaime turi būti ribojamas (Ehlers, 2009 cituotas Junevičius, 2013, p. 138). Šia taisykle Teisingumo Teismas vadovavosi ir savo praktikoje, susijusioje su nukrypti leidžiančiomis nuostatomis, pateisinamomis visuomenės ar nacionalinio saugumo sumetimais, nustatydamas griežtus šių išimčių taikymo reikalavimus. Visų pirma, pirmasis, gana akivaizdus kriterijus yra valstybių narių jurisdikcija. Dėl šios priežasties verta nustatyti, kuriose srityse valstybės narės gali laisvai užtikrinti priemones, apimtį ir kitus savo visuomenės ir nacionalinio saugumo užtikrinimo aspektus ir kuriose srityse jos susiduria su apribojimais, kylančiais iš pasidalijamosios kompetencijos. Šiam klausimui atskleisti taip pat svarbu išanalizuoti reikalavimus keliamus nacionalinio ar visuomenės saugumo pagrindų įgyvendinimui. Visų pirma, proporcingumo principo atitikimą ir taikytinų priemonių būtinumą. Be kita ko, privalu analizuoti ir Sprendime *Campus Oil* minimą ekonominio naudingumo draudimą. Galiausiai, paskutiniame analizės dalyje vertinami procedūriniai saugumo išimties reikalavimai numatyti SESV 346 ir 347 straipsniuose.

2.1. Apribojimai dėl pasidalinamosios kompetencijos

Nacionalinio ir visuomenės saugumo išimčių atskleidimui reikšminga ne tik šių sąvokų analizė, tačiau ir praktinės įgyvendinimo galimybės apžvalga. Tai įgyvendinti padeda valstybių narių reguliavimo srities ribų taikant nagrinėjamas išimtis nustatymas ir

ES teisės reguliavimo srities analizė. Istorinė Europos Sąjungos raida, kompetencijos suteikimo principas lėmė svarbą nustatyti, kur ir kokiose veiklose, Sąjunga, kaip teisinį subjektiškumą turinti tarptautinė organizacija, gali veikti savarankiškai, kokiose srityse Sąjunga kompetencija dalinasi, bei kokiose srityse kompetencijos ji neturi. ESS 4 straipsnio 2 d. kontekste, iš pirmo žvilgsnio yra eksplicitiškai nurodoma tai, kad nacionalinio saugumo užtikrinimo srityje valstybės turi išimtinę kompetenciją. Tai nurodoma ir kituose pirminės ES teisės šaltiniuose, pavyzdžiui SESV 72 straipsnyje, kuriame yra pakartojama valstybių narių pareiga užtikrinti vidaus saugumą, nepriklausomai nuo V antraštinės dalies reikalavimų (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012). Tačiau tam tikro klausimo priskyrimas išskirtinei valstybės narės kompetencijai, *inter alia*, nereiškia absoliučios valstybės narės teisės galėjimo remtis savo išimtinę kompetencija neribotai, ypatingai kai šios kompetencijos įgyvendinimas apriboja į ES teisės reguliavimo sritį patenkančias sritis, teises ar laisves.

Kaip pabrėžia ir Teisingumo Teismas, istoriškai, Lisabonos sutartimi buvo siekiama kuo aiškiau atriboti valstybių narių ir Sąjungos kompetenciją. 4 straipsnio 1 dalyje suteikimo principas aiškiai siejamas su kompetencijos paskirstymu tarp Sąjungos ir jos valstybių narių, o 4 straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad valstybės narės yra išimtinai atsakingos už tam tikras sritis, pavyzdžiui, nacionalinio saugumo, kuris priskiriamas jų nacionalinei specifikai. Tokia raida rodo, kad ES sutarties 4 straipsnio 2 d. nuoroda į nacionalinį savitumą buvo siekiama apriboti Sąjungos teisės taikymo sritį tose srityse, kurios laikomos esminėmis valstybėms narėms, o ne tiesiog laikyti ją Sąjungos vertybe, kurią galima pasverti lyginant su kitais ne mažiau svarbiais interesais. Tai, kaip pabrėžia ir Teisingumo Teismas, atitinka tikslą išsaugoti unikalias kiekvienos valstybės narės politines ir konstitucines struktūras (GA J. Kokott 2021 m. balandžio 15 d. Išvada *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“*): Tačiau praktiniu požiūriu kompetencijos klausimo apribojimas kiek sunkesnis. Apie tai liudija ESS 4 straipsnio 2 d. plėtotė Teisingumo Teismo praktikoje, kurioje pažymima, kad pagal antrą minėtos nuostatos sakinį, valstybėms narėms yra draudžiama nesilaikyti iš ES teisės kylančių reikalavimų, kurie Sąjungos teisės lygmenyje yra nustatyti nacionalinės kompetencijos srityje, susijusioje su esminių valstybės funkcijų vykdymu. Šis draudimas Teisingumo Teismo praktikoje apima ir tokias sritis kaip valstybių narių vidaus ir išorės saugumas, nacionalinė teismų sistema ir net ginkluotųjų pajėgų organizavimas, jei šios sritys yra reglamentuotos ir Sąjungos lygmeniu. Šių teiginių kontekste pažymėtina, kad aptariamoje 2021 m. gruodžio 2 d. Generalinio advokato Manuel Campos Sánchez-Bordona išvadoje šios teisės „būtinasis laikymasis“ reiškia, kad valstybės institucijų veiksmai tose srityse nėra apsaugoti nuo Sąjungos

institucijų veiksmų, vykdomų teisėtai naudojantis savo kompetencija (GA M. C. Sánchez-Bordona 2021 m. gruodžio 2 d. Išvada Lenkijos Respublika prieš Europos Parlamentą ir Europos Sąjungos tarybą). Pavyzdžiui, Sprendime *NW prieš Landespolizeidirektion Steiermar ir Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*, vertinant priemones, kurių nacionalinio saugumo tikslais ėmėsi Austrija, Teisingumo Teismas savo sprendime nurodė, kad „nors tik pačios valstybės narės turi nustatyti savo esminius saugumo interesus ir imtis priemonių vidaus ir išorės saugumui užtikrinti, vien aplinkybė, kad buvo imtasi nacionalinės priemonės, siekiant užtikrinti nacionalinį saugumą, šiuo atveju – priimtas sprendimas dėl vidaus sienų kontrolės, nereiškia, kad Sąjungos teisė netaikoma ir kad valstybės narės neturi jos laikytis, kaip reikalaujama“ (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. balandžio 26 d. Sprendimas *NW*). Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad net jei nacionalinio saugumo klausimas priklauso išimtinai valstybių narių kompetencijai, tais atvejais, kai šio pagrindo įgyvendinimas susijęs su kitomis ES kompetencijai priklausančiomis sritimis, valstybės narės ir jų veiksmai, susiję su nacionalinio saugumo užtikrinimu, yra ribojami, o ES teisė ir iš jos kylantys reikalavimai gali būti toliau taikomi lygiagrečiai.

Kiek kitaip nustatytas valstybių narių kompetencijos apribojimo taikymas visuomenės saugumo užtikrinimo srityje. Šiuo atžvilgiu, visų pirma, dėmesys yra atkreiptinas į tai, kad pirminiuose ES teisės šaltiniuose numatoma visuomenės saugumo išimtis nėra *expressis verbis* priskirtina išimtinai valstybių narių kompetencijai. Priešingai, kadangi šio intereso pagrindu leidžiama nukrypti nuo iš bendros rinkos laisvės kylančių reikalavimų, valstybės narės su ES dalinasi pasidalinamąja kompetencija. Kaip pavyzdys analizuotinas SESV 36 straipsnis, kurio pagrindu numatoma, kad valstybės narės nekliudomai taiko prekių judėjimo apribojimus, jei šie yra pateisinami visuomenės saugumo sumetimais (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012). Šiuo požiūriu visuomenės saugumo išimties taikymo kontekste valstybių narių kompetencijos apimtis yra gan aiški. Iš esmės, už valstybės narės visuomenės saugumo klausimą atsakingos pačios, tačiau privalo laikytis ES teisės reikalavimų, kai saugumo užtikrinimui taikomos priemonės ribojasi su sritimis, patenkančiomis į ES reguliavimo sritį. Esant tam tikrai interesų kolizijai, akivaizdu, kad valstybė išimtinės kompetencijos sprendžiant dėl priemonių, kuriomis yra nukrypstama nuo ES teisės reikalavimų dėl visuomenės saugumo užtikrinimo, neturi. Tokio kompetencijos ribų modelio pavyzdys - Teisingumo Teismo Sprendimas *BZ*, kurio atžvilgiu regima, kad valstybė narė išlaiko kompetenciją visuomenės saugumo užtikrinimo tikslu nustatyti tam tikrus draudimus, nagrinėjamu atveju asmenims, kurie kelia grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui, tačiau primenant, kad nustatant tokį

draudimą valstybė narė turi laikytis ES teisės taisyklių (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2021 m. birželio 3 d. Sprendimas *BZ*). Taigi, iš pirmo žvilgsnio sritys, kurios turėtų išimtinai priklausyti tik valstybių narių kompetencijai, dėl itin didelės ES teisės integracijos, pasidalinamosios kompetencijos, yra apribojamos Sąjungos teisės taikymo atžvilgiu. Tačiau šis pasidalijimo kompetencija mechanizmas, plati ES teisės integracija, veikia kaip tam tikra apsauga nuo netinkamo visuomenės ar nacionalinio saugumo užtikrinimo kitų ES saugomų teisių sąskaita. Ir tai, kad kompetencija yra pasidalijama, nereiškia, kad tokie interesai kaip visuomenės saugumas negali būti užtikrinti. Priešingai, jei imamasi tinkamų ir mažiausiai ribojančių priemonių, o grėsmė ir jos objektas yra kvalifikuojami tinkamai, valstybė narė gali apsaugoti savo interesus net apribodama ES teisę.

2.2. Proporciumo principas

Pareiga laikytis proporciumo principo įtvirtinta nusistovėjusioje Teisingumo Teismo praktikoje. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismo sprendimo *Schrems* pagrindu yra reikalaujama, kad nukrypti nuo ES teisės leidžiančios nuostatos ir jos apribojimai neviršytų to, kas griežtai būtina (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2015 m. spalio 6 d. Sprendimas *Schrems*). Iš tiesų, ES teisė pateisina laisvo judėjimo apribojimus visuomenės saugumo sumetimais tik tuo atveju, jei jie yra būtini siekiamiems interesams apsaugoti ir tik tiek, kiek šių tikslų negalima pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. kovo 14 d. Sprendimas *Église de scientologie*). Taigi, vertinant valstybių narių taikomų priemonių teisėtumą, be išimčių, Teisingumo Teismo praktikoje yra atsižvelgiama į tokio pobūdžio priemonių proporcingumą, t. y., ar šie tikslai negalėjo būti pasiekti kitomis, nuo ES teisės reikalavimų nenukrypsiančiomis ar mažiau ribojančiomis priemonėmis.

Priemonių, kuriomis nukrypstama nuo ES teisės, proporciumo vertinimas regimas ir itin ankstyvoje Teisingumo Teismo praktikoje. Pavyzdžiui, 1976 m. liepos 7 d. sprendime buvo ginčijami Italijos teisės aktai, pagal kuriuos kitų Europos Ekonominės Erdvės valstybių piliečiai turėjo per nustatytą laikotarpį pranešti vietos valdžios institucijoms apie savo atvykimą į Italiją. Nesilaikantiems šio reikalavimo grėse baudos ir (arba) laisvės atėmimo bausmė. Šiame sprendime, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad nors valstybė narė turi teisę taikyti tam tikras sankcijas, jos negali būti tokios neproporciumos pažeidimo sunkumui, kad taptų kliūtimi laisvam asmenų judėjimui (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. liepos 7 d. sprendimas *Watson ir Belmann*). Tiesa, platesnės

proporcingumo principo reikšmės apraiškos regimos kiek vėlesnėje Teisingumo Teismo praktikoje.

Aktualesnės Teisingumo Teismo praktikoje pažymima, kad valstybių narių taikomų priemonių proporcingumo siekiamam teisėtam tikslui vertinimas yra itin individualaus pobūdžio. Tai reiškia, kad proporcingumo principo atitikties nustatymas priklauso nuo nagrinėjamai situacijai aktualių aplinkybių ir taikomos teisės. Pavyzdžiui, vertinant, ar išsiuntimo iš šalies priemonė, taikyta viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo pagrindu, yra proporcinga, Teisingumo Teismas atsižvelgia į šiai situacijai aktualų ES teisės reguliavimą. Teisingumo Teismo 2016 m. rugsėjo 13 d. sprendime nurodoma, kad „reikia atsižvelgti į Direktyvos 2004/38 28 straipsnio 1 dalyje nurodytus kriterijus, t. y. į suinteresuotojo asmens gyvenimo priimančiosios valstybės narės teritorijoje trukmę, jo amžių, sveikatos būklę, šeiminių ir materialinę padėtį, socialinę ir kultūrinę integraciją priimančiojoje valstybėje narėje ir jo sąsajų su kilmės šalimi tvirtumą. Taikant proporcingumo principą svarbu įvertinti ir nusikalstamos veikos pavojingumą“ (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2016 m. rugsėjo 13 d. Sprendimas *Rendón Marín*). Taigi pirmiausia pabrėžiamas individualus proporcingumo principo atitikties vertinimo pobūdis, o tai reiškia, kad Teisingumo Teismas gali įvertinti priemonės, kuria nukrypstama nuo ES teisės, teisėtumą vertindamas skirtingus kriterijus. Nėra vieno kriterijaus, pagal kurį būtų galima įvertinti priemonių, kurių imtasi visuomenės ar nacionaliniam saugumui apsaugoti, proporcingumą, todėl šis vertinimas yra labai subjektyvus.

