

## 1.1. Apkaltos konstitucinio reguliavimo kaita

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos  
Viešosios teisės institutas  
**Juta Večerskytė-Brosel**  
E. paštas: juta\_vecerskyte@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-01

**Santrauka.** *Apkalta – ypatinga parlamentinė procedūra, kurią vykdo Seimas, o Konstitucinis Teismas teikia išvadą, ar aukščiausių valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Šis konstitucinis institutas per kelis dešimtmečius gana ženkliai pakito – keitėsi subjektų, galinčių inicijuoti apkaltą, sąrašas, apkaltos sampratoje išryškėjo parlamentinio proceso esminis aspektas, priimta Konstitucijos pataisa dėl konstitucinių apkaltos pasekmių galiojimo sutrumpinimo. Ši naujausia 2022 metų balandžio 21 d. Seime priimta Konstitucijos pataisa brendo išties ilgai, nes jau nuo 2011 m. sausio 6 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos byloje Paksas prieš Lietuvą priimto sprendimo buvo akivaizdu, kad atitinkama korekcija turės būti atlikta. Sprendime buvo pabrėžta, kad nuolatinis ir negrįžtamas konstitucinis draudimas pareiškėjui būti renkamam į parlamentą pripažintas neproporcingu ir pažeidžiančiu Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo Protokolo 3 straipsnyje įtvirtintą teisę kandidatuoti į įstatymų leidybos instituciją. Net ir anksčiau, netrukus po 2004 m. pašalinimu iš užimamų pareigų pasibaigusios Prezidentui inicijuotos apkaltos bylos, reikšmingai paskatinusios apkaltos teorinės ir empirinės analizės raidą, kildavo įvairių pasvarstymų dėl neterminuotos konstitucinės sankcijos egzistavimo ydingumo. Vis dėlto ankstesni bandymai išspręsti problemingą situaciją nebuvo vaisingi dėl skirtingų priežasčių – tiek politinės iniciatyvos ar vienybės stokos, tiek ir pamirštant (ignoruojuant) būtinybę tokius pokyčius įtvirtinti ne ordinarinėje teisėje, o atlikus reikiamas Konstitucijos nuostatų pataisas.*

**Reikšminiai žodžiai:** *apkalta, konstitucinė atsakomybė, pašalinimas iš pareigų, konstituciniai padariniai.*

### Įvadas

Nors apkaltos institutą Lietuvos konstitucinėje teisėje galime vertinti kaip vis dar santykinai naują elementą (turint omenyje, kad jis pirmą kartą buvo įtvirtintas tik 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje), tačiau per šiuo kelis dešimtmečius jau susikaupė gana solidi oficiali konstitucinė doktrina apkaltos klausimu. Viena vertus, tai lėmė gana aktyvi apkaltos proceso taikymo ir inicijavimo praktika, kita vertus, įvairių probleminių aspektų iškėlimas ir jų sprendimas plėtojant konstitucinę jurisprudenciją (gyvają jurisprudencinę Konstituciją). Pagaliau, švenčiant Konstitucijos 30-metį, 2022 m. sulaukta ir ilgokai lauktos Konstitucijos pataisos, tiesiogiai susijusios su viena iš labiausiai kritikuotų apkaltos nuostatų: ar gali konstitucinės pasekmės asmeniui, pašalintam iš pareigų apkaltos proceso tvarka, galioti neribotą laiką? Ši ilgai tarp politikų ir teisininkų brendusi ir galų gale suformuluota Konstitucijos pataisa buvo priimta, įsigaliojo ir reikšmingai pakeitė apkaltos konstitucinės sankcijos esmę. Atitinkama Konstitucijos pataisa buvo būtina ir neišvengiama, nes tinkamai atliepti Lietuvą saistantį tarptautinės institucijos – Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) – sprendimą buvo įmanoma tik keičiant Konstitucijos tekstą, tačiau kiekvienas gali pasvarstyti, kokie alternatyvūs Konstitucijos 74 straipsnio variantai galėjo kilti ar būti svarstomi Seimo užkulisiuose. Kokios istorinės aplinky-

bės ir priežastys lėmė būtent tokią apkaltos instituto raidą, kas ir kaip kito teisės aktuose ir buvo atskleista oficialioje konstitucinėje doktrinoje – dėmesio reikalaujantis tyrimo laukas.

Šio straipsnio tikslas – nuosekliai išanalizuoti apkaltos konstitucinio reguliavimo esminius pokyčius, įvykusius nuo šio instituto įtvirtinimo Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, atvedusius iki 2022 metais priimtos reikšmingos Konstitucijos pataisos. Taip pat atskleidžiamas ir pagrindžiamas naujausio Konstitucijos pakeitimo priežastingumas, aptariamoms galimos jo alternatyvos ir teisinės pasekmės. Iškeltam tikslui pasiekti pasitelkti dokumentų analizės, loginis ir apibendrinamasis metodai.

