

1.1. Konstitucinių įstatymų oficialiosios konstitucinės doktrinos nauji aspektai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Prof. dr. Vytautas Sinkevičius

El. paštas: v.sinkevicius@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-01

Santrauka. Straipsnyje nagrinėjami konstitucinių įstatymų oficialiosios konstitucinės doktrinos nauji aspektai, atskleisti Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime. Konstituciniai įstatymai nuo kitų įstatymų pirmiausia skiriasi priėmimo ir keitimo tvarka, kurią lemia ypatinga jų vieta teisės sistemoje. Seimas, priėmęs konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantį konstitucinį įstatymą, turi pareigą priimti į šį sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, kuriais būtų reguliuojami visuomeniniai santykiai, iki konstitucinių įstatymų sąrašą nustatančio konstitucinio įstatymo priėmimo sureguliuoti paprastaisiais įstatymais. Jeigu keičiant paprastąjį įstatymą, Seimo sprendimu vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas, tokie paprastojo įstatymo, įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti tik konstituciniu įstatymu. Jeigu visuminis teisinis reguliavimas nesikeičia, paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti kitu paprastuoju įstatymu.

Reikšminiai žodžiai: konstituciniai įstatymai, konstitucinių įstatymų sąrašas, Seimo įgaliojimai priimant ir keičiant konstitucinius įstatymus.

Įvadas

Pirmasis konstitucinis įstatymas Lietuvoje buvo priimtas 1991 m. vasario 11 d. – tai Lietuvos Respublikos konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“¹. Iki tol konstitucinių įstatymų instituto mūsų valstybės teisės sistemoje nebuvo. Šie įstatymai yra numatyti ir 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje² (toliau – Konstitucija). Konstitucinių įstatymų institutas plačiai nagrinėtas teisės mokslinėje literatūroje, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) nutarimuose yra suformuota plati ir išsami konstitucinių įstatymų doktrina. Konstitucinis Teismas, 2020 m. liepos 30 d. nutarime plėtodamas jau suformuotą oficialiąją konstitucinę konstitucinių įstatymų doktriną, išaiškino, kokiu įstatymu – paprastuoju ar konstituciniu – turi būti keičiamas paprastasis įstatymas, vėliau įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą. Mokslinio tyrimo tikslas – išnagrinėti Konstitucinio Teismo nutarime pateiktus naujus oficialiosios konstitucinės konstitucinių įstatymų doktrinos aspektus, įvertinti, kokį poveikį naujieji konstitucinės doktrinos aspektai turės Seimo vykdomai įstatymų leidybai. Atliekant tyrimą buvo taikomi Konstitucijos ir įstatymų sisteminės analizės, taip pat loginis, apibendrinimų ir kiti mokslinių tyrimų metodai.

1 Lietuvos Respublikos konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“. *Lietuvos aidas*, 1991-02-13, Nr. 31-0; TAR, Nr. 1051. Nors šis teisės aktas turi konstitucinio įstatymo formą, savo esme jis yra visiškai kitokio pobūdžio negu konstituciniai įstatymai, įtvirtinti 1992 m. Konstitucijoje, jų negalima painioti.

2 Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

1.1. Konstitucinio ginčo aplinkybės

Konstitucinis Teismas 2020 m. liepos 30 d. priėmė nutarimą³ dėl Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo atitikties Konstitucijai, kuriuo pripažino, kad nauja redakcija išdėstytas Referendumo įstatymas⁴ (2018 m. gruodžio 20 d. redakcija) prieštarauja Konstitucijai. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Seimas naujos redakcijos Referendumo įstatymą galėjo priimti tik kaip konstitucinį, o ne kaip paprastąjį įstatymą, nes Referendumo įstatymas Seimo sprendimu prieš tai buvo įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą.

Konstitucinis ginčas kilo dėl to, ar paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, galima pakeisti kitu paprastuoju įstatymu, ar jis gali būti pakeistas tik konstituciniu įstatymu.