Pastebėtina, kad proporcingumo principo atitikties individualus vertinimas privalomas ir nacionaliniu lygmeniu. Kaip pažymima Teisingumo Teismo sprendime *Ziebell*, viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo užtikrinimo priemonės gali būti taikomos tik jei kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos atlieka individualų vertinimą, kuriuo paisoma proporcingumo principo ir atitinkamo asmens pagrindinių teisių, ir įrodoma esama (konkreči), reali ir pakankamai rimta grėsmė saugomam interesui (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2011 m. gruodžio 8 d. Sprendimas *Ziebell*). Tačiau bendroju požiūriu, Teisingumo Teismo praktikoje randami keli proporcingumo principo vertinimo metodai. Vienas iš tokių metodų yra matomas Teisingumo Teismo Sprendime *Europos Komisija prieš Vengriją*, kuriame numatomas visiškas proporcingumo principo vertinimas (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2020 m. spalio 6 d. Sprendimas *Europos Komisija prieš Vengriją*). Šios analizės kontekste Teisingumo Teismas vertina ar tam tikra nacionalinė priemonė užtikrina teisingą interesų pusiausvyrą. Tikrinama, ar interesų pusiausvyra išlaikyta valstybės interesų, kurių ji siekia taikydama atitinkamą

priemonę atžvilgiu, ir ar ši pusiausvyra išlaikyta asmenų, kuriems atitinkama priemonė daro neigiamą poveikį, atžvilgiu. Galimas ir kiek siauresnis, Teisingumo Teismo praktikoje vadinamas dviejų pakopų proporcingumo įvertinimas. Šis vertinimas detalizuojamas N. Emiliou išvadoje *Europos Komisija prieš Lenkijos Respubliką*. Išvadoje nurodoma, kad siekiant gerbti valstybių narių kompetenciją nacionalinio ar visuomenės saugumo srityje, nėra atliekamas visiškas proporcingumo vertinimas, o Teisingumo Teismas turi tik patikrinti, ar nagrinėjami nacionalinės teisės aktai yra *tinkami* ir neperžengia to, kas *griežtai būtina* šiam tikslui užtikrinti. Tinkamumo vertinimas priklauso nuo to, ar atitinkami nacionalinės teisės aktai gali reikšmingai prisidėti prie valstybės narės saugomų interesų apsaugos. Priemonių būtinumas vertinamas per tai, ar atitinkamas interesas galėtų būti apsaugotas kitomis, mažiau ribojančiomis, priemonėmis (GA N. Emiliou 2023 m. kovo 2 d. Išvada *Europos Komisija prieš Lenkijos Respubliką*).

Praktiniu požiūriu, proporcingumo principo pažeidimai yra viena iš dažniausiai Teisingumo Teismo praktikoje pasitaikančių priežasčių, dėl kurių konstatuojama, kad suinteresuota valstybė narė visuomenės ar nacionalinio saugumo pagrindais rėmėsi netinkamai. Dėl šios priežasties, nepriklausomai nuo to, ar taikomomis priemonėmis siekiama užtikrinti nacionalinį ar visuomenės saugumą, pažymima, kad valstybė narė pirmiausia turi įvertinti konkrečiai situacijai taikytiną ES teisę ir iš jos kylančius vertinimo kriterijus. Nors proporcingumo vertinimas gali skirtis, valstybės narės privalo užtikrinti, kad jų taikomos priemonės yra tinkamos, t. y., jomis galima apsaugoti atitinkamą interesą ir būtinos, t. y., interesas saugomas mažiausiai ES teisę ribojančiomis priemonėmis. Galiausiai valstybės narės turi įvertinti interesų pusiausvyrą tiek valstybės, tiek asmenų, kuriems nagrinėjama priemonė daro neigiamą poveikį, atžvilgiu. Tik jei atlikus šiuos veiksmus nenustatoma, kad būtų pažeista interesų pusiausvyra, galima tinkamai remtis visuomenės ar nacionalinio saugumo pagrindu, kad būtų nukrypta nuo ES teisės reikalavimų. Kitaip tariant, tam, kad priemonė būtų laikoma proporcinga, ji turi:

1. būti tinkama ar veiksminga visuomenės ar nacionalinio saugumo tikslui siekti;
2. savo pobūdžiu būti *ultima ratio*; ir
3. teigiamas šios priemonės poveikis visuomenės saugumui turi būti subalansuotas su neigiamu šios priemonės poveikiu.

2.3. Ekonominis naudingumas

Kaip ir bet kuri išimtis iš taisyklės, nacionalinio ar visuomenės saugumo pagrindu taikoma išimtis ir atitinkamos grėsmės interpretacija turi būti atliekama tikslingai bei

koncentruotai: valstybės narės neturi teisės savo nuožiūra praplėsti tokio pobūdžio nukrypti nuo Sutarties leidžiančių nuostatų taikymo ribų ar sąlygų. Teisingumo Teismo pozicija šiuo klausimu nekinta. Laikomasi pozicijos, kad tarp tokių interesų bei šių apsaugai taikomų priemonių nepatenka išimtinai ekonominio pobūdžio tikslai (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. liepos 10 d. Sprendimas *Campus Oil*). Nenuostabu, kodėl laikomasi pozicijos, kad į ekonominę naudą, kad ir kokia pageidautina ji būtų pati savaime, negalima atsižvelgti taikant priemones, kuriomis nukrypstama nuo ES teisės reikalavimų nacionalinio ar visuomenės saugumo interesais. Tačiau šiuo atžvilgiu iškyla tam tikrų problemų: ne visada yra visiškai įmanoma apriboti ekonominius pagrindus ir priemones, taikomas nacionaliniam ar visuomenės saugumui užtikrinti. Ekonominis valstybės stabilumas, argumentuotai, gali būti laikomas vienu esminių visuomenės saugumo komponentu. Galimos ir situacijos, kai nacionalinio saugumo užtikrinimas yra įgyvendinamas išimtinai ekonominio pobūdžio priemonėmis. Dėl šios priežasties, siekiant atskleisti ekonominio naudingumo, kaip pagrindo, naikinančios nukrypti nuo ES teisės leidžiančios išimties taikymo teisėtumą, būtina išanalizuoti ekonominio naudingumo reikšmę, ypatingą dėmesį skiriant sričiai, kurioje ryšys tarp ekonominio naudingumo ir priemonių, skirtų visuomenės ar nacionaliniam saugumui užtikrinti, apsaugos yra akivaizdžiausias, t. y. energetikos sričiai.

2.3.1. Ekonominis naudingumas energetikos srityje

Nors vertinant visuomenės ir nacionalinio saugumo užtikrinimui taikytinas priemones į ekonominio tokių priemonių naudingumo pobūdį Teisingumo Teismo praktikoje yra žiūrima kritiškai, galimos situacijos, kai nacionalinio ar visuomenės saugumo užtikrinimas yra itin glaudžiai susijęs su ekonominio pobūdžio priemonėmis. Šis reiškinys ypač akivaizdus energetikos sektoriuje, kur energijos ištekliai, kaip neabejotinai svarbi visuomenės dalis, taip pat akivaizdžiai susiję ir su valstybių narių ar privačių subjektų ekonomiais interesais. Energetikos sektoriaus ir visuomenės saugumo sąsaja pirmą kartą vertinta dar aštuntajame dešimtmetyje, prieš tai jau kelis kartus minėtame Sprendime *Campus Oil* (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. liepos 10 d. Sprendimas *Campus Oil*). Nagrinėjamos situacijos atveju, šešios Airijos Respublikos įmonės, išimtinai valstybės teritorijoje prekiavusios naftos produktais, grindė, kad tuometinis Airijos Respublikos reguliavimas dėl degalų tiekimo kontrolės buvo nesuderinamas su Europos Ekonominės Bendrijos Sutartimi (toliau – EEB sutartis). Tuometinis Airijos Respublikos nacionalinis reguliavimas numatė prievolę subjektams, importuojantiems bet kurį naftos produktą, tam tikrą naftos produktų dalį pirkti iš

Nacionalinės Airijos naftos korporacijos (toliau – NANK), už kainą, kurią nustatė ministras, atsižvelgdamas į NANK patirtas išlaidas. Po to, kai keturios didžiausios tarptautinės naftos bendrovės paskelbė ketinančios uždaryti vienintelę Airijoje buvusią naftos perdirbimo gamyklą, NANK nusipirko minėtos gamyklos akcinį kapitalą. Kaip priešastį šiam veiksmui, valstybė narė nurodė tai, kad uždarius gamyklą, visi rafinuotų produktų tiekėjai Airijos rinkoje būtų buvę priversti apsirūpinti naftos produktais iš kitų valstybių. Taigi, susidarius situacijai, dėl kurios naftos produktų importuotojai buvo priversti pirkti tam tikrą dalį naftos produktų iš valstybei priklausančio subjekto, regimas ir akivaizdus valstybės narės ekonominis interesas.

Pažymėtina, kad nors nagrinėjamos situacijos atveju matomas akivaizdus valstybės narės ekonominis interesas, kurį, akcentavo Komisija ir Jungtinė Karalystė¹⁰, Teisingumo Teismas į ekonominį laisvo prekių judėjimo apribojimo suinteresuotumą žiūrėjo kiek liberaliau. Visų pirma, Teisingumo Teismas atkreipė dėmesį į nukrypti nuo ES teisės reikalavimų leidžiančių straipsnių paskirtį. SESV 36 straipsnio atžvilgiu, Teisingumo Teismas nurodė, kad minėtos nuostatos paskirtis nėra palikti tam tikrus klausimus išimtinėje valstybių narių jurisdikcijoje. Šiuo straipsniu tik leidžiama nacionaliniais teisės aktais nukrypti nuo laisvo judėjimo principo tiek, kiek tai yra ir lieka pateisinama siekiant straipsnyje nustatytų tikslų. Būtent šio aiškinimo kontekste Teisingumo Teismas ir vertino, ar Airijos visuomenės saugumo sąvoka apėmė tokias priešastis kaip naftos produktų atsargų užtikrinimą. Visų antra, dėmesys buvo atkreiptas ir į tai, kad norint taikyti nukrypti leidžiantį visuomenės saugumo pagrindą, toks veiksmas turi būti pagrįstas objektyviomis aplinkybėmis, atitinkančiomis visuomenės saugumo poreikius. Nustačius tokį pagrindimą, tai, kad visuomenės saugumo užtikrinimui taikomos priemonės leidžia pasiekti ne tik tikslus, kuriuos apima visuomenės saugumo sąvoka, bet ir kitus, ekonominio pobūdžio, tikslus, buvo konstatuota, kad tokios priemonės neužkerta kelio visuomenės saugumo išimties taikymui. Pripažinus naftos produktų svarbą, bei tai, kad priemonės, kurių buvo imtasi EEB lygmeniu siekiant išspręsti galimą naftos ir naftos produktų tiekimo sunkumų klausimą neapsaugotų nuo realaus pavojaus krizės atveju, Teisingumo Teismas pripažino,

¹⁰ Jungtinės Karalystės nuomone, SESV 36 straipsnyje vartojama visuomenės saugumo sąvoka apėmė pagrindinius valstybės interesus, pavyzdžiui, pagrindinių viešųjų paslaugų palaikymą arba saugų ir veiksmingą valstybės gyvenimo funkcionavimą. Valstybė teigė, kad SESV 36 straipsnyje numatytomis išimtimis remtis negalima, jei atitinkamos priemonės buvo, iš esmės, daugiausiai skirtos ekonominiams tikslams pasiekti. Be kita ko, svarbu pabrėžti ir tai, kad neužtikrinus Airijos Respublikai priklausančių naftos produktų tiekimo ar gamybos įmonių gyvybingumo, maždaug 80% naftos produktų būtų perkami iš užsienio, pagrinde iš Jungtinės Karalystės, taip indikuojant ir pačios Jungtinės Karalystės ekonominį suinteresuotumą aptariamų argumentų kontekste.

kad šių objektyvių aplinkybių kontekste valstybė narė galėjo tinkamai apriboti laisvą prekių judėjimą, nepriklausant nuo jos turimų ekonominių interesų.

Tiesa, šiuo atžvilgiu nustatyti ir papildomi naftos produktų kainos ir kiekio reikalavimai. Teisingumo Teismas pažymėjo būtinybę apsvarstyti, ar naftos produktų importuotojams nustatytas įpareigojimas pirkti naftos produktus kainomis, nustatytomis pagal atitinkamos naftos perdirbimo gamyklos patirtas išlaidas, yra būtinas, nors ir laikinai, siekiant užtikrinti, kad pakankamai naftos perdirbimo gamyklos produkcijos galėtų būti parduota, kad visuomenės saugumo interesais būtų užtikrintas minimalus naftos produktų teikimas atitinkamai valstybei tiekimo krizės atveju. Jei didžiąją atitinkamos rinkos dalį užimantys platintojai atsisakytų pirkti atsargas iš aptariamą naftos perdirbimo gamyklos, bei darant prielaidą, kad nustatyta kaina galėtų būti konkurencinga atitinkamoje rinkoje, reikia vertinti ar šie produktai galėtų būti parduodami laisvai. Antrasis Teisingumo Teismo pabrėžtas argumentas siejosi su naftos produktų kiekiu. Kaip dėmesį atkreipė Teisingumo Teismas, tokiu būdu parduodamų naftos produktų kiekis jokių būdų negalėjo viršyti minimalių atitinkamos valstybės tiekimo poreikių, be kurių nukentėtų jos viešasis saugumas. Naftos produktų kiekiai, kuriems taikoma tokia sistema, neturėtų viršyti minimalaus tiekimo poreikio, be kurio nukentėtų atitinkamos valstybės visuomenės saugumas, arba gamybos lygio, būtino tam, kad naftos perdirbimo gamykla galėtų išlaikyti gamybos pajėgumus krizės atveju ir, kad ji galėtų nuolat perdirbti žalią naftą, dėl kurios tiekimo atitinkama valstybė yra sudariusi ilgalaikes sutartis. Taigi, nors aptariamo sprendimo kontekste valstybė narė turėjo akivaizdų ekonominį suinteresuotumą, remiantis aptartu Teisingumo Teismo išaiškinimu, ekonominio intereso aspektas nublanksta prieš tikrąjį išimties taikymo tikslą, kuriuo siekiama užtikrinti naftos produktų atsargų užtikrinimą visuomenės saugumo labui. Be kita ko, Teisingumo Teismo nurodyti naftos produktų konkurencingos kainos ir tik minimalaus kiekio reikalavimai, iš esmės, panaikina bet kokią valstybės narės galimybę nacionalinio saugumo sąskaita įgauti ekonominės naudos, akivaizdžiai atrebojant visuomenės saugumo užtikrinimui taikomas priemones turinčias tam tikrą ekonominį pobūdį nuo ekonominio intereso pagrindu grindžiamų priemonių taikomų visuomenės saugumui užtikrinti. Tiesa, šiuo atžvilgiu platesnė atskirtis tarp ekonominio pobūdžio priemonės ir ekonominio naudingumo atlikta nebuvo.