### 1.1.1. Pamatinė apkaltos samprata ir esminiai aspektai

Įdomus sutapimas, kad švenčiant Konstitucijos 30-ąsias metines, buvo galima stebėti vieną intensyviausių jos keitimo etapų, kai buvo atlikti net trys Konstitucijos pakeitimai, vienas iš kurių buvo susijęs su apkaltos konstituciniu institutu. Apskritai žvelgiant, per visą trijų dešimtmečių laikotarpį įvyko nemažai pokyčių apkaltos reglamentavime: keitėsi subjektų, galinčių inicijuoti apkaltą, sąrašas; apkaltos sampratoje išryškėjo parlamentinio proceso esminis aspektas; priimta naujausia Konstitucijos pataisa dėl konstitucinių apkaltos pasekmių galiojimo sutrumpinimo. Visas šis pokytis vyko nuosekliai ir tikslingai, stengiantis išstbulinti Lietuvos teisinei praktikai naują konstitucinės atsakomybės priemonę, kurios tarptautinė istorija – turtinga.

Apkaltos procedūra yra būdas apsisaugoti nuo netinkamo aukščiausių valstybės pareigūnų elgesio, siekiant apginti svarbiausias Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas vertybes. Kaip yra apibrėžęs Konstitucinis Teismas, „tam, kad piliečiai – valstybinė bendruomenė galėtų pagrįstai pasitikėti valstybės pareigūnais, kad būtų galima įsitikinti, jog visos valstybės institucijos, visi valstybės pareigūnai vadovaujasi Konstitucija, teise ir joms paklūsta, o Konstitucijai, teisei nepaklūstantys asmenys neitų tokių pareigų, kurioms būtinas piliečių – valstybinės bendruomenės pasitikėjimas, yra reikalinga vieša demokratinė valstybės pareigūnų veiklos kontrolė ir atsakomybė visuomenei, apimanti *inter alia* galimybę pašalinti iš užimamų pareigų, be kita ko, tuos valstybės pareigūnus, kurie pažeidžia Konstituciją, teisę, savo veiksmais diskredituoja valstybės valdžią ir dėl to praranda piliečių pasitikėjimą“<sup>1</sup>. Piliečių pasitikėjimas valstybės pareigūnais yra būtinas elementas, suteikiantis teisę įgaliotiems asmenims eiti savo pareigas ir spręsti valstybinio lygmens klausimus. Lietuva iš visų pasaulio valstybių išsiskiria didele apkaltos bylų gausa, tačiau gana neretai tokios bylos baigiasi dviprasmiškai: nors Konstitucinis Teismas pripažįsta asmenį sulaužiusį priesaiką ir šiurkščiai pažeidusį Konstituciją, tačiau Seimas nusprendžia leisti jam toliau eiti savo pareigas. Šiuo metu Lietuvos teisinė tikrovė yra tokia, kad šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo atveju būtent Seimas savarankiškai ir be jokių suvaržymų sprendžia patį svarbiausią klausimą – pritaikyti asmeniui pašalinimo iš pareigų konstitucinę sankciją su visomis jos pasekmėmis ar vis dėlto tokiam asmeniui leisti ir toliau eiti savo pareigas. Antruoju atveju iškart susiduriama su keista realija, kad net ir pamynęs Konstituciją asmuo toliau sprendžia svarbiausius valstybės klausimus.

Jau 2004 m. pašalinimu iš užimamų pareigų pasibaigusi Prezidentui inicijuota apkaltos byla paskatino apkaltos teorinės ir empirinės analizės raidą. Apkaltos procesas tik iš konstitucinės atsakomybės galimybės virto valstybės statistikos rodmeniu. Nors šis įvykis paskatino konstruktyvią diskusiją tarp mokslininkų, tačiau apkaltos proceso analizė vis dėlto liko fragmentiška ir iki šiol trūksta nuoseklaus ir išsamaus apkaltos tyrimo, ypač vertinant Lietuvoje veikiančių modelių lyginamuoju aspektu žvelgiant per kitų valstybių patirtį. Dabartinis apkaltos modelis, be abejo, nėra vienareikšmiškai blogas, tačiau Lietuvoje kartais stebimas politinės kultūros trūkumas ir

1 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 19 d. išvada. TAR, 2017-12-19, Nr. 20413.

dvigubų standartų taikymas apkaltos proceso pabaigoje vienus asmenis pašalinant iš užimamų pareigų, o kitus, nors išvada dėl jų Konstitucijai prieštaraujančių veiksmų yra nekvestionuojama, paliekant ir toliau eiti savo pareigas iki kadencijos pabaigos. Pasak Egidijaus Šileikio, galima konstatuoti, kad „apkaltos procesas, kuriame gali sąveikauti tiek teisiniai, tiek politiniai parlamentinės veiklos asmens, kuriam taikoma apkalta, konstitucingumo vertinimo kriterijai, vertinamas kaip parlamentinio patyrimo ir subrendimo reikalaujanti procedūra“<sup>2</sup>. Būtent politinės brandos tikriausiai ir pritrūksta tada, kai Seimas negeba priimti ryžtingų sprendimų ir imtis ginti Lietuvos Respublikos Konstituciją. Sparčiai augantis apkaltos atvejų skaičius skatina susimąstyti apie optimalų apkaltos modelį, kuris galimai skirtųsi nuo šiandien veikiančio.