Teisės mokslinėje literatūroje⁵ ir Konstitucinio Teismo nutarimuose⁶ suformuota gana išsami konstitucinė konstitucinių įstatymų doktrina. Pirmasis konstitucinis įstatymas Lietuvoje buvo priimtas 1991 m. vasario 11 d., iki tol konstitucinių įstatymų instituto mūsų valstybės teisės sistemoje nebuvo. Tai – Konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“, kurio 1 straipsnyje nustatyta, kad „teiginys „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ yra Lietuvos Respublikos konstitucinė norma ir pamatinis valstybės principas“. Konstitucinį įstatymą „Dėl Lietuvos valstybės“ priėmė Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, atsižvelgdama į tai, kad 1991 m. vasario 9 d. įvykusios visuotinės apklausos – plebiscito metu daugiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos gyventojų, turinčių aktyviąją rinkimų teisę, pasisakė už tai, kad „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“. Priimant konstitucinį įstatymą „Dėl Lietuvos valstybės“ vadovautasi nuostata, kad juo reguliuojami ypač reikšmingi visuomeniniai santykiai, todėl tai bus aukštesnės galios teisės aktas negu paprastieji įstatymai, šio konstitucinio įstatymo nebus galima pakeisti paprastuoju įstatymu: 2 straipsnyje buvo nustatyta speciali šio konstitucinio įstatymo keitimo tvarka, pagal kurią „šio įstatymo 1 straipsnyje suformuluota konstitucinė norma ir pamatinis valstybės principas gali būti pakeisti tik Lietuvos tautos visuotinės apklausos (plebiscito) būdu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos piliečių, turinčių aktyviąją rinkimų teisę“.

Vadovaujamosi nuostata, kad tam tikri santykiai yra ypač reikšmingi, todėl jų teisinis reguliavimas turi būti stabilesnis, pakeičiamas sudėtingesne tvarka negu kiti įstatymai, ypač reikšmingus santykius buvo norima nurodyti Konstitucijoje. Tačiau Konstitucijos projektą rengusiems įvairių

3 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas atidėjo savo 2020 m. liepos 30 d. nutarimo oficialaus paskelbimo datą – nutarimas bus oficialiai paskelbtas 2021 m. liepos 1 d. Aiškindamas, kokių teisinių pasekmių kils, jeigu iki tos datos Seimas nepriims Referendumo konstitucinio įstatymo, V. Vaičaitis klaidingai teigia, kad „tuomet įsigalios iki 2018 m. gruodžio 20 d. galiojusi Referendumo įstatymo redakcija“ (Žr. Vaidotas Vaičaitis, „2020 m. liepos 30 dienos Konstitucinio teismo nutarimo dictum, *Teise. Pro*, 2020/08/18). Konstitucinis Teismas yra suformavęs doktriną, kad Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriuo įstatymas ar kitas teisės aktas pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, *nerieškia, kad yra sugrąžinamas iki tol buvęs teisinis reguliavimas*. (Žr., pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimą, kuriame konstatuota, jog „Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo įstatymo pripažinimas prieštaraujančiu Konstitucijai nereiškia, kad įsigalioja Konstitucijos 125 straipsnio redakcija, galiojusi iki šio įstatymo įsigaliojimo“. Pridursime, kad Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo įstatymas taip pat buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai pagal jo priėmimo tvarką). Doktrinos, jog Konstituciniam Teismui pripažinus, kad ginčijamas įstatymas ar kitas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai esą sugrąžinamas iki tol buvusio įstatymo ar kito teisės akto galiojimas, nėra.

4 Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas. *TAR*, 2018-12-28, Nr. 21715.

5 Audrius Bakaveckas, *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005); Karolis Jovaišas, *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras* (Vilnius, 2002); Petras Algirdas Čiočys, *Teisės pagrindai* (Vilnius: Vilniaus vadybos kolegija, 2002); Vytautas Sinkevičius, „Konstitucinių įstatymų samprata: teoriniai aspektai“, *Jurisprudencija* 2 (104) (2008): 28–38; Egidijus Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005); Vaidotas Vaičaitis, *Konstitucinių įstatymų fenomenas* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004); Stasys Vansevičius, *Valstybės ir teisės teorija* (Vilnius: Justitia, 2000); Elena Vaitiekienė, Saulė Vidrinskaitė, *Lietuvos konstitucinės teisės įvadas* (Vilnius: Justitia, 2001); Kazimieras Valančius, *Teisės pagrindai: konstitucionalistinis aspektas* (Vilnius: Technika, 2008); Edita Žiobienė, „Konstituciniai įstatymai“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis* (Vilnius: MRU, 2017), 45–46.

6 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d., 2008 m. spalio 18 d., 2001 m. balandžio 2 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2006 m. kovo 14 d. nutarimai.

politinių jėgų atstovams nepavyko susitarti, kokios sritys yra ypač reikšmingos. Buvo nutarta, kad tai galės padaryti Seimas nustatydamas konstitucinių įstatymų sąrašą. Tokia nuostata yra įtvirtinta Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, kurioje nustatyta, kad „Lietuvos Respublikos konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas“. Pagal Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalį Seimas gali įveikti Respublikos Prezidento veto konstituciniam įstatymui, jeigu už tą įstatymą balsuoja ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių.