Ekonominis pagrindas vertintas kiek kitaip Sprendime *Komisija prieš Graikiją*. Šio sprendimo analizė, Sprendimo *Campus Oil* kontekste, padeda dar labiau pagrįsti Teisingumo Teismo plėtojamą atskirtį tarp ekonominio naudingumo intereso ir ekonominio pobūdžio priemonių. Sprendime vertinta situacija, iš pirmo žvilgsnio identiška Sprendimo

Campus Oil atveju: Teisingumo Teismas turėjo vertinti valstybės narės veiksmus, dėl kurių buvo apribotas laisvas prekių judėjimas, siekiant užtikrinti naftos produktų atsargas. Šio sprendimo kontekste aktualus valstybės narės naftos produktų gamybos ir tiekimo trijų lygių modelis. Pirmajame lygmenyje – Graikijos naftos perdirbimo gamyklos, turinčios teisę parduoti rafinuotus naftos produktus tik tarpinėms naftos produktų pardavimo bendrovėms. Antrąjį lygmenį sudarė prekybos bendrovės, kurios galėjo pirkti produktus iš naftos perdirbimo gamyklų arba juos importuoti, bei buvo atsakingos už degalų aprūpinimą. Galiausiai, trečiajame lygmenyje buvo degalinės, naftos produktais aprūpinusios valstybės gyventojus. Pastarosios, rafinuotų naftos produktų pirkti tiesiogiai iš naftos gamyklų negalėjo. Laisvo prekių judėjimo apribojimas nagrinėjamu atveju kilo dėl Graikijos tariamo siekio užtikrinti naftos produktų atsargas. Antrajame lygmenyje veikiančios tarpinės naftos produktų pardavimo bendrovės privalėjo saugoti tam tikrą kiekį naftos produktų. Tiesa, jei per paskutiniuosius metus minėtosios bendrovės naftos produktus pirko iš Graikiškų naftos perdirbimo gamyklų, privalomas naftos produktų atsargų saugojimas galėjo būti perkeliamas į vieną iš naftos produktų gamyklų, tokiu būdu skatinant antrajame lygmenyje veikiančias bendroves rafinuotus naftos produktus pirkti iš vietinių, Graikijoje veikiančių gamyklų. Šiuo atžvilgiu, valstybė narė nurodė, kad net jei nagrinėjama sistema sudarė kliūtį laisvam prekių judėjimui, ši kliūtis buvo pateisinama visuomenės saugumo tikslais, t. y. naftos produktų tiekimo saugumui, kuriam taikoma Sutarties 36 straipsnyje numatyta išimtis. Ir nors Teisingumo Teismas sutiko, kad naftos produktų atsargų užtikrinimas patenka po visuomenės saugumo, kaip jis yra apibrėžiamas SESV 36 pagrindu, apimtį, priemonės, kurias valstybė narė pasirinko šiam tikslui pasiekti buvo netinkamos (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2001 m. lapkričio 25 d. Sprendimas *Comission v. Greece*). Taigi, nors ir buvo siekiama tinkamo tikslo, tai buvo atliekama netinkamomis priemonėmis, todėl ekonominis valstybės narės interesas šio sprendimo kontekste pateisintas nebuvo. Tai leidžia daryti išvadą, kad valstybės narės interesas gali siekti nacionalinio ar visuomenės saugumo apsaugos tikslų ekonominio pobūdžio priemonėmis, tačiau tokie valstybės narės veiksmai, jei jais apribojami ES teisės reikalavimai, bus teisėti tik jei bus laikomasi proporcingumo principo reikalavimų bei tik tuo atveju, kai priemonėmis nėra siekiama ekonominio naudingumo.

Campus Oil ir *Komisija prieš Graikiją* sprendimuose Teisingumo Teismas išgrynino savo poziciją dėl ekonominio visuomenės saugumo priemonių pagrindo. Energetikos pramonės kontekste visuomenės saugumo labai taikomos nukrypti nuo ES teisės leidžiančios išimties, savo įgyvendinimo prasme gali būti ekonominio pobūdžio. Tokių priemonių pagrįstumas priklauso nuo to, ar jos naudojamos kaip *ultima ratio* priemonė,

siekiant užtikrinti energetikos sektoriaus apsaugą ir ar jos nesuteikia akivaizdaus pranašumo tam tikriems valstybės narės subjektams, jei tokio pranašumo įmanoma išvengti kitomis priemonėmis. Ekonominio naudingumo vertinimas taip pat priklauso nuo to, ar atitinkama valstybė narė siekia užtikrinti tik būtinus tam tikrų energetikos išteklių kiekius. Pagal Sprendime *Campus Oil* išdėstytus reikalavimus, susijusius su naftos produktų kaina ir kiekiu, tikimybė valstybei narei gauti tam tikrą ekonominį naudingumą yra menka (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. liepos 10 d. Sprendimas *Campus Oil*). Vertinama ir tai, ar atitinkamomis valstybės narės taikomomis priemonėmis tam tikram subjektui nėra suteikiamas konkurencinis pranašumas, o jei toks pranašumas suteikiamas, ar tai yra būtina siekiant užtikrinti visuomenės saugumą (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2001 m. lapkričio 25 d. Sprendimas *Comission v. Greece*). Galiausiai, vertinama tai, ar be valstybės narės pagalbos atitinkama prekė, dėl savo savybių, pavyzdžiui kainos, galėtų savarankiškai konkuruoti laisvoje rinkoje (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. liepos 10 d. Sprendimas *Campus Oil*). Tokiu būdu Teisingumo Teismas atriboja ekonominio intereso elementą turinčias priemones, nuo priemonių, teikiančių ekonominį naudingumą.

2.4. Ypatingi saugumo išimties pagrindai

Darbe ne kartą pabrėžta Teisingumo Teismo pozicija teigianti, kad visuomenės ar nacionalinis saugumas, kaip pagrindas leidžiantis nukrypti nuo ES teisės reikalavimų, nereiškia, kad taikant tam tikras priemones minėtų pagrindų kontekste, visiškai netaikoma ES teisė ir iš jos kylantys reikalavimai. Priešingai, šios išimtys yra taikomos tik išskirtiniais ir aiškiai apibrėžtais atvejais. Minėti pagrindai yra laikomi bendrosiomis išimtimis, dėl kurių užtikrinimo skirtos priemonės nepatenka į ES teisės taikymo sritį, o tai gali susilpninti privalomą ES teisės pobūdį ir jos vienodą taikymą (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2020 m. balandžio 2 d. Sprendimas *Coty Germany*).

Tiesa, visuomenės ir nacionalinio saugumo išimtys, SESV kontekste, yra dvejopo pobūdžio. Visuomenės ir nacionalinio saugumo išimtys šiuo atžvilgiu išsiskiria į du lygmenis: SESV 36,45,65 ir 72 straipsniuose numatytą pagrindą, laikantis tam tikrų išimties taikymo reikalavimų nacionalinėmis priemonėmis nukrypti nuo tam tikrų ES teisės reikalavimų, ir valstybių narių nukrypimą nuo ES teisės reikalavimų SESV 346 ir 347 straipsnių pagrindais. Akivaizdu, kad SESV 346 (susijusio su ginklu, amunicijos ir karinės paskirties medžiagų gamyba ar prekyba) ir 347 (susijusio su įvykusia grėsme valstybei narei ar tarptautiniam saugumu, taikai) (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012)

straipsniai skiriasi nuo nacionalinio, *inter alia*, visuomenės saugumo. Dėl šios priežasties, siekiant atskleisti Europos Sąjungos teisėje numatytų saugumo išimčių veikimo mechanizmą, būtina ir minėtų SESV 346 bei 347 straipsnių analizė.

2.4.1. SESV 346 straipsnis

SESV 346 straipsnis numato:

1. Sutarčių nuostatos nekliudo taikyti šias taisykles:

a) jokia valstybė narė neprivalo teikti informacijos, kurios atskleidimą ji laiko prieštaraujančiu gyvybiniam savo saugumo interesams;

b) kiekviena valstybė narė gali imtis priemonių, kurias mano esant būtinas apsaugoti gyvybiniam savo saugumo interesams, susijusiems su ginklų, amunicijos ir karinės paskirties medžiagų gamyba ar prekyba; šios priemonės neturi kenkti gaminiui, kurie nėra specialiai skirti karo tikslams, konkurencijos vidaus rinkoje sąlygoms.

2. Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, gali vieningai pakeisti 1958 m. balandžio 15 d. jos pačios sudarytą gaminių, kuriems taikomos šio straipsnio 1 dalies b punkto nuostatos, sąrašą (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012).

Laikomasi nuomonės, kad šios nuostatos įtvirtinimas pirminėje ES teisėje yra nuoseklus ir dėsningas ES institucijų reguliavimo kompetencijos atskyrimas nuo ES valstybių narių kompetencijos nacionalinio saugumo ir gynybos srityje. Pabrėžiama ir tai, kad „net ir formaliuoju aspektu išimties taikymo galimybė patvirtinama ir 2009/817 direktyvos preambulės 16 straipsnyje nurodant, kad [SESV] 30, 45, 46, 55 ir 296 straipsniuose numatytos tam tikros konkrečios joje nustatytų principų taikymo išimtys, taigi ir išimčių taikymas pagal juos priimtiems antrinės teisės aktams“ (Kuzminskas, 2019). Tačiau, kad ir koks tikslingas būtų šios normos įtvirtinimas pirminėje ES teisėje, doktrinoje randama gan nemažai minėto straipsnio kritikos.

Visų pirma, dėmesys yra atkreipiamas į tai, kad antroje straipsnio dalyje minimas sąrašas, pirmą kartą Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje paskelbtas praėjus net keturiasdešimt trims metams po jo priėmimo (Koutrakos, 2016, cituotas Wulf, 1993, p. 2014). Dėmesys yra atkreipiamas ir tai, kad gan ilgą laiką valstybės narės minimą straipsnį interpretavo netinkamai, manydamos, kad ši SESV nuostata neapima valstybių narių gynybos pramonės. Tokia valstybių narių pozicija buvo grindžiama dėl lingvistinio straipsnio formuluotės aiškinimo. Visų pirma, buvo manoma, kad į straipsnio apimtį

patenkančių produktų apimtis gali būti neribota. Taip pat, kaip pabrėžiama ir doktrinoje, buvo ignoruojamos aplinkybės, kuriomis valstybės narės galėjo nukrypti nuo ES teisės reikalavimų, *inter alia*, tokios aplinkybės buvo nagrinėjamos tik vertinant bendrą gynybos pramonės, tiesiogiai susijusios su nacionaliniu suverenitetu, statusą (Koutrakos, 2016). Problematiška ir tai, kad tokią valstybių narių poziciją palaikė ir įvairios ES institucijos (Koutrakos, 2016, cituota Koutrakos, 2001, 175–182). Ir nors nurodoma, kad daugiau nei 50 proc. viešųjų pirkimų gynybos ir saugumo srityje (skaičiuojant pagal pirkimų vertę) atliekami naudojantis straipsnio išimtimi (Kuzminskas, 2019 cituotas Heuninckx, 2008, p.346), straipsnio kontekste randama ir daugiau problemų. Doktrinoje nurodoma, kad šios išimties taikymo paplitimas valstybių narių atžvilgiu yra labai skirtingas. Manytina, kad šį reiškinį galima sieti su keliomis priežastimis. Viena iš tokių priežasčių yra tai, kad daugumos ES valstybių narių nacionalinėje teisėje nereglamentuojamas išimties pagal SESV 346 taikymas. Prie to, kaip nurodoma, prisidėti gali ir tai, kad straipsnio taikymo kontekste kyla ne mažai neaiškumų, keliančių daug šios nuostatos praktinio įgyvendinimo klausimų, į kuriuos atsakymų gali būti randama tik Teisingumo Teismo praktikoje ar Komisijos *softlaw* dokumentuose. Tai, autoriaus teigimu, atgraso perkančiąsias organizacijas nuo galimybės atlikti pirkimą taikant SESV 346 straipsnyje numatytą išimtį (Kuzminskas, 2019).