Apkalta – tai ypatinga parlamentinė procedūra, kurią vykdo Seimas, o Konstitucinis Teismas teikia išvadą, ar aukščiausių valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Taigi Konstitucijoje yra įtvirtintas toks apkaltos modelis, pagal kurį apkaltos procese dalyvauja tik dvi valstybės valdžios institucijos: Seimas ir Konstitucinis Teismas, kiekvienai iš šių institucijų Konstitucijoje numatant atitinkamas funkcijas ir įgaliojimus: Konstitucinis Teismas sprendžia (teikia išvadą), ar valstybės pareigūno ar Seimo nario, kuriam pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai, ar šiais veiksmais Konstitucija pažeista šiurkščiai, o Seimas apkaltos proceso tvarka sprendžia, ar pašalinti šį asmenį iš pareigų (panaikinti Seimo nario mandatą)<sup>3</sup>. Konstitucijoje *expressis verbis* nėra įvardytos valstybės valdžios institucijos, turinčios teisę siūlyti pradėti apkaltos procesą Respublikos Prezidentui, Konstitucinio Teismo pirmininkui ir teisėjams, Aukščiausiojo Teismo pirmininkui ir teisėjams, Apeliacinio teismo pirmininkui ir teisėjams, Seimo nariams. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją apkalta gali būti inicijuojama tik Seime, kad apkaltos iniciatyva gali kilti tik iš Seimo narių<sup>4</sup>. Jeigu Seimo statute, turinčiame įstatymo galią, būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį kokia nors kita valstybės valdžios institucija turėtų įgaliojimus dalyvauti vykdant apkaltą, tačiau tai nebūtų numatyta Konstitucijoje, taip būtų įsiterpta į Seimo konstitucinius įgaliojimus. Tokia situacija buvo galima iki 2004 m. minėto Konstitucinio Teismo nutarimo, kai tuo metu galiojusio Seimo statuto 230 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta, kad „siūlymą pradėti apkaltos procesą konkrečiam asmeniui dėl šio statuto 228 straipsnyje nurodytų pagrindų turi teisę ne mažesnė kaip 1/4 Seimo narių grupė, Respublikos Prezidentas, o dėl Aukščiausiojo Teismo teisėjų bei Apeliacinio teismo pirmininko ir teisėjų – taip pat ir teisėjų garbės teismas“. Tačiau Konstituciniam Teismui konstatavus, kad Seimo statuto atitinkamas straipsnis ta apimtimi, kuria nustatyta, kad siūlyti Seimui pradėti apkaltos procesą konkrečiam asmeniui turi teisę ir papildomi subjektai, buvo pripažinta prieštaraujanti Konstitucijos 74 straipsniui. Po to, kai buvo pripažinta, kad tokiu Seimo statute numatytu teisiniu apkaltos proceso reguliavimu buvo nukrypstama nuo konstitucinės apkaltos sampratos ir įsiterpiama į Seimo konstitucinę prerogatyvą vykdyti apkaltą, buvo pakeista nemažai Seimo statuto straipsnių. Šiuo metu Seimo statuto 78 straipsnio 3 punkte reglamentuota, kad „jeigu tiriant Seimo nario veiklą kyla įtarimų, kad Seimo narys galimai šiurkščiai pažeidė Konstituciją ir (ar) sulaužė priesaiką, Etikos ir procedūrų komisija ne mažesne kaip 4/5 visų komisijos narių balsų dauguma siūlo Seimui pradėti Seimo nariui apkaltos procesą“<sup>5</sup>. Matyti, kad apkaltos subjektų sąrašas šiuo metu yra kiek platesnis (apima ne tik ¼ Seimo narių grupę), bet galimybę apkaltą inicijuoti numato ir vienam Seimo struktūri-

2 Egidijus Šileikis, *Seimo nario teisinė padėtis* (Vilnius: Finansų ministerijos Mokymo centro leidybos grupė, 1996), 169.

3 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 56-1948.

4 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 56-1948.

5 Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 5-97.

niam dariniui – Etikos ir procedūrų komisijai – taip neišeinant už apkaltos kaip parlamentinės procedūros apybraižos ribų.