Pagal 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimtą Konstituciją konstituciniai įstatymai galėjo kilti tik iš konstitucinių įstatymų sąrašo, numatyto Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje. Seimo 1996 m. birželio 6 d. priimtu įstatymu⁷ pakeitus Konstitucijos 47 straipsnį, jame buvo įtvirtinta nuostata, kad tam tikrus žemės nuosavybės santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas. Šiuo metu Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje (2003 m. sausio 23 d. redakcija) nustatyta, kad „žemė, vidaus vandenys ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą“⁸. Taigi pagal šiuo metu galiojančią Konstituciją konstituciniai įstatymai gali kilti iš dviejų šaltinių: iš konstitucinių įstatymų sąrašo, kurį nustato Seimas, ir iš tam tikrame Konstitucijos straipsnyje įtvirtintos normos, kad tam tikrus konkrečius santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas. Ir į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, ir tuos konstitucinius įstatymus, kurie numatyti tam tikrame Konstitucijos straipsnyje (kol kas konstitucinis įstatymas numatytas tik Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje), Seimas gali priimti, jeigu už tai balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o pakeisti juos galima ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, gali būti priimtas tik kaip konstitucinis įstatymas, jam priimti reikia ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių balsų.⁹ Kol įstatymas nėra įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą kaip konstitucinis įstatymas arba kol tam tikrame Konstitucijos straipsnyje nėra nustatyta, kad tam tikrus konkrečius santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas, nė vienas įstatymas negali būti priimamas kaip konstitucinis įstatymas, išskyrus įstatymą, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas.¹⁰ Konstitucinių įstatymų sąrašą Seimas nustatė 2012 m. kovo 15 d. priimtu konstituciniu įstatymu.¹¹ Ir tų konstitucinių įstatymų, kurie nurodyti konstitucinių įstatymų sąrašė, ir tų, kurie numatyti tam tikrame Konstitucijos straipsnyje, teisinė galia yra žemesnė negu Konstitucijos, bet aukštesnė negu paprastųjų įstatymų. Konstituciniai įstatymai turi neprieštarauti Konstitucijai, o paprastieji įstatymai – Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams; konstituciniai įstatymai gali būti keičiami tik konstituciniais įstatymais, jų negalima pakeisti paprastaisiais įstatymais. Pagal Konstituciją visi Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka priimti konstituciniai įstatymai, nepaisant to, ar jie yra konstituciniai įstatymai, tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje, ar į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti konstituciniai įstatymai, turi vienodą teisinę galią; tokią pačią teisinę galią turi ir konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantis konstitucinis įstatymas. Konstitucija yra keičiama ne konstituciniais įstatymais, o įstatymais, priimamais Konstitucijoje nustatyta specialia tvarka; Konstitucijos keitimo įstatymai turi Konstitucijos galią. Nuo kitų įstatymų konstituciniai įstatymai pirmiausia skiriasi priėmimo ir keitimo tvarka, kurią lemia ypatinga jų vieta teisės sistemoje. Minėta, kad konstitucinis įstatymas negali būti keičiamas ar panaikinamas paprastuoju įstatymu, – pagal Konstituciją jis gali būti keičiamas tik konstituciniu įstatymu.¹² Pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį konstituciniai įstatymai, *inter alia* konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantis konstitucinis įstatymas, keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų

7 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 64-1501.

8 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 14-540.

9 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 19-828.

10 *Ibid.*

11 Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinis įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 36-1772.

12 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 29-938; atitaisydas: 2001, Nr. 30.

dauguma. Taigi Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta balsų dauguma, reikalinga konstituciniams įstatymams keisti, yra didesnė nei Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalyje nustatytoji paprastiesiems įstatymams keisti – Seimo posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma.

1.2. Nauji oficialiosios konstitucinių įstatymų doktrinos aspektai

Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime oficialioji konstitucinė konstitucinių įstatymų doktrina plėtojama tuo aspektu, kad yra atskleista, kokius įgaliojimus turi Seimas, kai nori padaryti savo priimto paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pataisas. Minėta, kad konstitucinis ginčas buvo kilęs dėl to, ar paprastąjį įstatymą, Seimo sprendimu vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, buvo galima pakeisti kitu paprastuoju įstatymu, ar jis galėjo būti pakeistas tik konstituciniu įstatymu.¹³