2.4.2. Teisingumo Teismo praktika aiškinant SESV 346 straipsnį

Tai, kad SESV 346 numatoma išimtis valstybių narių atžvilgiu yra, iš esmės, *terra incognita*, pagrindžia ir itin ribota Teisingumo Teismo praktika. Bandant suteikti išimčiai tam tikro teisinio aiškumo, analizuotina šiuo klausimu suformuota Teisingumo Teismo praktika ir atvejai. Sprendime *Komisija prieš Suomijos Respubliką*, valstybė narė bandė teigti, kad pareiga mokėti muitus už iš trečiųjų šalių importuotą karinę įrangą daro didelę žalą jos gyvybiniams saugumo interesams, todėl nukrypimas nuo maito bei informacijos teikimo Komisijai reikalavimų turėtų būti pateisinamas dabartinio SESV 346 atžvilgiu. Teisingumo Teismas pabrėžė, kad nors nagrinėjamame straipsnyje yra nurodyti pagrindai, kuriuos valstybė narė gali laikyti esant būtinus apsaugoti valstybės gyvybinius saugumo interesus ar informaciją, kurios atskleidimas, jos manymu, jiems prieštarautų, straipsnis negali būti aiškinamas kaip suteikiantis teisę nukrypti nuo ES teisės tik remiantis tokio pobūdžio interesais. Tokios nuostatos turi būti aiškinamos siaurai, o jomis siekianti remtis valstybė narė privalo įrodyti tokios nuostatos rėmimosi būtinybę. Nagrinėjamu atveju, Suomijos Respublikos argumentai nurodantys, kad muitai taikomi karinei įrangai, bei informaciją apie tokį importą negali būti taikomi ir pateikti Komisijai dėl valstybės narės

gyvybinių saugumo interesų, Teisingumo Teismo nebuvo laikomi pagrindžiančiais tokios nuostatos taikymo būtinybę. (Europos Sąjungos Teisingumo Teismas 2009 m. gruodžio 15 d. Nutarimas *Komisija prieš Suomijos Respubliką*). Valstybės narės pareiga įrodyti nukrypti leidžiančios nuostatos taikymo būtinybę nėra vienintelis su SESV 346 straipsniu susijęs reikalavimas. Kaip nurodoma Teisingumo Teismo Sprendime *Commission v. Spain*, turi būti įrodoma ir tai, kad valstybė narė neviršija nukrypti leidžiančios nuostatos išimtinių atvejų ribų (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 16 d. Sprendimas *Commission v. Spain*). Be to, SESV 346 straipsnio taikymą taip pat riboja ir jau minėtas 1958 m. balandžio 15 d. Tarybos gaminių, kuriems taikomas nagrinėjamo straipsnio 1 dalies b punkto nuostatos, sąrašas. Sąrašė minima įvairi karinė įranga, *inter alia*, šaunamieji ginklai, bombos, prieštankinė įranga, elektroninė įranga, neapsiribojama išimtinai karinės paskirties objektais. Randami ir gaminiai, turintys tiek karinę, tiek civilinę paskirtį (Europos ekonominės bendrijos Tarybos sprendimu..., 1958). Būtent šiuo atžvilgiu, valstybė narė gali netinkamai identifikuoti tam tikro gaminio paskirtį, ir *propter hoc tamquam* netinkamai remtis SESV 346 straipsniu. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismo sprendime *Europos Bendrijų Komisija prieš Italijos Respubliką*, valstybė narė bandė remtis nagrinėjamu straipsniu pateisinant konkurso procedūros nukrypimus perkant sraigtasparnius. Kadangi tokio pobūdžio daiktas gali turėti tiek civilinę, tiek karinę paskirtį, tam, kad būtų tinkamai taikomas tuometinis EB 296 straipsnis, turi būti laikomasi minėto straipsnio taikymo reikalavimų. Nukrypti leidžiančios priemonės negali kenkti kitų gaminių, nelaikomų specialiai skirtų karo tikslams, konkurencijai bendrojoje rinkoje, t. y. tokio pobūdžio prekės turi būti skirtos būtent karo tikslams. Šio sprendimo kontekste nurodyta, kad jei tam tikra įranga neturi akivaizdžios naudojimo paskirties, turi būti laikomasi viešojo pirkimo sutarčių taisyklių. Dėl šios priežasties, Teisingumo Teismas nusprendė, kad Italija negalėjo veiksmingai remtis nukrypti leidžiančia nuostata siekdama pateisinti sraigtasparnių pirkimą taikant derybų, o ne viešojo pirkimo, procedūrą (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2008 m. spalio 2 d. Sprendimas *Komisija prieš Italiją*).

Analizuojant straipsnio taikymo galimybes gaminių, turinčių tiek karinę, tiek civilinę paskirtį, kontekste, reikšminga ir Generalinės advokatės J. Kokott 2012 m. sausio 19 d. išvada bei pats Teisingumo Teismo sprendimas. Nagrinėjamu atveju vertinta besisukančios platformos sistema, kuri savo paskirtimi buvo reikšminga tiek karinei, tiek civilinei industrijai. Šiuo atžvilgiu nurodyta, kad nepriklausomai nuo to, kaip tam tikrą gaminį vertina perkančioji organizacija, jis turi būti daugiau nei tiesiog tinkamas galimam kariniam naudojimui. Tai reiškia, kad nepriklausomai nuo subjektyvaus gaminio vertinimo, t. y., perkančiosios organizacijos nurodomos paskirties, kariniu turi būti laikomas ir dėl

objektyvaus vertinimo, t. y., pagal savo sandarą ir savybes (GA J. Kokott 2012 m. sausio 19 d. Išvada *Insinöörtoimisto InsTiimi Oy*). Tam tikras gaminys neprivalo būti laikomas „karine įranga“ nuo tokio produkto sukūrimo momento, jei vėliau buvo pritaikytas kariniams tikslams ir yra naudojamas kaip ginklas, amunicija ar karinė medžiaga. Galiausiai, sprendime pažymima, kad jei tam tikra įranga savo pobūdžiu yra duali, vertinimą, ar tam tikra įranga, dėl jai būdingų charakteristikų, įskaitant esminius pakeitimus, gali būti laikoma specialiai sukurta ir plėtojama kariniams tikslams, atlieka pačios valstybės narės nacionalinis teismas (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. birželio 7 d. Sprendimas *Insinöörtoimisto InsTiimi*).

Nors visapusiškos SESV 346 straipsnio analizės dėl 2.4.1. poskyryje identifikuotų problemų bei šiuo klausimu ribotos Teisingumo Teismo praktikos atlikti neišeina, galima pabandyti nustatyti tam tikrus išimties taikymo rėmus. Taigi, norėdama nukrypti nuo ES teisės reikalavimų remiantis SESV 346 straipsnyje numatyta išimtimi, valstybė narė turi:

1. užtikrinti, kad karinė įranga yra numatyta Tarybos 1958 m. balandžio 15 d. gaminių sąrašė ir yra skirta tik kariniams tikslams;
2. užtikrinti, kad gaminiui turint tiek karinę, tiek civilinę paskirtį, jį, dėl tokio gaminio charakteristikos, naudoti ketinama tik kariniams tikslams;
3. gebėti įrodyti būtinybę pasinaudoti nukrypti leidžiančia nuostata tam, kad būtų apginti jos gyvybiniai saugumo interesai; bei
4. patikrinti, ar poreikis apginti gyvybinius saugumo interesus negali būti užtikrintas organizuojant konkursą.

2.4.3. SESV 347 straipsnis

SESV 347 straipsnis numato:

Valstybės narės konsultuojasi viena su kita siekdamos prireikus veikti drauge, kad vidaus rinkos veikimui nedarytų poveikio priemonės, kurių valstybei narei gali tekti imtis įvykus rimtiems viešąją tvarką trikdančioms vidaus neramumams, kilus karui ar atsiradus didelei, karo grėsmę keliančiai tarptautinei įtampai, arba siekiant vykdyti įsipareigojimus, kuriuos ji prisiėmė taikai ir tarptautiniam saugumui palaikyti (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, 2012).

Ši straipsnio formuluotė yra svarbi dėl kelių priežasčių. Visų pirma, eksplicitiškai nurodomi konkretūs atvejai, dėl kurių valstybės gali nukrypti nuo ES teisės reikalavimų. Šia išimtimi valstybės narės gali remtis:

1. įvykus rimtiems viešąją tvarką trikdantiems vidaus neramumams;
2. kilus karui ar atsiradus didelei, karo grėsmę keliančiai tarptautinei įtampai; arba
3. siekiant vykdyti įsipareigojimus prisiimtus dėl taikos ir tarptautinio saugumo palaikymo.

Doktrinoje pažymima, kad straipsnyje minimos aplinkybės, ypatingai pirmosios dvi, savo pobūdžiu, yra išskirtinės ir liečia valstybės narės funkcionavimą, jos suvereniteto, esmę. (Koutrakos, 2016). Tačiau, nepriklausomai nuo minimų situacijų svarbos valstybių narių funkcionavimui ar suverenitetui, numatomos tam tikros išimties taikymo sąlygos. Šiuo atžvilgiu, kyla klausimas ar valstybės narės nėra teisiškai apribojamos nuo savo funkcionavimo ir suvereniteto užtikrinimo. Tai tampa ypatingai aktualu prisiminus ir ESS 4 straipsnį, kuriame *expressis verbis* nurodoma valstybių narių išimtinė kompetencija užtikrinant nacionalinį saugumą. Iš tiesų, numatant procedūrinius išimties, kurią valstybės narės gali taikyti karo atveju, įgyvendinimo reikalavimus, iš pirmo žvilgsnio, galima suabejoti, ar tokiu būdu Sąjungos teisėje neatsiranda situacija, kurioje valstybės narės gyvybinis saugumas nublinksta prieš vidaus rinkos veikimo stabilumą. Aktualu ir tai, kad kaip tai nurodoma ir doktrinoje, šios išimties taikymui keliami reikalavimai yra sunkesni už įprastus reikalavimus keliamus visuomenės saugumo išimties atžvilgiu. (Kellerbauer et al, 2019, p. 2054). Šie reikalavimai yra kildinami iš lingvistinės SESV 347 ir 348 straipsnių analizės. Primintina, kad SESV 348 straipsnis numato, kad 346 ar 347 minimais atvejais, kai taikomos priemonės vidaus rinkoje trikdo konkurencijos sąlygas, Komisija, veikdama kartu su suinteresuota valstybe, ištiria valstybės narės taikomų priemonių suderinamumą su ES teise. Taigi, regimi iš esmės trys reikalavimai išimties taikymui. Visų pirma, kaip ir kitų išimčių atveju, valstybės narės yra atsakingos už tinkamą grėsmės kvalifikavimą, Situacijų, dėl kurių gali būti taikoma išimtis numatyta SESV 347 straipsnyje sąrašas yra baigtinis, bei laikantis Teisingumo Teismo pozicijos aiškinant nacionalinio ar visuomenės saugumo išimties pozicijos, turi būti aiškinamas siaurai. Antru žingsniu, valstybės narės turi užtikrinti proporcingumo principo užtikrinimą, aptartą 2.2. darbo skyriuje. Galiausiai, valstybės narės turi laikytis konsultavimosi pareigų, eksplicitiškai numatytų tiek SESV 347, tiek 348 straipsniuose. Tokio požiūrio laikosi ir Komisija¹¹, ir doktrinoje (Kellerbauer et al, 2019, p. 2055). Teisingumo Teismo praktikos vertinant šių reikalavimų įgyvendinimą, iš esmės, nėra. Tačiau, nagrinėjamos temos kontekste vertinga apžvelgti ir 1994 m. Graikijos atvejį.

¹¹ Būtent tokius kriterijus Komisija išskiria 1994 m. birželio 29 d. Teisingumo Teismo įsakyme *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, C-120/94 R, ECLI:EU:C:1994:275 (47 punkte nurodyti punktai).

1994 m. Graikija dabartinio SESV 347, tuometinio 225 EB sutarties straipsnio pagrindu nukrypo nuo bendros prekybos politikos ir uždraudė prekybą produktais, kurių kilmės, importo ar eksporto šalis buvo Buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija. Graikija savo sprendimą bandė grįsti karo grėsmės pagrindu. Nors, kaip atkreipiamas dėmesys, Teisingumo Teismui nebuvo suteikta galimybė nagrinėjamu klausimu priimti atitinkamo sprendimo, šios situacijos kontekste savo poziciją sugebėjo išgryninti Generalinis advokatas Francis Geoffrey Jacobs. Situacijos ir išimties rėmimosi vertinimui itin svarbus išvados 50 punktas. Šiame kontekste F. G. Jacobs pažymi, kad klausimas, ar Graikija turėjo teisę remtis EB Sutarties 224 straipsniu dėl karo arba rimtos tarptautinės įtampos, keliančios karo grėsmę, yra gana sudėtingas ir kelia esminį klausimą dėl Teismo įgaliojimų vykdyti teisminę kontrolę tokiose situacijose apimties. Pažymima, kad šis klausimas teismine tvarka nenagrinėjamas. Nors iš dabartinio SESV 347 str. nuostatų matoma, kad Teisingumo Teismas jurisdikciją tikrinti valstybės narės veiksmus, kurių buvo imtasi minėto straipsnio pagrindu turi, klausimą neteismingu daro tai, kad "[t]rūksta teismų praktikoje taikomų kriterijų, kurie leistų šiam ar bet kuriam kitam teismui nustatyti, ar egzistuoja rimta tarptautinė įtampa ir ar tokia įtampa kelia karo grėsmę" (GA F. J. Jacobs 1996 m. kovo 19 d. Išvada *Commission v Greece*). Taigi, nors skyriuje aptariami ir konkretūs išimties taikymo atvejai, ir vertinimo procedūra, akivaizdu, kad šiuo metu labai sunku įvertinti praktinį šio straipsnio įgyvendinimo klausimą. Kol Teisingumo Teismo praktikoje nebus išsamiau aptartas šio straipsnio taikymas, praktinis šio straipsnio neapibrėžtumas greičiausiai išliks Europos Sąjungos teisės *terra incognita*.

III. NACIONALINIO IR VISUOMENĖS SAUGUMO REGLAMENTAVIMAS LIETUVOS TEISĖJE: KRITINĖ ANALIZĖ

Neabejotina, kad nacionalinio, *inter alia*, visuomenės saugumo interesų užtikrinimas yra vienas svarbiausių kiekvienos suverenos valstybės saugomų prioritetų. Tokią poziciją patvirtina Lietuvos Respublikos Konstitucija, kurioje ne kartą minimas visuomenės saugumas ir jo reikšminga apsauga, bei tai, kad tautos suverenitetas, valstybės nepriklausomybė, teritorijos vientisumas ir konstitucinė santvarka, t. y., interesai neabejotinai neatsiejami nuo nacionalinio saugumo, Lietuvoje yra įtvirtinti pirmajame Konstitucijos skirsnyje „Lietuvos valstybė“, kuris, kaip numatyta Konstitucijos 148 straipsnyje, keičiamas gali būti tik referendumu (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992).

Darbe ne kartą akcentuota tai, kad kiekviena valstybė narė būdama išimtinai atsakinga už savo nacionalinį saugumą savarankiškai nustato nacionaliniam ar visuomenės saugumui užtikrinti būtinus saugomus interesus, jų apsaugos būdą bei kaip visa tai yra

reglamentuojama jų nacionalinėje teisėje. Aptarta ir tai, kad nors tokio pobūdžio nacionalinio, *inter alia*, visuomenės saugumo reglamentavimui taikomi tam tikri Europos Sąjungos teisės reikalavimų „rėmai“, valstybės narės išlaiko savo teisinį savitumą ir saugumo klausimus nusistato savarankiškai. Būtent šių žinių kontekste apžvelgiamas Lietuvos Respublikos teisinis peizažas: kaip Lietuvoje suprantamas nacionalinis saugumas, ar nacionalinėje teisėje nacionalinio, *inter alia*, visuomenės saugumo interesai yra apibrėžiami laikantis nustatytų ES teisės rėmų.