Jau nuo pat pirmosios apkaltos Lietuvoje 1999 metais, kai Seime buvo nepritarta buvusio krašto apsaugos ministro Audriaus Butkevičiaus Seimo nario mandato panaikinimui, matyti, kad parlamentariai dažnai nesusimąsto apie Konstitucijoje įtvirtintų vertybių apsaugos būtinumą ir aukštus Tautos atstovavimo standartus. Juk toks sprendimas nepašalinti asmens iš užimamų pareigų ir jo Seimo mandato nepanaikinimas reiškia ne kažką kito, o tik didžiausią nepagarbą Konstitucijai, nes šis svarbiausiam šalies dokumente įtvirtintas procesas būtent ir yra skirtas tam, kad aukščiausieji valdžios pareigūnai, pagrįstai praradę savo autoritetą, būtų pašalinti iš posto. Per 23 metus nuo pirmosios apkaltos Lietuvoje šį procesą buvo galima stebėti net septynis kartus<sup>6</sup>. Ypač įdomiai ir keistai susiklostė apkaltos procesas 2010 metais, kai buvo sprendžiamas klausimas dėl to meto Seimo narių Lino Karaliaus ir Aleksandro Sacharuko pašalinimo iš pareigų ir jų Seimo nario mandatų panaikinimo. Seimo nariai, sulaukę Konstitucinio Teismo išvadų, kad abu asmenys savo veiksmais šiurkščiai pažeidė Konstituciją ir sulaužė duotą priesaiką, aktyviai rėmėsi asmeninėmis simpatijomis ir pritaikė dvigubus standartus: 2010 m. lapkričio 4 d. Seimas balsavimu panaikino darbo metu Pietryčių Azijoje atostogavusio Krikščionių partijos frakcijos nario L. Karaliaus mandatą, o už jį Seimo posėdyje balsavęs frakcijos seniūnas Aleksandras Sacharukas mandatą išsaugojo.

Konstitucinis Teismas suvaidino nepaprastai svarbų vaidmenį sprendžiant 2003–2004 metų sandūroje valstybėje kilusią konstitucinę krizę, susijusią su apkaltos taikymu valstybės vadovui<sup>7</sup>. Tai buvo viena svarbiausių ir medžiagos apimtimi didžiausių Konstitucinio Teismo nagrinėtų bylų. Konstitucinė krizė, kilusi dėl 2003 m. pradžioje išrinkto Prezidento Rolando Pakso veiksmų, galiausiai lėmusių jo pašalinimą iš pareigų, kulminaciją pasiekė 2004 m. vasario mėn., kai Seimas, atsižvelgdamas į savo sudarytos Specialiosios tyrimo komisijos išvadą, kad Prezidentui pateikti kaltinimai yra pagrįsti ir rimti, nutarė pradėti apkaltos valstybės vadovui procesą. Pagal Konstituciją būtent Konstituciniam Teismui yra priskirta kompetencija teikti Seimui išvadą, ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai<sup>8</sup>. Ištyręs ir įvertinęs byloje nustatytas faktines aplinkybes, Konstitucinis Teismas tada pateikė išvadą, kad Prezidentas R. Paksas sulaužė priesaiką ir šiurkščiai pažeidė Konstituciją.

Konstitucijos pažeidimo nustatymas yra teisinio, bet ne politinio vertinimo dalykas, todėl Konstitucijos šiurkštaus pažeidimo faktą gali nustatyti tik Konstitucinis Teismas – teisminės valdžios institucija, sudaroma profesiniu pagrindu. Seimas, kuris savo prigimtimi ir esme yra politinio pobūdžio valstybės valdžios institucija, kurios sprendimuose atsispindi Seimo narių dau-

6 Lietuvoje nerezultatyvi apkalta už padarytą nusikaltimą buvo surengta Seimo nariui A. Butkevičiui (1999 m. birželio 15 d.), už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą ir priesaikos sulaužymą iš Respublikos Prezidento pareigų apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas R. Paksas (2004 m. balandžio 6 d.), buvo panaikintas L. Karaliaus Seimo nario mandatas (2010 m. lapkričio 11 d.), tuo pat metu nepavyko panaikinti Seimo nario A. Sacharuko mandato (2011 m. lapkričio 11 d.), buvo panaikintas N. Venckienės Seimo narės mandatas (2014 m. birželio 19 d.). Taip pat du Seimo nariai, kuriems buvo pradėta apkalta, 2018 m. patys atsisakė savo mandatų – K. Pūkas iki balsavimo Seime ir M. Bastys po balsavimo Seime, kurio metu nebuvo surinkta pašalinimui būtina 3/5 Seimo narių balsų dauguma.