Konstitucijoje nėra tiesiogiai nustatyta, kokiais kriterijais turėtų vadovautis Seimas įrašydamas konkrečius konstitucinius įstatymus į pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį priimtą konstitucinių įstatymų sąrašą. Tačiau iš Konstitucijos, *inter alia* jos 69 straipsnio 3 dalies, 72 straipsnio 2 dalies nuostatų, kuriomis įtvirtinta sudėtingesnė konstitucinių įstatymų priėmimo ir keitimo tvarka, matyti, kad konstituciniais įstatymais turėtų būti reguliuojamos konstituciškai svarbios visuomeninių santykių sritys, ypač reikšmingi valstybės ir visuomenės gyvenimo klausimai. Konstitucinis Teismas 2020 m. liepos 30 d. nutarime konstatavo, kad pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį konstitucinių įstatymų sąrašas negali būti beprasmis, kad įstatymo įrašymas į konstitucinių įstatymų sąrašą pagal Konstituciją reiškia, jog taip užtikrinama, kad konstituciniais įstatymais sureguliuoti visuomeniniai santykiai įstatymais nebus reguliuojami kitaip, kad bus garantuojamas didesnis konstituciniais įstatymais reguliuojamų visuomeninių santykių stabilumas. Nors Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nėra nustatyta, kada Seimas turi priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, „pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį, aiškinamą konstitucinio teisinės valstybės principo kontekste, Seimo priimtas konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantis konstitucinis įstatymas suponuoja Seimo įsipareigojimą priimti šiame konstituciniame įstatyme nurodytus konstitucinius įstatymus, t. y. atitinkamus visuomeninius santykius reguliuoti konstituciniais įstatymais. Kitaip tariant, Seimui pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį priėmus konstitucinių įstatymų sąrašą konstitucinį įstatymą, t. y. 3/5 Seimo narių balsų dauguma nusprendus, kokie visuomeniniai santykiai dėl jų ypatingos svarbos ir poreikio užtikrinti didesnę jų reguliavimo stabilumą turi būti reguliuojami konstituciniais įstatymais, tie visuomeniniai santykiai negali būti reguliuojami žemesnės galios teisės aktais – įstatymais ir poįstatyminiais teisės aktais“. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „pagal Konstituciją Seimas, priėmęs konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantį konstitucinį įstatymą, turi pareigą Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka priimti *inter alia* į šį sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, kuriais būtų reguliuojami visuomeniniai santykiai, iki konstitucinių įstatymų sąrašą nustatančio konstitucinio įstatymo priėmimo sureguliuoti paprastaisiais įstatymais“.

Kartu Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, jog „vien tai, kad į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašomas konstitucinis įstatymas, kuriuo turi būti reguliuojami tam tikri visuomeniniai santykiai, iki tol reguliuoti paprastuoju įstatymu, nereiškia, kad tuos visuomeninius santykius reguliuojantis paprastasis įstatymas dėl tuos santykius reguliuosiančio konstitucinio įstatymo

13 Konstitucinio įstatymo (konstitucinių aktų) sąvoka taip pat vartojama Konstitucijos 150 straipsnyje, kuriame *inter alia* nustatyta, kad Konstitucijos sudedamąja dalimi yra konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“, konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines rytų sąjungas“, konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. Nurodytieji teisės aktai yra Konstitucijos sudedamoji dalis, jų galia yra tokia pati, kaip pačios Konstitucijos, juos pakeisti galima tik tokia pačia tvarka, kokia yra keičiama Konstitucija. Jų negalima paisyti su konstituciniais įstatymais, numatytais konstitucinių įstatymų sąrašė, taip pat Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje, – jų teisinė galia yra mažesnė negu tų teisės aktų, kurie nurodyti Konstitucijos 150 straipsnyje.

įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą savaime tampa konstituciniu įstatymu“. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „pagal Konstituciją tol, kol į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytas konstitucinis įstatymas nėra priimtas Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, galioja tuos visuomeninius santykius reguliuojantis paprastasis įstatymas“; Seimas tokį paprastąjį įstatymą gali keisti bendra paprastiesiems įstatymams priimti Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka. „Tačiau tokią Seimo diskreciją saisto minėtas iš Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies, aiškinamos konstitucinio teisinės valstybės principo kontekste, kylantis Seimo įsipareigojimas, priėmus konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantį konstitucinį įstatymą, taip pat priimti jame nurodytus konstitucinius įstatymus, t. y. atitinkamus visuomeninius santykius reguliuoti konstituciniais įstatymais“.

Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „pagal Konstituciją tais atvejais, kai Seimas nusprendžia nustatyti naują visuminį atitinkamų paprastuoju įstatymu sureguliuotų visuomeninių santykių, kurie pagal konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantį konstitucinį įstatymą turi būti reguliuojami konstituciniu įstatymu, teisinį reguliavimą, pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį toks *naujas visuminis teisinis reguliavimas turi būti nustatytas konstituciniu įstatymu*. Kitaip aiškinant Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį, esą Seimas turi neribotą diskreciją bet kada priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, konstitucinių įstatymų sąrašas, kaip ir minėtas iš Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies, aiškinamos konstitucinio teisinės valstybės principo kontekste, kylantis Seimo įsipareigojimas priimti šiame konstituciniame įstatyme nurodytus konstitucinius įstatymus, būtų beprasmis“ (*citatosė kursyvu išskirta autoriaus*).

Konstitucinis Teismas konstatavo ir tai, kad paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, *išdėstyti nauja redakcija, jeigu yra nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas, galima tik konstituciniu įstatymu*, to negalima padaryti paprastuoju įstatymu. Atsižvelgdamas į tai, kad Seimo priimtu paprastuoju įstatymu išdėstyta naujos redakcijos Referendumo įstatyme buvo nustatytas naujas visuminis teisinis reguliavimas, Konstitucinis Teismas nutarė, kad ginčijamas nauja redakcija išdėstytas Referendumo įstatymas (2018 m. gruodžio 20 d. redakcija) prieštarauja Konstitucijai pagal jo priėmimo tvarką, nes pagal Konstituciją Seimas naujos redakcijos Referendumo įstatymą, kuriame nustatytas naujas visuminis teisinis reguliavimas, galėjo priimti tik kaip konstitucinį, o ne kaip paprastąjį įstatymą.

Taigi pagrindinis kriterijus, kuriuo remdamasis Seimas gali pasirinkti, ar paprastąjį įstatymą, Seimo sprendimu vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeisti kitu paprastuoju įstatymu, ar jį galima pakeisti tik konstituciniu įstatymu, yra tai, ar įstatymo pakeitimais yra nustatomas *naujas visuminis teisinis reguliavimas*. Jeigu nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas, tokie paprastojo įstatymo, įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti tik konstituciniu įstatymu, o jeigu visuminis teisinis reguliavimas nesikeičia, paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti bendra tvarka kitu paprastuoju įstatymu. Esminę reikšmę turi ne tai, ar paprastasis įstatymas, vėliau įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą, išdėstomas nauja redakcija, o tai, ar jį išdėstant nauja redakcija yra nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas.

Manytina, jog Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime tokia doktrina, kad jeigu yra keičiamas paprastuoju įstatymu, Seimo sprendimu vėliau įrašytu į konstitucinių įstatymų sąrašą, nustatytas visuminis teisinis reguliavimas, tai galima padaryti tik konstituciniu įstatymu, suformuota dėl to, kad Konstitucijoje nėra fiktyvių ar beprasmių normų, kiekviena iš jų sukelia tam tikrus teisinius padarinius, jos negali jų nesukelti. Sutikus su kitu požiūriu, esą Seimas turi diskreciją spręsti, kokios formos teisės aktu – paprastuoju ar konstituciniu įstatymu keisti anksčiau priimtą paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, tektų konstatuoti, kad konstitucinis reikalavimas į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus priimti kaip konstitucinius įstatymus gali būti nevykdomas. Bet toks konstatavimas nebūtų konstituciškai pagrįstas, nes jis reikštų *inter alia* tai, kad Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies nuostatos dėl konstitucinių įstatymų sąrašo, jų priėmimo ir keitimo tvarkos yra fiktyvios, realiai nieko nereiškančios.

Taip negali būti. Konstitucinio Teismo suformuota doktrina reiškia, kad Seimo nariai, prieš apsisprendami, kokius įstatymus įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, turėtų susitarti dėl tam tikrų konstitucinių įstatymų, planuojamų įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, turinio, kitaip priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus būtų sunku, nes galėtų nepakakti Seimo narių balsų (minėta, kad konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma). Kitaip tariant, jeigu dėl konstitucinių įstatymų sąrašo ir konkretaus konstitucinio įstatymo turinio nėra išankstinio plataus Seimo narių sutarimo, toks įstatymas neturėtų būti įrašomas į konstitucinių įstatymų sąrašą.