3.1. Visuomenės ir nacionalinio saugumo reglamentavimas Lietuvoje

Bendrą vaizdą to, ką Lietuvoje laikome nacionaliniu, *inter alia*, visuomenės saugumu, identifikuoti galima iš kelių itin reikšmingų norminių aktų. Visų pirma, pažymimas Nutarimas dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo (toliau – Nacionalinio saugumo strategija) (Nutarimas Dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo, 2002). Nacionalinio saugumo strategijoje pažymima, kad Lietuvoje nacionalinis saugumas yra suprantamas kaip valstybės ir piliečių pastangomis vykdoma valstybingumo ir demokratijos plėtra ir stiprinimas, Tautos saugaus būvio ir valstybės vidaus bei išorės saugumo užtikrinimas, kiekvieno potencialaus užpuoliko atgrasymas, Lietuvos Respublikos nepriklausomybės, teritorijos vientisumo ir konstitucinės santvarkos gynimas. Strategijos kontekste taipogi svarbūs ir identifikuoti gyvybiniai nacionalinio saugumo interesai. Šiais, be prieš tai minėtų interesų yra, *inter alia*, valstybingumo tradicija, lietuvių tautos kultūra ir kalba, gyventojų saugumas ir sveikata, žmogaus teisės ir laisvės, socialinės ir ekonominės gerovės augimas ir sveikata. Pažymima, kad visi strategijoje nurodyti interesai patenkantys po nacionalinio saugumo sąvoka yra kildinami iš Konstitucijos.

Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo modelį, be minėtos Nacionalinio saugumo strategijos, detalizuoja Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas (toliau – Saugomų objektų įstatymas) (Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti..., 2002). Kaip dėmesį atkreipia ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika, Saugomų objektų įstatymo tikslas – užtikrinti, kad nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbūs objektai, tokie kaip įmonės, turtas, įrenginiai ar atitinkami ūkio sektoriai ir nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių, įrenginių ir turto apsaugos zonose esantis turtas ir teritorija būtų apsaugoti nuo visų galinčių kelti grėsmę nacionalinio saugumo interesams rizikos veiksnių, ir šalinti tokių veiksnių atsiradimo priežastis ir sąlygas. To paties nutarimo kontekste detalizuojama tai, ką

Lietuvoje laikome nacionalinio saugumo interesais, būtent, gyvybiniai ir pirmaeiliai valstybės saugumo interesai nustatyti minėtoje Nacionalinio saugumo strategijoje bei transeuropinės infrastruktūros plėtra bei Lietuvos Respublikos įstatymuose įtvirtinti esminiai visuomenės interesai, įskaitant svarbiausių bendrus interesus atitinkančių paslaugų teikimą ir kita (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. kovo 4 d. nutarimas). Dėl tokio nacionalinio saugumo ir jos saugomų interesų reglamentavimo, manytina, kad Lietuvoje nacionalinio saugumo sąvoka savo esme yra panašesnė ne į visuomenės saugumą (kaip šis yra suprantamas ES teisėje), bet į Europos Sąjungos teisėje minimą nacionalinį saugumą. Iš tiesų, visi gyvybiniai Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo interesai sutampa su I-ojo skyriaus analizėje nurodytais nacionalinio saugumo interesais. Pabrėžtina, kad vien tai, kad Lietuvoje nacionalinis saugumas savo esme nėra prilyginamas ES visuomenės saugumui nereiškia, kad šis interesas nacionalinėje teisėje nėra saugomas. Priešingai, kaip ne kartą yra nurodęs ir pats Konstitucinis Teismas, „valstybės ir visuomenės saugumas yra konstituciškai svarbus tikslas, viešasis interesas“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. kovo 4 d. nutarimas). Be to, nagrinėjamo sprendimo kontekste pastebima tendencija, matoma ir kituose su nacionaliniu ir visuomenės saugumu susijusiuose nutarimuose, būtent, kad Konstitucinis Teismas nacionalinio saugumo kontekste visada mini ir visuomenės saugumą, taip iš esmės nurodant preziumuojamą visuomenės saugumo rolę nacionalinio saugumo interesų kontekste. Šią poziciją patvirtina tai, kad Saugomų objektų įstatymo normų, numatančių tik nacionalinį saugumą, kontekste, Konstitucinis Teismas naudoja formatą „nacionalinis saugumas, *inter alia*, visuomenės saugumas“¹².

Nacionalinio, *inter alia*, visuomenės saugumo interesų klausimas Lietuvos teisėje yra nagrinėjamas gan plačiai. Tačiau bendruoju požiūriu, visuomenės saugumas Lietuvoje gali būti suprantamas kaip „bendras poreikis gyventi saugioje visuomeninėje aplinkoje, kurioje užtikrinama apsauga nuo pavojų žmogaus gyvybei, sveikatai ir turtui. Grėsmė visuomenės saugumui paprastai siejama su pavojumi ne konkrečiam individui, bet didelei, neapibrėžtai žmonių grupei“ (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2023 m. vasario 20 d. nutartis baudžiamojoje byloje). Visuomenės saugumas yra laikomas esmine prielaida tautos gerovei ir yra konstituciškai svarbus tikslas, viešasis interesas (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. kovo 4 d. nutarimas). Nors lingvistine prasme Lietuvos Respublikos nacionalinėje teisėje terminas visuomenės saugumas sutinkamas kiek rečiau,

¹² Žr. pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. kovo 4 d., 2022 m. rugsėjo 22 d. nutarimus.

jo apsauga Saugomų objektų įstatymo, Nacionalinės saugumo strategijos kontekste, yra neabejotina.

3.1.1. Nacionalinio saugumo apimtis Lietuvos teisėje

Saugomų objektų įstatymas užtvirtina Lietuvos nacionalinio saugumo reguliavimo sektorinį pobūdį. Be saugomų objektų ir įrenginių, išskiriami penki strategiškai svarbiais nacionaliniam saugumui užtikrinti laikytini sektoriai:

1. energetikos sektorius;
2. transporto sektorius;
3. informacinių technologijų ir telekomunikacijų, kitų aukštųjų technologijų sektorius;
4. finansų ir kredito sektorius;
5. karinės įrangos sektorius.

Šie sektoriai suskirstomi į dar tris kategorijas, priklausomai nuo jų nuosavybės pobūdžio. Pirmosios kategorijos įmonės, t. y. įmonės, kurių visas akcinis kapitalas priklauso valstybei, savivaldybei ar valstybės valdomai bendrovei. Antrosios kategorijos įmonės, kaip tai nurodo Saugomų objektų įstatymas, apima akcines bendroves arba uždarąsias akcines bendroves, kurių ne mažiau kaip 2/3 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime suteikiančių akcijų priklauso valstybei, savivaldybei ar valstybės valdomai bendrovei. Galiausiai, į trečiąją kategoriją patenka įmonės, kurių nuosavybės teisė valstybei, savivaldybei ar valstybės valdomai bendrovei nepriklauso (Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti..., 2002). Toks bendrovių išskirstymas yra svarbus dėl kelių priežasčių. Visų pirma, įmonės priskyrimas atitinkamai kategorijai, suponuoja ir jos reorganizavimo, pertvarkymo, restruktūrizacijos ar likvidavimo ypatumus. Pavyzdžiui, pirmosios kategorijos įmonės perleidimui įstatymiškai numatomas Seimo pritarimas. Tokio pobūdžio apsauginę funkciją atliekančios normos savo esme taikomos ir valstybei nepriklausančiomis įmonėmis. Taigi, Saugomų objektų įstatymo pagrindu, numatomi sektorinio pobūdžio suskirstymai bei apribojimai ir atitinkamiems sektoriams taikomos apsaugos priemonės. Tai, kad nacionaliniam saugumui užtikrinti strategiškai svarbūs sektoriai yra įtvirtinami įstatymu yra reikšminga ir dėl kitų priežasčių. Visų pirma, įstatymu įtvirtinant konkrečius itin svarbius sektorius, kurie, veiklos nutraukimo, sutrikdymo, apribojimo ar stagnacijos¹³ atveju galimai pažeistų nacionalinio saugumo interesą, įtvirtinama ir tai, kad šie sektoriai yra valstybės nacionalinio saugumo dalis. Tai svarbu,

¹³ Būtent Saugomų objektų įstatymo 2 str. 4 d. minimoje vystymo(si) nustojimą.

nes dėl tokio sektorių įtvirtinimo įstatymu, šiems yra suteikiama tam tikro pobūdžio apsauga nuo poįstatyminių ir kitų teisinėje sistemoje hierarchiškai žemiau už įstatymą esančių norminių aktų potencialaus neigiamo poveikio. Pabrėžtina, kad visų įstatyme numatytų sektorių atžvilgiu galima rasti Teisingumo Teismo praktikos, patvirtinančios atitinkamo sektoriaus apsaugos svarbą bei priskyrimą prie nacionalinio ar visuomenės saugumo interesų. Kaip pavyzdys – Sprendimas *Campus Oil*, kuriame pripažinta energetikos sektoriaus svarba visuomenės saugumui (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. liepos 10 d. Sprendimas *Campus Oil*). Šiuo požiūriu, manytina, kad numatyti sektoriai yra tinkami, išsamūs ir nepažeidžiantys ES teisės reikalavimų. Svarbu ir tai, kad numatant baigtinį strategiškai svarbių sektorių sąrašą, yra numatomi ir tam tikri, kad ir riboti, rėmai Vyriausybei, kuri Saugomų objektų įstatymo pagrindu yra atsakinga už šių sektorių konkretizavimą ir nustatymą.

Tiesa, šiuo atžvilgiu, sulaukiama ir kritikos. Saugomų objektų įst. 6 straipsnį dar 2017 m.¹⁴, o vėliau pakartodamas savo pozicija ir 2018 m.¹⁵, kritikavo Seimo kanceliarijos Teisės departamentas. Pagrindinio komiteto papildomoje išvadoje nurodoma, kad įstatyme nėra įtvirtinti kriterijai ar sąlygos, kuriais Vyriausybė turėtų remtis nustatant ar konkretizuojant kokios ūkinės veiklos sritys bus laikomos nacionaliniam saugumui užtikrinti strategiškai svarbių ūkio sektorių dalimi. Šios kritikos kontekste pažymima, kad dėl to ūkio subjektų pasirinkimas priklausys ne nuo įstatymų leidėjo valios, o nuo Vyriausybės požiūrio į tam tikras sritis, taip įgalinant Vyriausybę nustatyti įstatymo turinį. Kaip tai pagrindžiantį argumentą, Seimo kanceliarijos Teisės departamentas nurodo Konstitucinio Teismo 2005 m. gruodžio 12 d. nutarimą, kuriame nurodoma, jog „<...> įstatymuose nustatyto teisinio reguliavimo turinys negali būti aiškinamas remiantis tuo, kaip jį interpretavo Vyriausybė ar kitos institucijos, pagal savo kompetenciją leisdamos poįstatyminius teisės aktus, kuriais siekiama įgyvendinti atitinkamų įstatymų nuostatas.“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gruodžio 12 d. nutarimas). Su šia pozicija sutinkama tik iš dalies. Kaip dėmesį atkreipia U. Butkevičiūtė, iš Konstitucinio teismo praktikos matoma, kad poįstatyminiu aktu yra įgyvendinami įstatymai, detalizuojamos įstatyme nustatytos bendro pobūdžio taisyklės (Lietuvos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas), o nagrinėjamu atveju, Saugomų objektų įstatymo pagrindu Vyriausybė, kaip tai numato

¹⁴ Žr. Lietuvos Respublikos Seimo pagrindinis komiteto išvada Nr. 108-P-60 dėl Lietuvos Respublikos Strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymo Nr. IX-1132 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-885.

¹⁵ Žr. Lietuvos Respublikos Seimo pagrindinis komiteto išvadą Nr. 108-P-01 dėl Strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymo Nr. IX-1132 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-885(2).

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 str. 7 d., yra pavedama priimti poįstatyminį aktą, kuriuo bus nustatomos ūkinės veiklos sritys laikomos strategiškai svarbių sektorių dalimi. Tokiu būdu, Vyriausybė ne nustato įstatymo turinį, o jį konkretizuoja (Butkevičiūtė, 2019, p. 26-27). Tačiau šios Seimo kanceliarijos Teisės departamento kritikos kontekste sutinkama, kad nagrinėjamam straipsniui, galimai trūkstama teisinio aiškumo, kurį suteikti galėtų nacionaliniam saugumui užtikrinti strategiškai svarbūs ūkio sektorių veiklos sritys sąvokos įvedimas. Kaip pabrėžiama, dėl tokio reglamentavimo, visos bendrovės veikiančios minėtuose sektoriuose potencialiai galėtų būti priskirtinos prie nacionaliniam saugumui svarbių bendrovių, o tai yra problematiška dėl kelių priežasčių. Visų pirma, tai gali reikšti valstybės įsikišimą į tokių bendrovių veiklą, planuojamus sandorius. Taip pat pažymima, kad dėl šių sektorių platumo tampa sunku atskirti ir prižiūrimus verslo subjektus (Butkevičiūtė, 2019, p. 24). Iš tiesų, Saugomų objektų įstatyme nepateikiant nacionaliniam saugumui užtikrinti strategiškai svarbūs ūkio sektorių veiklos sritys sąvokos gali kilti neaiškumų dėl taikomų kriterijų vertinant atitinkamo ūkio subjekto priskyrimą prie šio sektoriaus ir tam tikra rizika Vyriausybės atžvilgiu prie strategiškai svarbių ūkio subjektų nepagrįstai priskirti netinkamą subjektą, taip ne tik potencialiai suvaržant priskirtą subjektą, bet ir potencialiai netinkamai nukrypstant nuo Europos Sąjungos teisės reikalavimų.

Tačiau neatsižvelgiant į minėtą strategiškai svarbių sektorių veiklos sričių problematiką, pažymima, kad nacionalinio saugumo užtikrinimui taikytini apribojimai, kuriais būtų nukrypstama nuo ES teisės reikalavimų yra galimi tik minėtų sektorių ribose, tuo pačiu laikantis ir kitų įstatyme numatytų reikalavimų. Pavyzdžiui, Saugomų objektų įstatymo 1 straipsnio 4 d. numato, kad tokio pobūdžio Vyriausybės sprendimai, kuriais gali būti ribojami, sustabdomi ar panaikinami sandoriai, investicijos ar ūkinė komercinė veikla, priimami nepažeidžiant Lietuvos Respublikos įsipareigojimų pagal SESV 52 ir 65 straipsnių nuostatų. Atkreiptinas dėmesys, kad minimi SESV straipsniai nuo ES teisės reikalavimų leidžia nukrypti ne *nacionalinio*, bet *visuomenės* saugumo pagrindu. Tačiau, kaip aptarta aukščiau, Lietuvoje nacionalinis saugumas apima visuomenės saugumo saugomus interesus, todėl šiuo požiūriu problemų nekyla, o sektorinis nacionalinio saugumo reguliavimo pobūdis užtikrina apsaugą tose srityse, kurios iš tiesų yra svarbios valstybės narės nacionaliniam saugumui.