7 Net ir praėjus keliems dešimtmečiams vis dar išlieka didžiulis (ne tik teisininkų, bet ir plačiosios visuomenės) susidomėjimas pirmąją apkalta Respublikos Prezidentui Lietuvoje. Konstitucinio Teismo 25-mečio proga kartu su naujienų portalu *15min* buvo pristatytas projektas „Bylos, pakeitusios Lietuvą“. Šiuo projektu dar kartą primintos kai kurios ryškiausiai įtaką valstybės gyvenimui turėjusios arba didžiausią rezonansą sukėlusios bylos. „Lietuvą sukrėtusi prezidento Rolando Pakso apkalta: kodėl ji buvo išskirtinė pasaulyje?“, *15min*, <https://www.15min.lt/media-pasakojimai/bylos-pakeitusios-lietuva-paksas-362>.

8 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 105 str. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

gumos politinė valia, kurios sprendimai grindžiami politiniais susitarimais, įvairiais politiniais kompromisais, negali spręsti teisės klausimo, ar asmuo pažeidė Konstituciją ir ar pažeidimas yra šiurkštus. Pabrėžiama, kad tuo atveju, kai apkaltos procesas pradedamas dėl šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo, Seimas turi pareigą kreiptis į Konstitucinį Teismą prašydamas pateikti išvadą ir tai yra konstitucinė garantija apkaltos subjektui, kad jam nebus nepagrįstai taikoma konstitucinė atsakomybė, nes Konstituciniam Teismui padarius išvadą, kad asmens veiksmai neprieštarauja Konstitucijai, Seimas negali apkaltos proceso tvarka pašalinti jo iš pareigų. Spręsdamas asmens pašalinimo iš pareigų klausimą, Seimas yra konstituciškai įpareigotas remtis Konstitucinio Teismo išvada, negali jos paneigti, pakeisti ar kvestionuoti. Išvada susaisto Seimą dėl to, kad jis negali spręsti, ar ji yra pagrįsta ir teisėta; išvados pakeisti ar panaikinti negali jokia valstybės institucija ar pareigūnas ir ji negali būti pakeista ar panaikinta nei referendumo, nei rinkimų būdu. Pažymėtina ir tai, kad, nors Seimo nariai, spręsdami, ar už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą pašalinti asmenį iš pareigų, balsuoja laisvai, jie yra saistomi savo duotos priesaikos, įpareigojančios Seimo narį savo veikloje vadovautis Konstitucija, valstybės interesais ir savo sąžine bei nebūti varžomiems jokių mandatų. Pagal Konstituciją Seimo nario sąžinė turi būti orientuota į Konstituciją, į Tautos ir Lietuvos valstybės interesus<sup>9</sup>.

### 1.1.2. Ilgai brendę apkaltos instituto pokyčiai

Buvo ir kita reikšminga byla, kurią inicijavo Seimo narių grupė, palaikiusi pašalintojo Prezidento ketinimą dalyvauti po jo apkaltos paskelbtuose Prezidento rinkimuose. Joje Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 25 d. priėmė nutarimą<sup>10</sup>, kuriuo pripažino, kad Prezidento rinkimų įstatymo pataisa, pagal kurią Prezidentu negali būti renkamas asmuo, kurį Seimas apkaltos proceso tvarka pašalino iš pareigų, jeigu nuo jo pašalinimo iš pareigų praėjo mažiau kaip 5 metai, neprieštarauja Konstitucijai, išskyrus sąlygą „jeigu praėjo mažiau kaip 5 metai“, kuri pripažinta prieštaraujančia Konstitucijai. Nutarimas buvo grindžiamas principine nuostata, kad pati Konstitucija nenumatė jokio termino, po kurio asmuo, kurį Seimas apkaltos proceso tvarka pašalino iš Prezidento pareigų už priesaikos sulaužymą ir šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, galėtų vėl užimti tas pačias pareigas, kurių ėjimo pradžia susijusi su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu<sup>11</sup>.

Toks apkaltos konstitucinio reguliavimo pokytis brendo jau gana ilgą laiką. Būtinumą papildyti Konstitucijos 74 straipsnį nauja antra dalimi lėmė tai, kad pagal ankstesnę straipsnio redakciją, kaip 2004 m. gegužės 24 d. nutarime buvo konstatavęs Konstitucinis Teismas, asmuo, kuris už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš pareigų ar buvo panaikintas jo Seimo nario mandatas, niekada ateityje negalėjo užimti pareigų, kurių ėjimo pradžia susijusi su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu<sup>12</sup>. Formaliai pokytis buvo būtinas nuo 2011 m. sausio 6 d., EŽTT Didžiajai kolegijai priėmus sprendimą byloje *Paksas prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 34932/04)<sup>13</sup>, tačiau įvairių teorinių pasvarstymų dėl neterminuotos konstitucinės sankcijos egzistavimo pasigirdavo ir prieš šią bylą. Sprendimu buvo konstatuota, kad draudimas iki gyvos galvos dalyvauti Seimo rinkimuose iš prezidento

9 „Lietuvą sukūrėsi Prezidento Rolando Pakso apkalta. Šešioliktoji tema – valstybės vadovo apkalta“ iš *25 Konstitucinio Teismo bylos, pakeitusios Lietuvą* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2018), 44.