Nekvestionuodami Konstitucinio Teismo nutarime nurodyto kriterijaus, negalime neatkreipti dėmesio į tai, kad jo suformuluotas terminas „naujas visuminis teisinis reguliavimas“ gali būti suprantamas labai skirtingai. Vien tai, kad įstatymas išdėstytas nauja redakcija, savaime nereiškia, kad yra nustatytas naujas visuminis teisinis reguliavimas. Išdėstant įstatymą nauja redakcija, jame gali būti pakeista labai daug straipsnių, bet visuminis teisinis reguliavimas dėl to gali likti nepakitęs, nes jo esmė lieka tokia pati. Kita vertus, įstatyme pakeitus vos vieną straipsnį ar papildžius įstatymą kokia nors nauja esmine nuostata, įstatyme nustatytas visuminis teisinis reguliavimas gali iš esmės pasikeisti. Neatmestina ir tai, kad vien vadinamųjų techninio pobūdžio normų pakeitimai gali būti aiškinami *inter alia* kaip nustatantys naują visuminį teisinį reguliavimą. Tai, kad gali būti skirtingai suprantama, ar įstatymo pataisomis yra nustatytas naujas visuminis teisinis reguliavimas, užprogramuoja naujus konstitucinius ginčus. Kad ir kaip būtų, Konstitucinis Teismas pateikė įstatymų leidėjui teisinį kriterijų, kuriuo jis turės vadovautis apsisprenddamas, ar paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimus daryti kitu paprastuoju įstatymu, ar jie gali būti padaryti tik konstituciniu įstatymu.

Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime išaiškinta ir tai, *koks subjektas gali priimti ir keisti konstitucinius įstatymus*. Ankstesniuose Konstitucinio Teismo nutarimuose¹⁴ buvo konstatuota, kad pagal Konstituciją tik Seimas turi įgaliojimus nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą, to negalima padaryti referendumu. Nebuvo aišku, ar tokia doktrininė nuostata reiškia, kad tik Seimas gali priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, kad tokių įstatymų negalima priimti referendumu. Konstitucinis Teismas pabrėžė, jog tai, kad pagal Konstituciją konstitucinių įstatymų sąrašą nustato tik Seimas ir kad konstitucinių įstatymų sąrašas negali būti priimamas referendumu, „nereiškia, kad pagal Konstituciją į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti konstituciniai įstatymai, taip pat Konstitucijoje tiesiogiai nurodyti konstituciniai įstatymai negali būti priimami ar keičiami referendumu“. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „pagal Konstitucijos 69 straipsnio 4 dalį referendumu gali būti priimama ne tik paprastieji įstatymai ar jų nuostatos, bet ir į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti ar Konstitucijoje tiesiogiai nurodyti konstituciniai įstatymai, taip pat keičiamos jų nuostatos“. Kitoks Konstitucijos aiškinimas, esą visų konstitucinių įstatymų priėmimas ir keitimas yra išimtinė Seimo kompetencija, būtų nesuderinamas *inter alia* su Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu. Referendumu priimtiems konstituciniams įstatymams ir juos keičiantiems konstituciniams įstatymams taikytina Konstitucijos 71 straipsnio 3, 4 dalyse įtvirtinta pasirašymo ir oficialaus paskelbimo tvarka: referendumu priimtą konstitucinį įstatymą ne vėliau kaip per 5 dienas privalo pasirašyti ir oficialiai paskelbti Respublikos Prezidentas; jeigu nurodytu laiku tokio įstatymo Respublikos Prezidentas nepasirašo ir nepaskelbia, toks įstatymas įsigalioja po to, kai jį pasirašo ir oficialiai paskelbia Seimo Pirmininkas. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad referendumu priimti konstituciniai įstatymai turi tokią pačią teisinę galią, kaip ir Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka Seimo priimti konstituciniai įstatymai; Seimas turi įgaliojimus Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta

14 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. gruodžio 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 94-1852; 2014 m. liepos 11 d. nutarimas. *TAR*, 2014-07-11, Nr. 10117.

tvarka, t. y. ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma, keisti referendumu priimtus konstitucinius įstatymus.