3.2. Lietuvos nacionalinio ir visuomenės saugumo įgyvendinimas energetikos srityje

Karas Ukrainoje neginčijamai sukėlė didelę grėsmę Lietuvos energetikos rinkos nepriklausomybei ir stabilumui, išryškino šalies energetikos infrastruktūros

pažeidžiamumą dėl išorinių trikdžių. Ir nors Lietuva dar 2022 m. antroje pusėje atsisakė rusiškos naftos, elektros ir gamtinių dujų importo¹⁶, dabartinės energetikos infrastruktūros ydingas priklausomumas nuo Rusijos neišnyko. Šiuo metu, Lietuva, Estija ir Latvija, kaip valstybės narės neturinčios Europos Sąjungos teritorijoje valdomų dažnio palaikymo balansavimo įrenginių, bendrai veikia su Rusija ir Baltarusija IPS / UPS sistemoje (toliau – BRELL žiedas), kurios valdymas centralizuotai reguliuojamas Rusijoje (Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija "Sinchronizacijos...2020"). Nuo BRELL žiedo planuojama atsijungti iki 2025 m. pabaigos, o potencialiai ir anksčiau jei šių metų balandžio 22 d. vyksiantis Lietuvos elektros sistemos izoliuoto darbo bandymas bus sėkmingas („Litgrid“ apie atjungimą nuo Rusijos...,2022). Tačiau neabejotina, kad iki kol Lietuva sėkmingai neatsijungs nuo BRELL žiedo bei neprisijungs prie kontinentinės Europos elektros sistemos tinklų, rizika neišnyks. Į šią grėsmę atsižvelgta ir Europos Sąjungos lygmeniu. 2022 m. liepos mėnesį įvykusio neeilinio Energetikos tarybos posėdžio metu, o vėliau ir Tarybos Reglamente 2022/1369 2022 m. rugpjūčio 5 d. dėl koordinuotų dujų poreikio mažinimo priemonių, į Lietuvos energetinį priklausomumą buvo atsižvelgta nurodant:

vis dėlto tam tikros valstybės narės dėl savo ypatingos geografinės ar fizinės padėties, pavyzdžiui, dėl to, kad jų elektros energijos sistemos nėra sinchronizuotos su Europos elektros energijos sistema, arba dėl to, kad jose nėra tiesioginės jungties su kitos valstybės narės dujų jungtine sistema, negali atlaisvinti didelio vamzdynais tiekiamo dujų kiekio, kad juo galėtų pasinaudoti kitos valstybės narės. Todėl valstybėms narėms turėtų būti suteikta galimybė, remiantis vienu ar daugiau pagrindų, apriboti savo privalomo poreikio mažinimo įpareigojimus. Atitinkamos valstybės narės turėtų įsipareigoti dėti visas pastangas, kad jungčių stoka būtų pašalinta kuo greičiau (Tarybos reglamentas 2022/1369).

Verta dar kartą priminti, kad valstybės narės energijos išteklių stabilumas Teisingumo Teismo praktikoje gali būti laikomas visuomenės saugumo dalimi. Dėl šios priežasties analizuotina ir tai, kaip šio sektoriaus apsauga yra reglamentuojama Lietuvoje: ar dėl energetikos sektoriaus gyvybingumo, išteklių rezervų užtikrinimo, Lietuvos teisinėje sistemoje nacionalinio ir visuomenės saugumo išimtys yra reglamentuojamos tinkamai.

¹⁶ Lietuvos Respublikos energetikos ministerijos duomenimis. Lietuvoje rusiškų naftos, elektros ir gamtinių dujų importas sustabdytas nuo 2022 m. gegužės mėnesio. Plačiau žr. Lietuvos Respublikos energetikos ministerijos svetainėje [prieiga per internetą]: <https://enmin.lrv.lt/lt/naujienos/lietuvoje-nuo-sekmadienio-nebelieka-rusiskos-naftos-duju-ir-elektros-importo>.

Šio klausimo kontekste, visų pirma, primenama, kad Lietuvoje energetikos sektorius yra laikomas vienu iš nacionaliniam saugumui strategiškai svarbių sektorių, kuriam Lietuvos teisinėje sistemoje yra suteikiama papildoma apsauga. Todėl tokio sektoriaus apsaugai užtikrinti yra numatomi papildomi apsaugos mechanizmai, pavyzdžiui, investicijų apribojimai. Tiesa, nagrinėjamų apribojimų ar papildomų reikalavimų investuotojams, vertinime nematoma kolizijų su ES teisės reikalavimais. Priešingai, Saugomų objektų įstatyme yra eksplicitiškai nurodoma, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimai kuriais ribojami, sustabdomi ar panaikinami sandoriai, investicijos ar ūkinė komercinė veikla, priimami nepažeidžiant Lietuvos Respublikos įsipareigojimų pagal SESV 52 ir 65 straipsnių nuostatas (Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti..., 2002). Reikšminga ir tai, kad nagrinėjamo įstatymo 2020 m. birželio 30 d. redakcijoje įgyvendintas 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema, ES lygmeniu numatytos investicijų apsaugos priemonės (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452). Taigi, nors Lietuvos energetikos sektoriaus apsauga yra ydinga (pavyzdžiui, dėl BRELL žiedo), bendras priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti šio sektoriaus apsaugą reglamentavimas nacionalinėje teisėje nėra problemiškas, bent jau nagrinėjamų teisės aktų ar Konstitucinio Teismo praktikos kontekste.

3.3. Lietuvos nacionalinio ir visuomenės saugumo įgyvendinimas trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu

Vienas iš dažniausiai pasitaikančių paradoksų nacionalinio ir visuomenės saugumo srityje yra nacionalinio ir visuomenės saugumo, kaip savarankiškų žmogaus teisių, apsauga kitų žmogaus teisių sąskaita. Iš tiesų, praktikoje randami atvejai, kai visuomenės ir nacionalinio saugumo užtikrinimas vykdomas apribojant kitas esmines Sąjungos globojamas teises¹⁷. Vienas tokių pavyzdžių Lietuvoje – priemonės taikytos Baltarusijos „Hibridinio karo“ valdymui.

Minsko režimui prievarta nutupdžius Ryanair skrydį 4978, bei už šiuos veiksmus sulaukus griežtų sankcijų, 2021 m. gegužės 26 d. ilgametis Baltarusijos prezidentas A. Lukašenka išreiškė viešą grasinimą, kuriuo nurodė, kad „užtvindys Lietuvą ir kitas kaimynines valstybes migrantais ir narkotikais“ (Hibridinės atakos prieš Lietuvą chronologija, 2021). Jau nuo gegužės mėnesio pradžios Valstybės sienos apsaugos tarnybos (toliau – VSAT) pareigūnai sulaikydavo vis daugiau neteisėtai į šalį atvykusių migrantų iš

¹⁷ Žr. pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2020 m. spalio 6 d. Sprendimas *Komisija prieš Vengriją*, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792.

trečiųjų valstybių, tarp kurių, ir asmenys iš Irako, Sirijos, Baltarusijos ir Rusijos. Kaip nurodo ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Hibridinės atakos prieš Lietuvą chronologinė ataskaita, veiksnių buvo imtasi operatyviai: aktuotos Lietuvos kariuomenės taikos meto užduočių operacinės pajėgos, kreiptasi dėl palapinių miestelio įrengimo Užsieniečių registracijos centre Pabradėje. Birželį Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos pasiūlymu, Lietuvoje paskelbta valstybės lygio ekstremalioji situacija, pradėtas "Frontex" Nuolatinio korpuso pareigūnų patruliavimas, Lietuvos kariuomenės įsitraukimas. 2021 m. birželio 13 d. neeilinėje sesijoje Lietuvos Respublikos Seimas pritarė Vidaus reikalų ministerijos pateiktiems įstatymo Dėl užsieniečių teisinės padėties¹⁸ (Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių..., 2004), Vidaus tarnybos statuto¹⁹ (Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto..., 2018) ir Administracinių bylų teisenos įstatymų²⁰ (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos..., 1999) pakeitimo projektams, priimta rezoliucija Nr. XIV-505 „Dėl hibridinės agresijos atėmimo“²¹ (Rezoliucija Dėl hibridinės agresijos atėmimo, 2021). Šiais teisinės sistemos pokyčiais buvo siekiama keisti nuostatas, susijusias su prieglobsčio prašymų nagrinėjimo paspartinimu, apribotos kai kurios prieglobsčio prašytojų teisės²². Chronologinėje ataskaitoje fiksuojami net 82 veiksnių, atliktų siekiant valdyti migrantų krizę, įrašai besitęsiantys nuo 2021 m. gegužės 4 d. iki 2022 m. sausio 7 d.²³ Minėtuose įrašuose iš esmės matyti, ką L. Biekša ir I. Ivašauskienė vadina "Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo reforma" (Biekša, Ivašauskaitė, 2021, p. 158).

Būtent šios reformos kontekste vertintina Lietuvos nacionalinės teisės atitiktis Europos Sąjungos teisės reikalavimams. Iš visų prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo reformos įvestų teisinio reguliavimo pokyčių aktualūs keli įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 2021 m. liepos 13 d. redakcijos įvesti pakeitimai²⁴ (Lietuvos Respublikos įstatymo Dėl užsieniečių..., 2021). Visų pirma, minėto įstatymo 140¹² straipsnis,

¹⁸ Plačiau žr. Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 5, 71, 76, 77, 79, 113, 131, 136, 138, 139, 140 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo IX-1 skyriumi įstatymą, TAR, 16266.

¹⁹ Plačiau žr. Lietuvos Respublikos Vidaus tarnybos statuto 7, 9, 53 ir 72 straipsnių pakeitimo įstatymą Nr. XIVP-1012.

²⁰ Plačiau žr. Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 112 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą Nr. XIVP-66(2).

²¹ Plačiau žr. Lietuvos Respublikos Seimo 2021-07-13 rezoliuciją Nr. XIV-505 „Dėl hibridinės agresijos atėmimo“, TAR, 15834.

²² Tais atvejais, kai valstybė jų negali užtikrinti dėl valstybėje paskelbtos karo padėties, nepaprastosios padėties, taip pat ekstremalios situacijos ar ekstremaliojo įvykio dėl masinio užsieniečių antplūdžio

²³ Žr. <https://vrm.lrv.lt/lt/naujienos/hibridines-atakos-pries-lietuva-chronologija>

²⁴ Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 5, 71, 76, 77, 79, 113, 131, 136, 138, 139, 140 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo IX-1 skyriumi įstatymas, TAR, 2021-07-22, Nr. 16266.

numatantis, kad užsieniečio prašymas suteikti prieglobstį gali būti patenkintas, *inter alia*, teisėtai atvykus į valstybės teritoriją. Minėto straipsnio kontekste numatoma ir išimtis leidžianti tokį prašymą priimti neteisėtai į valstybės teritoriją patekusių asmenų atžvilgiu, būtent tai, kad VSAT gali atsižvelgti į tokio asmens pažeidžiamumą ar kitas individualias aplinkybes. To paties įstatymo 140¹⁷ straipsnis numato, kad esant nepaprastajai ar karo padėčiai ar ekstremaliai situacijai dėl masinio užsieniečių antplūdžio, prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas, kai jis į Lietuvos Respublikos teritoriją atvyko neteisėtai kirsdamas valstybės sieną. Be šių straipsnių pokyčių, platūs apribojimai trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu, kaip atkreipia dėmesį bendraautoriai, lėmė tai, kad visi prieglobsčio prašytojai „individualiai nenagrinėjant jų situacijos, ne teismo, tačiau administraciniu sprendimu, nei vienoje proceso stadijoje nesuteikiant advokato, buvo apgyvendinami įvairiuose centruose nesuteikiant jiems teisės išeiti už šių centrų teritorijos, taip prieglobsčio prašytojus sulaikant iki 6 mėnesių (Biekša, Ivašauskaitė, 2021). Nenuostabu, kad po tokio teisinio reguliavimo pokyčių, trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu buvo susidurta su netinkamais laisvo asmenų judėjimo teisės apribojimais.

Tai, kad situacija buvo itin problematiška iliustruoti padeda Amnesty International 2022 m. paskelbti duomenys²⁵:

| Centras | Asmenys (skaičius) | Iš kurių nepilnamečiai (skaičius) |
|----------------|---------------------------|--|
| Pabradė | 605 | 34 |
| Medininkai | 532 | 0 |
| Kybartai | 386 | 0 |
| Rukla | 636 | 304 |
| Naujininkai | 449 | 244 |
| Jieznas | 39 | 10 |
| Iš viso | 2,647 | 592 |

(Amnesty International, Lithuania: forced out...,2022)

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, nenuostabu, kodėl Teisingumo Teisme buvo nagrinėjamas minėtas teisinis reguliavimas.

3.4. Teisingumo Teismo Sprendimas Valstybės sienos apsaugos tarnyba

²⁵ Vidaus reikalų ministerijos 2022 m. birželio 6 d. failo „Amnesty International“ duomenys pateikti Amnesty International.