10 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 85-3094.

11 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 85-3094.

12 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 85-3094.

13 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 6 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr.34932/04.

pareigų apkaltos proceso tvarka pašalintam asmeniui yra neproporcingas ir per griežtas, o Lietuva buvo pripažinta pažeidusi Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) Pirmojo Protokolo 3 straipsnį, garantuojantį teisę į laisvus rinkimus, dėl pareiškėjo „pasyviosios“ rinkimų teisės būti renkamam į įstatymų leidybos instituciją apribojimo nuolatinio ir negrįžtamo pobūdžio<sup>14</sup>. Jau tada Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad pagarba tarptautinei teisei, priimtų tarptautinių įsipareigojimų laikymasis yra atkurtos nepriklausomos Lietuvos valstybės konstitucinis principas, todėl jai kyla pareiga pašalinti konvencijos nuostatų nesuderinamumą su Konstitucija, priimant atitinkamą Konstitucijos pataisą. Buvo akivaizdu, kad tokia korekcija turės būti atlikta. Didžioji dalis diskusijų sukosi aplink patį Konstitucijos pataisos turinį, kam ir kada derėtų suteikti teisę vėl būti išrinktiems. Matyti, kad apčiuopiamiems praktiniams sprendimams priimti prireikė net kiek daugiau nei dešimtmečio. Lietuva buvo keliskart pakartotinai „paraginta“ vykdyti EŽTT sprendimą, kai nuo 2014 m. Europos Tarybos Ministrų Komitetas dėl minėto sprendimo taikė sustiprintą vykdymo priežiūrą, o 2018 m. Lietuvai pirmą kartą pritaikė tarptautinę sankciją – priėmė tarpinę rezoliuciją dėl itin ilgai užtrukusio šios bylos vykdymo proceso, o tuo metu tai reiškė, kad Lietuva nepaiso esminės dalies tarptautinių įsipareigojimų, kylančių iš narystės Europos Taryboje, nes pagal Konvenciją Lietuva yra įsipareigojusi vykdyti galutinį EŽTT sprendimą kiekvienoje byloje, kurios šalis ji yra<sup>15</sup>.

Tarp Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir EŽTK atsiradęs nesuderinamumas galėjo būti pašalintas vieninteliu būdu, t. y. padarant atitinkamas Konstitucijos 74 straipsnio pataisas<sup>16</sup>. Konstitucinis Teismas buvo ne kartą pabrėžęs poreikį pakeitimus įtvirtinti ne ordinarinėje teisėje, o atlikus reikiamas Konstitucijos nuostatų pataisas<sup>17</sup>. Atrodytų, kad toks aiškinimas turėtų būti tarsi savaime suprantamas. Pagaliau 2022 m. balandžio 21 d. Seimas priimtu įstatymu pakeitė Konstitucijos 74 straipsnį ir jį papildė nauja antra dalimi, kurioje nustatyta: „Asmuo, kurį Seimas už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą arba priesaikos sulaužymą apkaltos proceso tvarka pašalina iš užimamų pareigų ar panaikino jo Seimo nario mandatą, gali užimti Konstitucijoje nurodytas pareigas, kurių ėjimo pradžia pagal Konstituciją yra susieta su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu, kai nuo Seimo sprendimo, kuriuo jis buvo pašalintas iš užimamų pareigų ar panaikintas jo Seimo nario mandatą, yra praėję ne mažiau kaip dešimt metų.“<sup>18</sup> Galima pažymėti, kad tą dieną buvo priimtos net trys Konstitucijos pataisos, kurios visos vienaip ar kitaip susijusios su rinkimų teisės reglamentavimu. Pastebėtina, kad priimtoji Konstitucijos pataisa neapsiribojo tik suteikiama galimybe dalyvauti Seimo rinkimuose – apkaltos tvarka pašalintam asmeniui po nustatyto termino suteikiama teisė kandidatuoti į visas pareigas, kurių pradžia siejama su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu.