1.3. 1918 m. vasario 16 d. Lietuvos Nepriklausomybės Akto ir 1992 m. Konstitucijos santykis

Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarimas labai svarbus dar vienu aspektu: Konstitucinis Teismas pirmą kartą atskleidė 1918 m. vasario 16 d. Lietuvos Nepriklausomybės Akto ir 1992 m. Konstitucijos santykį. Nutarime konstatuota, kad 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės Aktas yra steigiamojo pobūdžio valstybės pamatinis konstitucinis pamatas, juo buvo įkurta šiuolaikinė Lietuvos valstybė kaip tarptautinės teisės subjektas. Lietuvos valstybės pamatiniai teisės aktai taip pat yra 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo rezoliucija dėl atstatytos Lietuvos demokratinės valstybės, kuria Lietuvos valstybė paskelbta demokratine respublika, Lietuvos Laisvės Kovos Sąjūdžio Tarybos 1949 m. vasario 16 d. deklaracija ir 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Aktas „Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atstatymo“. Nurodytieji teisės aktai, nustatantys valstybės konstitucinius pamatus, nėra konstituciniai įstatymai ir negali būti jiems prilyginami. Pati 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimta Konstitucija kyla iš 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės Akto (kartu su 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo rezoliucija dėl atstatytos Lietuvos demokratinės valstybės) ir iš 1990 m. kovo 11 d. Akto „Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atstatymo“. Konstitucinis Teismas pabrėžė ir tai, kad „Lietuvos valstybės pamatinių konstitucinių aktų nuostatos, įtvirtinusios ir įgyvendinusios nepakeičiamus pamatinius konstitucinius principus – nepriklausomybę, demokratiją, prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, turi *virškonstitucinę galią*; jų negali paneigti jokia Lietuvos valstybės konstitucija. Atvirkščiai, Konstitucija, kaip aukščiausioji teisė, įtvirtina ir besąlygiškai saugo šias konstitucines vertybes“. Tai, kad nurodyti steigiamojo pobūdžio valstybės pamatiniai konstituciniai aktai yra apibūdinti kaip turintys *virškonstitucinę galią*, nereiškia, kad Konstitucinis Teismas esą prisiėmė įgaliojimus tirti, ar 1992 m. Konstitucijos nuostatos atitinka nurodytų steigiamojo pobūdžio valstybės pamatinių konstitucinių aktų nuostatas.¹⁵

15 V. Vaičaitis rašo: „Teismas čia prisiėmė kompetenciją, jog jis turi įgaliojimus ginti ne tiek pačios Konstitucijos viršenybę <...>, kiek „universalias vertybes“, kuriomis grindžiami minėti konstituciniai aktai ir pati Konstitucija.“ Prašedamas šių mintį, autorius rašo, kad „Konstitucija nesuteikia Konstituciniam Teismui įgaliojimų vertinti 1992 m. Konstitucijos nuostatų atitikties kokių nors kitų aktų atžvilgiu“ (Žr. Vaičaitis, *supra* note 3). Cituoti teiginiai leidžia manyti, kad V. Vaičaitis yra tos nuomonės, jog Konstitucinis Teismas esą prisiėmė įgaliojimus vertinti, ar 1992 m. Konstitucija atitinka nurodytų steigiamojo pobūdžio valstybės pamatinių konstitucinių aktų nuostatas. Su tokiu požiūriu negalime sutikti, nes iš Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarimo tokios išvados, kurias daro V. Vaičaitis, nekyla. Jo priekaištai Konstituciniam Teismui yra visiškai nepagrįsti, grindžiami klaidingu Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatų interpretavimu. Konstitucinis Teismas nutarime tik išplėtojo savo ankstesniuose nutarimuose suformuotą doktriną, kad net Tauta referendumu negali paneigti fundamentalių vertybių, kuriomis grindžiamas visuomenės ir valstybės gyvenimas. Joms pirmiausia priskirtinos valstybės nepriklausomybė, demokratija, prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdis. Šios vertybės tiesiogiai ir implicitiškai yra įtvirtintos Konstitucinio Teismo nutarime nurodytuose steigiamojo pobūdžio valstybės pamatiniuose konstituciniuose aktuose: 1918 m. vasario 16 d. nutarime ir 1990 m. kovo 11 d. Akte. Jeigu referendumu ar Seimo priimtu įstatymu dėl Konstitucijos pakeitimo būtų padarytos Konstitucijos pataisos, paneigiančios nurodytas fundamentalias vertybes, tokias Konstitucijos pataisas Konstitucinis Teismas pripažintų prieštaraujančiomis Konstitucijai ne todėl, kad jos nederą su 1918 m. vasario 16 d. nutarimu ar 1990 m. kovo 11 d. Aktu, bet dėl to, kad jos nederą su pačia Konstitucija, kuri grindžiama 1918 m. vasario 16 d. nutarimu ar 1990 m. kovo 11 d. Aktu. Taigi Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime pavartota nuostata, kad „Lietuvos valstybės pamatinių konstitucinių aktų nuostatos, įtvirtinusios ir įgyvendinusios nepakeičiamus pamatinius konstitucinius principus – nepriklausomybę, demokratiją, prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, turi *virškonstitucinę galią*; jų negali paneigti jokia Lietuvos valstybės konstitucija“ nereiškia, kad Konstitucinis Teismas esą išplėtė jam Konstitucijoje numatytą kompetenciją ir prisiėmė įgaliojimus tirti, ar 1992 m. Konstitucijos nuostatos dera su 1918 m. vasario 16 d. nutarimu ar 1990 m. kovo 11 d. Aktu.