M. A., neįvardintos trečiosios šalies pilietis, buvo sulaikytas po to, kai 2021 m. lapkričio 17 d. buvo sulaikytas Lenkijos teritorijoje kartu su kitų asmenų grupe, nes neturėjo dokumento, suteikiančio teisę gyventi Europos Sąjungos ar Lietuvos teritorijoje. To paties mėnesio 19 d. asmuo buvo perduotas VSAT, kur buvo sulaikytas, nes negalėjo pateikti reikiamų kelionės dokumentų, reikalingų vizų ar leidimų būti ar gyventi Lietuvos Respublikoje ir Europos Sąjungoje. Po VSAT kreipimosi į Alytaus apylinkės teismą su teikimu dėl jo sulaikymo ne ilgiau nei šešiams mėnesiams, prašymas buvo tenkintas, bei paneigtas M.A. prašymas dėl tarptautinės apsaugos tenkinimo. Pagal nacionalinį reguliavimą, prašymas suteikti prieglobstį tenkinamas tik laikantis užsieniečių įstatymo nustatytos tvarkos. To paties įstatymo pagrindu, asmenys į Lietuvos teritoriją patekę neteisėtai gali būti sulaikomi, o sulaikyti asmenys neturi galimybės pateikti tarptautinės apsaugos prašymo bei tapti prieglobsčio prašytojais, tokiu būdu panaikinant galimybę gauti reikiamą teisinį statusą (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. birželio 30 d. Sprendimas *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*). Trečiųjų šalių piliečių, laisvo judėjimo laisvių ir garantuojamų teisių kontekste pastebėtini ir tolimesni M.A. statusą sprendusių institucijų kritikuotini veiksmai, nacionalinio reguliavimo ydingumas.

Į Teisingumo Teismą Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas iš esmės kreipėsi dėl kelių priežasčių. Visų pirma, dėl kilusių klausimų susijusių su ES teisės normų išaiškinimo, būtent dėl 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos, (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES 2013/32) 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2013/33/) ir 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų, (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2011/95). Šių direktyvų kontekste, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas iš esmės kreipėsi su klausimais ar pagal minėtas direktyvas buvo draudžiamas toks nacionalinis reguliavimas, dėl kurio vykstant „masiniam migrantų antplūdžiui“ buvo nesudaroma trečiųjų šalių piliečių galimybė pateikti tarptautinės apsaugos prašymo bei taikomas šių asmenų sulaikymas dėl neteisėto valstybės sienos kirtimo (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje).

Šiuo požiūriu vertinant Lietuvos teisinį reguliavimą trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu, aktuali Generalinio advokato N. Emiliou išvada, kurioje tiesiogiai nurodoma, kad Lietuvos nacionalinėje teisėje regimas akivaizdus nevienodas nacionalinės ir Sąjungos aiškinimas. „[P]irmosios instancijos teismas ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas jį laiko prieglobsčio prašytoju <...> VSAT iš pradžių atsisakė priimti jo prašymą, kol galiausiai <...> teismo prašė nurodyti Migracijos departamentui jį nagrinėti <...> galiausiai, nors tas departamentas grąžino MA prašymą <...>, pagaliau nusprendė jį nagrinėti“ (GA N. Emiliou 2022 m. birželio 2 d. Išvada *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*). Iš tiesų, dėl tokios nacionalinės teisės situacijos, manytina, kad sprendimas kreiptis į Teisingumo Teismą yra svarbus ne tik dėl pateiktų prejudicinių klausimų, tačiau ir kitų priežasčių. Teisingumo Teismo išaiškinimai nagrinėjamos situacijos atveju buvo aktualūs ne tik M.A., tačiau ir kitų trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu, todėl hierarchiškai nekvestionuotinos institucijos sprendimo priėmimas iš esmės išsprendžia šią nevienodą praktiką skirtingų nacionalinių institucijų atžvilgiu. Tai, kad šio tikslo siekė ir Lietuvos vyriausias administracinis teismas, suponuoja ir jo išsakyta pozicija dėl kreipimosi reikalingumo nurodant, kad tai „sudarytų prielaidas, be kita ko, užtikrinant Sąjungos teisės viršenybę, nedviprasmiškai ir aiškiai nuspręsti dėl pareiškėjui taikytino prieglobsčio prašytojo teisinio statuso ir konkretaus sulaikymo pagrindo ar alternatyvios sulaikymo priemonės taikymo, be to, sudarytų prielaidas vienodai nacionalinių teismų praktikai.“ Šiuo klausimu, reikšminga ir tai, kad nacionalinis teismas, nagrinėjantis individualią bylą, privalo netaikyti ES teisei prieštaraujančio nacionalinio teisės akto, jeigu yra pateiktas aiškus Teisingumo Teismo išaiškinimas dėl atitinkamos ES teisės normos (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje).

Teisingumo Teismas dėl Lietuvos nacionalinio reguliavimo trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu dėmesį atkreipė į prieš tai darbe identifikuotų 140¹² ir 140¹⁷ straipsnių problematiką. Dėl minėto reglamentavimo, M.A. atveju, kilo situacija, dėl kurios atvykus į valstybės teritoriją neteisėtai trečiųjų šalių piliečiai iš esmės gali tinkamai prašyti prieglobsčio tik iš užsienio arba prie šios valstybės sienos, o tokios galimybės netenkama, jei į valstybės teritoriją atvykstama neteisėtai. Taigi regima tam tikra nacionalinės teisės yda, dėl kurios asmuo praranda teisę įgauti prieglobsčio prašytojo statusą bei yra sulaikomas *de facto* nepriklausomai nuo tokio asmens realios grėsmės nacionaliniam ar visuomenės saugumui. Ne nuostabu, kad tokios situacijos vertinimo kontekste, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad toks nacionalinis reguliavimas neatitinka Europos Sąjungos Teisės (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. birželio 30 d. Sprendimas *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*) nacionalinio ir visuomenės saugumo išimčių nagrinėjamu atveju

nebuvo. Pažymėtina, kad tokios Užsieniečių teisinės padėties įstatymo nuostatos šiai dienai dar nėra pakeistos. Užsieniečių teisinės padėties įstatyme taipogi neįtvirtinti kriterijai, kuriais būtų vertinama atitinkamo trečiosios šalies piliečio grėsmės nacionaliniam ar visuomenės saugumui. To paties įstatymo 4 straipsnyje, be kita ko, numatyta, kad už grėsmės nacionaliniam saugumui vertinimą yra atsakingas Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamentas, o už grėsmės visuomenės saugumui vertinimą - policija arba VSAT. Nenustatant grėsmę nacionaliniam ar visuomenės saugumui keliančio asmens sąvokos ar vertinimo gairių ar pareigos įstatyme, toks vertinimas, iš esmės, tampa rizikingai subjektyvus. Nenustatant tam tikrų vertinimo gairių, kyla grėsmė dėl netinkamo grėsmės kvalifikavimo. Primintina, kad tai yra viena iš esminių teisėto ir tinkamo nacionalinio ir visuomenės saugumo išimties taikymo sąlygų. Todėl galima daryti išvadą, kad Lietuvos teisinis reglamentavimas trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu yra ydingas ES teisės įgyvendinimo atžvilgiu.

IŠVADOS

1. Nacionalinis ir visuomenės saugumas Europos Sąjungos teisėje apima vidaus ir išorės saugumą ir turi būti aiškinamas per šiems interesams grėsmę keliančius reiškinius. Tokio pobūdžio grėsmės turi būti tikros ir realios, svarbus ir jų tinkamas kvalifikavimas. Grėsmė visuomenės saugumui turi būti suprantama kaip, *inter alia*, pavojus valstybės institucijų ir pagrindinių viešų paslaugų funkcionavimui, gyventojų išlikimui, rimtam užsienio santykių sutrikdymui ir kitiems saugomiems interesams. Nacionalinis saugumas, iš esmės, reiškia pagrindinį valstybės narės interesą saugoti esmines valstybės funkcijas ir visuomenės interesus, galinčius paveikti tokias sritis kaip valstybės konstitucinę, ekonominę ar socialinę struktūrą ir keliančias pavojų tiek valstybei, tiek jos visuomenei. Nacionalinio saugumo sumetimais valstybės narės negali nukrypti nuo ES *acquis* dėl nusikalstamų veikų, kurios neturi poveikio pačiai valstybei narei, t. y. nusikalstamų veikų, kurios gali kelti grėsmę visuomenės saugumui ar viešajai tvarkai. Be to, skirtingai nei nacionalinio saugumo atveju, visuomenės saugumu valstybės narės gali remtis tik laisvo judėjimo teisių srityje.

2. Visuomenės ar nacionalinio saugumo išimčių taikymui yra itin svarbus grėsmės kvalifikavimas. Svarbu pažymėti, kad nors visuomenės, *inter alia*, nacionalinis saugumas ar *ordre public* turi tam tikrų panašumų, šios sąvokos nelaikomos sinonimais. Esminis skirtumas tarp šių interesų yra jų grėsmės. Manoma, kad tik tinkamai nustatčiusios atitinkamos grėsmės realumą ir poveikį konkrečiam saugomam interesui, valstybės narės gali nukrypti nuo ES teisės remdamosi minėtomis išimtimis. Dėl šios priežasties, rekomenduotina įsitikinti, kad nacionalinė valstybių narių teisė numato grėsmės vertinimo mechanizmą.

3. Valstybės narės nacionaliniam ar visuomenės saugumui, *a fortiori*, SESV 346 ir 347 straipsniuose minimų interesų užtikrinimui yra itin svarbūs Teisingumo Teismo praktikoje randami minėtų pagrindų tinkamo įgyvendinimo kriterijai. Visų pirma yra itin svarbus valstybės narės priemonių proporcingumas. Tokio pobūdžio priemonės, kuriomis dėl saugumo nukrypstama nuo ES teisės reikalavimų, turi būti tinkamos siekiamam interesui apsaugoti bei turi būti būtinos, t. y., taikomos tik tais atvejais, kai intereso apsaugos nebūtų galima pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis. Proporcingumo principo vertinimui svarbus saugomų interesų ir jiems užtikrinti taikomų priemonių teigiamas balansas. Itin svarbu ir tai, kad valstybės narės saugumo išimčių taikyti negali dėl ekonominio naudingumo priežasčių. Galiausiai, tam, kad nukrypti leidžiantys pagrindai

būtų įgyvendinami tinkamai, valstybės narės privalo įvertinti ir kitų reikalavimų, pavyzdžiui konsultavimosi pareigos įgyvendinimo užtikrinimą.

4. Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje nacionalinio ir visuomenės saugumo reguliavimas iš esmės sutampa su Europos Sąjungos teisės reikalavimais. Nagrinėtose nacionalinės teisės srityse problematika pastebima dėl trečiųjų šalių piliečių teisinę padėtį reglamentuojančių teisės aktų. Nors Teisingumo Teismas pripažino, kad teisės normos, pagal kurias tais atvejais, kai yra įvesta karo padėtis ar nepaprastoji padėtis arba paskelbta ekstremalioji situacija, neteisėtai valstybėje esantys trečiųjų šalių piliečiai yra sulaikomi ir de facto praranda galimybę naudotis tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo procedūra, yra draudžiamos, ydingos nuostatos nacionalinėje teisėje pakeistos nebuvo. Taip pat nustatyta, kad trečiųjų šalių piliečių teisinę padėtį reglamentuojančiuose norminiuose teisės aktuose nenurodyti asmens keliančio grėsmę valstybės saugumui vertinimo kriterijai.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Teisės norminiai aktai:

1.1. Tarptautiniai teisės aktai:

- 1) Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT 1947) (1947). *Valstybės žinios*. 2001, 46-1620;
- 2) 1969 m. Vienos konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės, *Valstybės žinios*, 2002-02-06, Nr. 13-480;
- 3) Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Valstybės žinios*, 2002-08-02, 77-3288;

1.2. Europos Sąjungos teisės aktai:

- 2) Europos Sąjungos sutarties suvestinė redakcija. 2010 m. kovo 30 d., Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2010/C 83/13;
- 3) Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. 2012 m. spalio 26 d., Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2012/C 326/01;
- 4) Europos Parlamento ir Tarybos dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB. OL L 158, p. 77;
- 5) Europos Parlamento ir Tarybos 2018 m. lapkričio 14 d. reglamentas (ES) 2018/1807 dėl laisvo ne asmens duomenų judėjimo Europos Sąjungoje pagrindų. OJ L 303, p. 59;
- 6) Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. liepos 12 d. direktyva (ES) 2002/58/EB dėl asmens duomenų tvarkymo ir privatumo apsaugos elektroninių ryšių sektoriuje (Direktyva dėl privatumo ir elektroninių ryšių). OL L 201, p. 37;
- 7) Tarybos 2022 m. rugpjūčio 5 d. reglamentas (ES) 2022/1369 dėl koordinuotų dujų poreikio mažinimo priemonių. OL L206, p. 1.;
- 8) Europos Parlamento ir Tarybos 2011 m. gruodžio 13 d. direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. OJ L 337, p. 9;
- 9) Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. OL L 180, p. 60;

- 10) Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. OL L 180, p. 96;
- 11) Ištrauka iš Europos ekonominės bendrijos Tarybos 1958 m. balandžio 15 d. sprendimo 255/58 patvirtinančio Ginklų, amunicijos ir karinių medžiagų sąrašą;

1.3.Lietuvos teisės aktai:

- 12) Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014;
- 13) Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002-10-30, Nr. 103-4604;
- 14) Lietuvos Respublikos įstatymo Dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. IX-2206 5, 71, 76, 77, 79, 113, 131, 136, 138, 139, 140 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo IX-1 skyriumi įstatymas (2021) TAR, 16266;
- 15) Lietuvos Respublikos Vidaus tarnybos statuto 7, 9, 53 ir 72 straipsnių pakeitimo įstatymas (2021) Nr. XIVP-1012;
- 16) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 28 d. Nutarimas Nr. 56-2233 "Dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo". TAR, 26361;
- 17) Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20 straipsnio pakeitimo įstatymas (2022 m. sausio 11 d. įstatymo Nr. XIV-896 redakcija), TAR, 2022-01-19, Nr. 753;
- 18) Lietuvos Respublikos Seimo pagrindinis komiteto išvada Nr. 108-P-60 dėl Lietuvos Respublikos Strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymo Nr. IX-1132 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-885;
- 19) Lietuvos Respublikos Seimo pagrindinis komiteto išvadą Nr. 108-P-01 dėl Strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymo Nr. IX-1132 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-885(2);
- 20) Lietuvos Respublikos Seimo 2021-07-13 rezoliucija Nr. XIV-505 „Dėl hibridinės agresijos atėmimo“, TAR, 15834;

2. Specialioji literatūra:

- 21) Butler, G., Lazowski, A. (2022). *Shaping EU Law the British Way*. Oxford: Bloomsbury Publishing;
- 22) Dzehtsiarou, K. (2021). *Can the European Court of Human Rights Shape European Public Order?* Cambridge: Cambridge University Press;
- 23) Elhers D. (2009). *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Berlin, New York: De Gruyter;