Taigi galima įžvelgti, kad dėl apkaltos konstitucinių pasekmių kaitos egzistavo kelios pagrindinės skirtingus požiūrius išreiškiančios pozicijos: dėl konstitucinio reguliavimo pokyčių įforminimo būdo, dėl konkrečios apkaltos konstitucinės sankcijos galiojimo trukmės ir sąrašo subjektų, kuriems turėtų būti pritaikyta atitinkama išimtis. Politinio konsensuso suradimas buvo gana komplikotas. Vis rečiau pasigirdavo pasvarstymų, kad galimai Konstitucijos keisti šiuo pagrindu nereikės ir užteks tik atitinkamai pakoreguoti atitinkamus įstatymus, o visų pirma –

14 „[sigaliojo naujos Konstitucijos pataisos“, Lrs.lt, [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35403&p\\_k=1&p\\_t=281276](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=1&p_t=281276).

15 Teisės ir teisėtvarkos komiteto 2022 m. spalio 12 d. pranešimas, „Europos Tarybos Ministrų Komitetas užbaigė Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo byloje „Paksas prieš Lietuvą“ vykdymo priežiūrą“, Lrs.lt, [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35403&p\\_k=1&p\\_t=282536](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=1&p_t=282536).

16 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. gruodžio 22 d. nutarimas. TAR, 2016, Nr. 29337.

17 Pavyzdžiui, apie tokį poreikį Konstitucinis Teismas pasisakė ir savo 2019 m. gegužės 28 d. sprendime Nr. KT-15-S9/2019, Lrkt.lt, <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1933/content>.

18 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2022, Identifikacinis kodas 2022-08143.

Seimo statutą, apibrėžiantį apkaltos proceso esminius aspektus. Konstitucinis Teismas, nuosekliai byla po bylos formuodamas oficialiąją konstitucinę doktriną apkaltos instituto klausimu, sugebėjo aiškiai ir konkrečiai pagrįsti, kad šiuo atveju be Konstitucijos pataisų išsiversti niekaip nepavyks. Kitais dviem klausimais – dėl sankcijos galiojimo trukmės ir subjektų sąrašo – diskusija galėjo vykti intensyviau. Buvo įvairių iniciatyvų, tačiau dažniausiai buvo siūlomas 5 ar 10 metų konstitucinės sankcijos galiojimo terminas, siejant jį ir su atitinkamų kadencijų valstybės valdžios institucijose skaičiumi. Tikriausiai svarbiausias akcentas buvo siekis išlaikyti proporcingumą tarp reikšmingo konstitucinio nusižengimo (šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo, priesaikos sulaužymo, nusikaltimo padarymo) ir atsakomybės už tokį asmens veiksmą. Iškart pereinant nuo neterminuoto draudimo užimti atitinkamas su Konstitucijoje įtvirtintos priesaikos davimu susijusias pareigas prie, tarkime, 5 metų terminuotos konstitucinės sankcijos, galimai būtų patirtas tam tikras šokas ir manoma, kad tokiu pakeitimu iškreipiama apkaltos prasmė, pažeidžiamas proporcingumo principas ir asmuo „atsiperka“ tik simboliniu pabarimu ir poreikiu kelerius metus atsitraukti nuo aktyvios veiklos valstybėje. Vis dėlto 10 metų jau vertinama kaip sąlygiškai ilgas laikotarpis, kai asmuo gali apmąstyti savo atliktus veiksmus, suvokti juos kaip netinkamus ar kenksmingus ir atsakingai pasirengti iš naujo pradėti eiti atitinkamas svarbias pareigas. Jau nuo sprendimo byloje *Paksas prieš Lietuvą* priėmimo nekilo abejonių, kad visų pirma konstitucinės sankcijos draudimo užimti atitinkamas pareigas terminuotumas turi būti įtvirtintas Seimo nariams, nes juos renka Tauta kaip savo atstovus. Gana intensyviai buvo diskutuojama, ar numatyti terminą apkaltos konstitucinių padarinių galiojimui ir kitiems asmenims. Tad ir vėl tam tikriems apkaltos subjektams taikomi ir papildomi reikalavimai (pvz., poreikis būti nepriekaištingos reputacijos), kurie savarankiškai sudarys kliūčių būti paskirtiems į atitinkamas pareigas. Galbūt turint tai omenyje, taip pat įvertinant Tautos sąmoningumą ir galimybę rinkti Seimo narius bei Respublikos Prezidentą (kurie iki šios dienos ir buvo patekę po apkaltos giljotina), buvo parengtas ir patvirtintas sprendimas 10 metų draudimo terminą taikyti visiems apkaltos proceso tvarka pašalintiems asmenims.

Paskutinioji Konstitucijos pataisa, įtvirtinanti vieną esminių apkaltos konstitucinio reguliavimo pokyčių, neabejotinai paskatins mokslines ir praktines diskusijas dėl tolesnės apkaltos instituto raidos. Ypač tokiu atveju, jei realiai bus anksčiau iš pareigų apkaltos proceso tvarka pašalintų asmenų grįžimo į tam tikras svarbias valstybės valdžios institucijas ar pareigas atvejų. Tokių praktinių situacijų analizė galės padėti atsakyti į klausimą, ar numatytas konstitucinės sankcijos galiojimo terminas ir kiti su šiuo pokyčiu susiję aspektai pateisino juos lėmusius tikslus. Tikėtina, kad, perkėlus dėmesį nuo teorinių moduliacijų ir pasvarstymų prie praktinio valstybės valdžios institucijų funkcionavimo analizės, bus matyti vis daugiau kokybiškesnio, atsakingesnio ir Konstitucijos (šiurkščiai) nepažeidžiančio valdymo požymių.