Išvados

1. Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime yra atskleista, kokių kriterijų vadovaudamasis Seimas gali apsispręsti, ar paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeisti kitu paprastuoju įstatymu, ar jis gali būti pakeistas tik konstituciniu įstatymu. Jeigu keičiant paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, yra nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas, tokie paprastojo įstatymo, įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti tik konstituciniu įstatymu, o jeigu naujas visuminis teisinis reguliavimas nėra nustatomas, paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti kitu paprastuoju įstatymu.
2. Esminę reikšmę turi ne tai, ar paprastasis įstatymas, kuris yra įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą, išdėstomas nauja redakcija, o tai, ar jį išdėstant nauja redakcija yra nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas.
3. Tai, kad pagal Konstituciją konstitucinių įstatymų sąrašą nustato tik Seimas, kad toks sąrašas negali būti priimamas referendumu, nereiškia, kad pagal Konstituciją Seimo į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti konstituciniai įstatymai, taip pat Konstitucijoje tiesiogiai nurodyti konstituciniai įstatymai negali būti priimami ar keičiami referendumu.
4. Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime pirmą kartą atskleistas 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės Akto ir 1992 m. Konstitucijos santykis. 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimta Konstitucija kyla iš 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės Akto (kartu su 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo rezoliucija dėl atstatytos Lietuvos demokratinės valstybės) ir iš 1990 m. kovo 11 d. Akto „Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atstatymo“. Lietuvos valstybės pamatinių steigiamojo pobūdžio konstitucinių aktų nuostatos, įtvirtinusios ir įgyvendinusios nepakeičiamus pamatinius konstitucinius principus – valstybės nepriklausomybę, demokratiją, prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, turi virškonstitucinę galią; jų negali paneigti jokia Lietuvos valstybės konstitucija. Atvirkščiai, Konstitucija, kaip aukščiausioji teisė, įtvirtina ir besąlygiškai saugo šias konstitucines vertybes.
5. Konstitucinio Teismo suformuota doktrina reiškia, kad Seimo nariai, prieš apsispręsdami, kokius įstatymus įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, turėtų susitarti ne tik dėl konstitucinių įstatymų sąrašo, bet ir dėl į konstitucinių įstatymų sąrašą planuojamų įrašyti konstitucinių įstatymų turinio, kitaip priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus būtų sunku, nes gali nepakakti Seimo narių balsų. Jeigu dėl konstitucinių įstatymų sąrašo ir konkretaus konstitucinio įstatymo turinio nėra išankstinio plataus Seimo narių sutarimo, toks įstatymas neturėtų būti įrašomas į konstitucinių įstatymų sąrašą.

New Aspects of the Official Constitutional Doctrine of Constitutional Laws

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Prof. dr. Vytautas Sinkevičius
E-mail: v.sinkevicius@mruni.eu

Summary. *The article examines the new aspects of the official constitutional doctrine of constitutional laws revealed in the Constitutional Court's ruling of 30 July 2020. Constitutional laws differ from other laws primarily in the adoption and amendment procedure, which is determined by their special place in the legal system. Unless a law is included in the list of constitutional laws as a constitutional law or unless a particular article of the Constitution provides that certain specific relationships are governed by means of a constitutional law, no law may be passed as a constitutional law except a law establishing the list of constitutional laws. Constitutional laws are adopted if more than half of all members of the Seimas vote in favour of them, and they are amended by a majority of not less than 3/5 of all members of the Seimas. The Seimas, having adopted a constitutional law establishing the list of constitutional laws, has the duty to adopt the constitutional laws included in this list, where those laws would regulate social relationships regulated by ordinary laws before the adoption of the constitutional law establishing the list of constitutional laws. If a new overall legal regulation is established by amending an ordinary law later entered in the list of constitutional laws by means of a decision of the Seimas, such amendments to an ordinary law entered in the list of constitutional laws may be made only by means of a constitutional law. If the overall legal regulation does not change, amendments to an ordinary law later entered in the list of constitutional laws may be made by means of another ordinary law.*

Keywords: *constitutional laws, list of constitutional laws, powers of the Seimas in adopting and amending constitutional laws.*