- 24) Kellerbauer M., Klamert M., Tomkin J. (eds.) (2019). *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press;
- 25) Koutrakos, P. (2001). *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing;
- 26) Wulf, H. (ed.) (1993). *Arms Industry Limited*. Oxford: Oxford University Press;
- 27) Biekša, L., Ivašauskaitė I. (2021). *Lietuvos reakcija į prieglobsčio prašytojų antplūdį tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės kontekste*. Lietuvos teisė 2021. Esminiai pokyčiai. p. 156-167, <https://doi.org/10.13165/LT-21-01-15>;
- 28) Ferreira, Kostakopoulou. (2014). *Testing liberal norms: the public policy and public security derogations and the cracks in European Union citizenship*. Columbia Journal of European Law, 20 (3). pp. 167-191, <https://doi.org/10.31219/osf.io/tgqrv>;
- 29) Kuzminskas V. (2019). *Išimties pagal SESV 346 straipsnį reglamentavimo tam tikrose ES valstybėse narėse ypatumai*. Vilnius University Press, Vol. 113, p. 123-138, <https://doi.org/10.15388/Teise.2019.113.7>;
- 30) Koutrakos, P. (2016). *Public Security Exceptions and EU Free Movement Law. Exceptions from EU Free Movement Law*, p. 190-217, <http://dx.doi.org/10.5040/9781474203067.ch-010>;
- 31) Rose-Ackerman, S., Billa, B. S. (2007). *Treaties and National Security*. *New York University Journal of International Law and Politics*, 351, p. 1-37 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://ssrn.com/abstract=1001460> [žiūrėta 2023 m. balandžio 10 d.].
- 32) Heuninckx, B (2008). *Towards a Coherent European Defence Procurement Regime? European Defence Agency and European Commission Initiatives*. *Public Procurement Law Review* Vol. 17(1), [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/fulltextarticles/heuninckxcoherenteuropeandefence.pdf> [Žiūrėta 2023-04-12];
- 33) Scheu, H. C., Peterka B. (2019). *The Public Security Exception in the Law of the European Union*. *Security Theory and Practice* 4/2019. p. 15-26 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://veda.polac.cz/wp-content/uploads/2020/02/V%C3%BDhrada-ve%C5%99ejn%C3%A9-bezpe%C4%8Dnosti-v-pr%C3%A1vu-evropsk%C3%A9-unie.pdf> [žiūrėta 2023 01 03];
- 34) Butkevičiūtė U. (2019). *Užsienio investicijų į nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbias bendrovės tikrinimo sistema: samprata, problemos ir pasiūlymai*. Magistro darbas, socialiniai mokslai, teisė (01S), Vilniaus universitetas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla;

35) L. Lund (2020). *Public Health and Public Security versus Free Movement of Persons. Restriction on Cross-border Traffic at the Internal Borders of the EU*. Bakalaurio darbas, teisė, Örebro University, School of Law, Psychology and Social Work;

3. Teismų praktika:

3.1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai:

- 36) *Thompson* [CJEU], No. C-7/78 [1978-11-23]. ECLI:EU:C:1978:209;
- 37) *Campus Oil* [CJEU], No. C-72/83 [1984-04-10]. ECLI:EU:C:1984:154;
- 38) *Campus Oil* [CJEU], No. C-72/83 [1984-07-10]. ECLI:EU:C:1984:256;
- 39) *Richardt* [CJEU], No. C-367/89, [1991-10-04]. ECLI:EU:C:1991:376;
- 40) *Commission v Greece* [CJEU], No. C-120/94, [1996-03-19]. ECLI:EU:C:1995:109;
- 41) *Commission v Spain* [CJEU], No. C-284/05 [1999-09-16]. ECLI:EU:C:1999:417;
- 42) *Église de scientologie* [CJEU], No. C-54/99, [2000-03-14]. ECLI:EU:C:2000:124;
- 43) *Watson ir Belmann* [ESTT], Nr. C-118/75, [2000-03-14]. ECLI:EU:C:1976:106;
- 44) *Commission v Greece* [CJEU], No. C-398/98 [2001-10-25]. ECLI:EU:C:2001:565;
- 45) *Oteiza Olazabal* [CJEU], No. C-100/01, [2002-11-26]. ECLI:EU:C:2002:712;
- 46) *Komisija prieš Italiją* [ESTT], Nr. C-157/06 [2008-10-02]. ECLI:EU:C:2008:530;
- 47) *Komisija prieš Suomiją* [ESTT], Nr. C-284/05 [2009-12-15]. ECLI:EU:C:2009:778;
- 48) *Tsakouridis* [ESTT], Nr. C-348/09, [2010-11-23]. ECLI:EU:C:2010:708;
- 49) *Gaydarov* [ESTT], Nr. C-430/10, [2011-11-17]. ECLI:EU:C:2011:749;
- 50) *Ziebell* [ESTT], Nr. C-371/08, [2011-12-08]. ECLI:EU:C:2011:809;
- 51) *Insinööri-toimisto InsTiimi Oy* [ESTT], Nr. C-615/10 [2012-01-19]. ECLI:EU:C:2012:26;
- 52) *Insinööri-toimisto InsTiimi Oy* [ESTT], Nr. C-615/10 [2012-05-07]. ECLI:EU:C:2012:324;
- 53) *I* [ESTT], Nr. C-348/09, [2012-05-22]. ECLI:EU:C:2012:300;
- 54) *Z. Zh. Ir O* [ESTT], Nr. C-554/13, [2015-02-12]. ECLI:EU:C:2015:94;
- 55) *Zh. ir O*. [ESTT], Nr. C-554/13, [2015-06-11]. ECLI:EU:C:2015:377;
- 56) *Schrems* [ESTT], Nr. C-362/14, [2015-10-06]. ECLI:EU:C:2015:650;
- 57) *Rendón Marín* [ESTT], Nr. C-165/14, [2016-09-13]. ECLI:EU:C:2016:675;
- 58) *Sahar Fahimian* [ESTT], Nr. C-544/15, [2016-11-29]. ECLI:EU:C:2016:908;
- 59) *Coty Germany* [ESTT], Nr. C-230/16 [2017-12-06]. ECLI:EU:C:2017:941;
- 60) *La Quadrature du Net ir kt.* [ESTT], Nr. C-511/18, C-512/18 ir C-520/18, [2020-01-15]. ECLI:EU:C:2020:6;
- 61) *Schmidberger* [ESTT], Nr. C-112/00, [2020-06-11]. ECLI:EU:C:2002:437;

- 62) *Minister van Buitenlandse Zaken* [ESTT], Nr. C-225/19, C-226/19, [2020-09-09].
ECLI:EU:C:2020:679;
- 63) *R.N.N.S. ir K.A.* [ESTT] Nr. C-225/19 ir C-226/19, [2020-09-09].
ECLI:EU:C:2020:679;
- 64) *Europos Komisija prieš Vengriją* [ESTT], Nr. C-66/18, [2020-10-06].
ECLI:EU:C:2020:792;
- 65) *La Quadrature du Net ir kt.* [ESTT], Nr. C-511/18, C-512/18 ir C-520/18, [2020-10-06]. ECLI:EU:C:2020:791;
- 66) *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"* [ESTT], Nr. C-490/20, [2021-04-15].
ECLI:EU:C:2021:296;
- 67) *BZ* [ESTT], Nr. C-546/19, [2021-06-03]. ECLI:EU:C:2021:432;
- 68) *Lenkijos Respublika prieš Europos Parlamentą ir Europos Sąjungos tarybą* [ESTT],
Nr. C-157/21, [2021-12-02]. ECLI:EU:C:2021:978;
- 69) *Commissioner of An Garda Síochána* [ESTT], Nr. C-140/20, [2022-04-05].
ECLI:EU:C:2022:258;
- 70) *NW* [ESTT], Nr. C-368/20 ir C-369/20, [2022-04-26]. ECLI:EU:C:2022:298.
- 71) *Valstybės sienos apsaugos tarnyba* [ESTT], Nr. C-72/22 PPU, [2022-06-02].
ECLI:EU:C:2022:431;
- 72) *Valstybės sienos apsaugos tarnyba* [ESTT], Nr. C-72/22 PPU, [2022-06-30].
ECLI:EU:C:2022:505;
- 73) *Generalstaatsanwaltschaft Bamberg* [ESTT], Nr. C-365/21, [2023-02-23].
ECLI:EU:C:2023:236;
- 74) *Europos Komisija prieš Lenkijos Respubliką* [ESTT], Nr. C-601/21, [2023-03-02].
ECLI:EU:C:2023:151;

3.2. Lietuvos teismų sprendimai:

- 75) Lietuvos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007;
- 76) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gruodžio 12 d. nutarimas.
Valstybės žinios, 146-5332;
- 77) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 4528;
- 78) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. rugsėjo 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 19372;
- 79) Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2023 m. vasario 20 d. nutartis baudžiamojame byloje
Nr. 2K-30-788/2023;

80) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1091-822/02022;

4. Kiti šaltiniai:

81) Kadelbach, S. (2016). The law of the European Union and national security exceptions of the Member States. [interaktyvus] Prieiga per internetą: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/prof._dr._stefan_kadelbach._eesti_vabariigi_pohiseaduse_ja_riigikaitseaduse_kooskola_analuus.pdf [žiūrėta 2023 01 03];

82) Amnesty International (2022). Lithuania: forced out or locked up. Refugees and migrants abused and abandoned. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.amnesty.lu/wp-content/uploads/2022/06/LITHUANIA.-FORCED-OUT-OR-LOCKED-UP.-REFUGEES-AND-MIGRANTS-ABUSED-AND-ABANDONED.pdf> [žiūrėta 2023-01-18];

83) Lietuvos Respublikos energetikos ministerija (2022). Lietuvoje nuo sekmadienio nebelieka rusiškos naftos, dujų ir elektros importo [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://enmin.lrv.lt/lt/naujienos/lietuvoje-nuo-sekmadienio-nebelieka-rusiskos-naftos-duju-ir-elektros-importo> [žiūrėta 2023-02-14];

84) Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija (2020). Sinchronizacijos projektas bus koordinuojamas aukščiausiu lygiu – įkurta Vyriausybės komisija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://lrv.lt/lt/naujienos/sinchronizacijos-projektas-bus-koordinuojamas-auksciausiu-lygiu-ikurta-vyriausybes-komisija> [žiūrėta 2023-02-14];

85) Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija (2021). Hibridinės atakos prieš Lietuvą chronologija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://vrm.lrv.lt/lt/naujienos/hibridines-atakos-pries-lietuva-chronologija> [žiūrėta 2023-02-14].

SANTRAUKA

Nacionalinis (visuomenės) saugumas kaip pagrindas valstybei narei nukrypti nuo ES teisės reikalavimų

Julija Ginotytė

Šiame magistro darbe nagrinėjama visuomenės ir nacionalinio saugumo išimčių reikšmė ir taikymo galimybės, analizuojant Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką, pirminę ir antrinę ES teisę, aktualią teisės doktriną ir kitus šaltinius. Siekiant užtikrinti darbo aktualumą ir analizės kokybę, visuomenės ir nacionalinio saugumo išimčių tema nagrinėjama trimis skirtingais lygmenimis.

Pirmajame lygmenyje analizuojama nacionalinio ir visuomenės saugumo išimčių reikšmė ir taikymo apimtis. Nors universaliai taikytinos šių išimčių apibrėžties pasiekti neįmanoma, analizuojant įvairius šaltinius sudaromas pagrindinis grėsmių nacionaliniam ir visuomenės saugumui sąrašas.

Antrasis analizės lygmuo apima reikalavimų, susijusių su nacionalinio arba visuomenės saugumo išimčių įgyvendinimu, peržiūrą. Darbe nustatyta, kad valstybės narės turi užtikrinti, jog jų naudojamos priemonės saugumui užtikrinti, nors ir tam tikru mastu nukrypstant nuo ES teisės, būtų proporcingos ir apsiribotų tuo, kas būtina. Be to, apžvalgoje nagrinėjamos situacijos, kai veiksmai, kurių imamasi siekiant išsaugoti valstybės narės nacionalinį ar visuomenės saugumą, turi ekonominio intereso aspektą, ir kaip tai vertina Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Darbe taip pat apžvelgiami SESV 346, 347 ir iš dalies 348 straipsniai, siekiant išanalizuoti visą visuomenės ir nacionalinio saugumo išimties įgyvendinimo mechanizmą.

Atlikus minėtą analizę, darbe yra apžvelgiama, kaip visuomenės ir nacionalinio saugumo išimtys reglamentuojamos Lietuvoje. Tai apima bendrą teisinio reguliavimo apžvalgą ir tolesnę dviejų konkrečių sričių, būtent, Lietuvos energetikos sektoriaus ir trečiųjų šalių piliečių reguliavimo sistemos apžvalgą.

SUMMARY

National (public) security as a ground for a Member State to derogate from requirements of EU law

Julija Ginotyte

This master's thesis examines the meaning and application of the public and national security exceptions through an analysis of the case law of the Court of Justice of the European Union, primary and secondary EU law, relevant legal doctrine, and other sources. To ensure the relevance of the thesis and the quality of the analysis, the topic of public and national security exceptions is examined on three different levels.

The first level is the analysis conducted to determine the meaning and scope of application of both national and public security exceptions. While a universally applicable definition of these exceptions is unattainable, a primary list of threats for each exception is generated through the analysis of various sources.

The second level of analysis includes a review of the requirements related to the implementation of national or public security exceptions. The thesis establishes that member states must ensure that the means they use to ensure their national security, while derogating from EU law to some extent, are proportional and limited to what is necessary. Additionally, the review examines situations where actions taken to preserve a member state's national or public security may have an economic interest aspect and how this is reviewed by the Court of Justice of the European Union. The thesis also reviews the articles 346, 347, and partially 348 to examine the full mechanism of public and national security exception implementation.

After conducting the above-mentioned analyses, the thesis reviews how public and security exceptions are regulated within Lithuania. This includes a general overview of the regulatory framework and further review of two specific areas: Lithuania's energy sector and its regulatory framework in terms of third-country citizens.