## Išvados

1. Apkaltos institutas kaip ir visa teisinė sistema – nuolatos kintantis ir besivystantis objektas. Pirmąkart įtvirtintas 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, per tris dešimtmečius dėl gausios apkaltos bylų praktikos turėjo galimybę smarkiai evoliucionuoti ir gana išsamiai buvo atskleistas Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Per šį laiką didžiausi pokyčiai įvyko įtvirtinant apkaltą kaip parlamentinės procedūros sampratą, apibrėžiant apkaltos iniciatyvos subjektus ir konstitucinių sankcijų galiojimo trukmės aspektus.
2. Nuo 2003–2004 m. konstitucinės krizės ir Respublikos Prezidento apkaltos buvo intensyviai diskutuojama dėl konstitucinių padarinių galimo neproporcingumo ir poreikio apibrėžti sankcijos galiojimo terminą. Ypač aktyviai šis klausimas buvo aptariamas po EŽTT Didžiosios kolegijos 2011 m. priimto sprendimo, aiškiai pripažinusio tokį neterminuotumą kaip pernelyg griežtą, todėl – neproporcingą. Tačiau diskusijos užsitęsė ir tik 2022 m. pagaliau pavyko suras-

ti politinį konsensuą, parengti ir priimti atitinkamą Konstitucijos 74 str. pataisą, kuria buvo atstatyta mūsų šalies svarbiausio teisės akto bei EŽTK dermė.

3. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad ši būtino sprendimo priėmimo procesą užvilkino ir tam tikros iniciatyvos, kuriomis buvo bandyta atitinkamus pokyčius įtvirtinti ne aukščiausioje, o ordinarinėje teisėje ir taip apsiriboti tik Seimo statuto ir kitų įstatymų pakeitimu. Tačiau Konstitucinis Teismas principingai laikėsi pozicijos, kad apkaltos konstitucinių padarinių galiojimo termino nustatymas galimas tik priėmus atitinkamas pačios Konstitucijos pataisas, nes būtent Konstitucijos nuostatose užfiksuota pati apkaltos prasmė ir esminiai aspektai.
4. Pakeitus minėtą Konstitucijos straipsnį, apkaltos proceso tvarka iš pareigų pašalinti asmenys po ne trumpesnio nei 10 metų termino vėl galės būti renkami ar skiriami į pareigas, kurių pradžia susijusi su Konstitucijoje įtvirtintos priesaikos davimu. Bus labai įdomu ir toliau stebėti apkaltos instituto kaitą, ypač tada, kai praktikoje iškils šio naujausio Konstitucijos pakeitimo įgyvendinimo poreikis.

---

## The Evolution of the Constitutional Regulation of Impeachment

Mykolas Romeris University Law School  
Institute of Public Law

**Juta Večerskytė-Brosel**

E-mail: juta\_vecerskyte@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-01

**Summary.** *Impeachment is a special parliamentary procedure executed by the Seimas and the Constitutional Court, which concludes whether the specific actions of the highest state officials who are being impeached are in conflict with the Constitution. The constitutional institute has changed quite significantly over the past several decades: the list of entities that can initiate impeachment has changed; an essential aspect of the parliamentary process has emerged in the concept of impeachment; and an amendment to the Constitution was adopted regarding shortening the validity of the constitutional consequences of impeachment. This latest amendment to the Constitution, adopted by the Seimas on 21 April 2022, has been in the making for a very long time, as since the adoption of the decision of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights on 6 January 2011, in the case of Paksas v. Lithuania, it was obvious that the relevant correction was necessary. The decision emphasized that a permanent and irreversible constitutional ban on the applicant being elected to the Parliament was declared disproportionate, and violated the right of being eligible to be elected to the legislative authority established in Article 3 of the First Protocol of the Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Even earlier – shortly after the impeachment of the President in 2004, which significantly encouraged the development of the theoretical and empirical analysis of impeachment – various considerations regarding the defectiveness of the existence of a termless constitutional sanction occurred. However, previous attempts to solve this problematic situation were not fruitful for different reasons, which included both the lack of political initiative or unity, and forgetting (or ignoring) the need to establish such changes not in ordinary law, but while making the necessary amendments to the provisions of the Constitution.*

**Keywords:** *impeachment, constitutional responsibility, removal from office, constitutional consequences.*