

LIETUVOS KONSTITUCINĖS KONTROLĖS MODELIS: KELIOS TEORINĖS IR PRAKTINĖS PROBLEMOS

PROF. DR. VYTAUTAS SINKEVIČIUS

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės institutas
The Institute of Constitutional and Administrative Law of the Faculty
of Law of Mykolas Romeris University
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
El. paštas v.sinkevicius@mruni.eu*

Santrauka

Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime suformuluota Konstitucijos pataisų doktrina suponuoja esminius Lietuvos konstitucinės kontrolės sampratos pokyčius. Konstitucijoje yra įtvirtintas ne tik paskesnės (a posteriori) konstitucinės kontrolės modelis, bet ir išankstinės (a priori) konstitucinės kontrolės modelis. Ne visų įstatymų ir kitų teisės aktų projektų atžvilgiu, bet tik įstatymų projektų, kuriais keičiama Konstitucija. Referendumui teikiamo įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo projekto konstitucingumo išankstinę (a priori) kontrolę gali atlikti Vyriausioji rinkimų komisija, spręsdama, ar registruoti referendumo iniciatyvinę grupę, taip pat Seimas, spręsdamas, ar skelbti referendumą, kai yra surinkta 300 tūkst. piliečių parašų. Galutinį sprendimą, ar siūlomas Konstitucijos pataisos projektas, kuris teikiamas referendumui, neprieštarauja Konstitucijai, visais atvejais turi būti priimti atitinkamai Vyriausiasis administracinis teismas ir Konstitucinis Teismas. Tik Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus spręsti, ar Seimo arba Tautos referendumu priimtas įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo neprieštarauja Konstitucijai.

Reikšminiai žodžiai: Konstitucijos pataisų doktrina; konstitucinės kontrolės modelis; Konstitucinis Teismas.

Įvadas

Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. ir 2015 m. liepos 11 d. nutarimuose yra suformulavęs procesinių ir materialųjų reikalavimų Konstitucijos pataisoms doktriną, pagal kurią iš pačios Konstitucijos kylantys jos keitimo apribojimai neleidžia Seimui ir Tautai referendumu priimti tokių Konstitucijos pataisų, kuriomis būtų naikinamas prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, demokratija ar valstybės nepriklausomybė. Konstitucinio Teismo doktrina suponuoja esminius Lietuvos konstitucinės kontrolės sampratos pokyčius.

Tyrimo tikslas – išnagrinėti, kaip Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas pakeitė Lietuvos konstitucinės kontrolės sampratą, kokiais naujais bruožais buvo papildyta ši doktrina, kokių teorinės ir praktinės konstitucinės kontrolės problemų kyla iš Konstitucinio Teismo suformuotos materialųjų reikalavimų Konstitucijos pataisoms doktrinos.

Nurodyti klausimai teisės mokslinėje literatūroje nebuvo tirti. Atliekant tyrimą taikyti analizės, apibendrinimo ir lyginamasis metodai.

Materialieji Konstitucijos keitimo reikalavimai

Konstitucinis Teismas 2014 m. liepos 11 d. nutarime¹ konstatavo, kad Konstitucijoje² yra įtvirtinti *materialieji* Konstitucijos keitimo apribojimai, kurie reiškia, kad *negali būti daromos tam tikro turinio Konstitucijos pataisos*. Konstitucijos 2 straipsnio nuostata „suverenitetas priklauso Tautai“, 4 straipsnio nuostata „aukščiausių suverenią galią

¹ Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas. *Teisės aktų registras (TAR)*, 2014-07-11, Nr. 10117.

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

Tauta vykdo tiesiogiai“ ir 9 straipsnio nuostata „svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu“ negali būti aiškinamos vien pažodžiui, – šios nuostatos nereiškia, kad Tauta referendumu gali nustatyti bet kokią, net ir iš Konstitucijos kylančių reikalavimų neatitinkantį, teisinį reguliavimą. Konstitucija saisto ir pačią valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą, todėl aukščiausia suvereni Tautos galia gali būti vykdoma, *inter alia*, tiesiogiai (referendumu), tik laikantis Konstitucijos. Iš Konstitucijos viršenybės principo kyla imperatyvas neteikti referendumui tokių galimų sprendimų, kurie neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, demokratija ir valstybės nepriklausomybė yra tokios konstitucinės vertybės, kurios sudaro Konstitucijos, kaip visuomenės sutarties, ir ja grindžiamo Tautos bendro gyvenimo, pačios Lietuvos valstybės pamatą. *Niekas negali paneigti Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių šias pamatines konstitucines vertybes*, nes tai reikštų pačios Konstitucijos esmės paneigimą. Todėl net paisant minėtų iš pačios Konstitucijos kylančių jos keitimo apribojimų *negali būti priimamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę*“ [kursyvas – V. S.].

Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimo formuluotės „*negali būti priimamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę*“ reiškia, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas *absolutus draudimas* daryti tokias Konstitucijos pataisas, kurios paneigtų prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ir valstybės nepriklausomybę. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai taikytini ne tik tuo atveju, kai Konstitucijos pataisas daro Seimas, bet ir Konstituciją keičiant referendumu. Nors Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime nurodytos tik kai kurios konstitucinės vertybės, kurių „*niekas negali paneigti Konstitucijos pataisomis*“, t. y. prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, demokratija,

valstybės nepriklausomybė, šis vertybių sąrašas, mūsų nuomone, negali būti aiškinamas kaip išsamus (baigtinis). Konstitucijoje yra daug kitų konstitucinių vertybių, kurių taip pat negalima paneigti Konstitucijos pataisomis (pavyzdžiui, nuostatos, kad teisingumą vykdo tik teismai, visų asmenų lygiateisiškumo, teisės viršenybės, valdžių padalijimo ir pusiausvyros principų bei kitų vertybių). Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimo formuluotė „negali būti priimamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę“ reiškia ir tai, kad materialiujų Konstitucijos keitimo apribojimų nesilaikymas būtų pagrindas atitinkamą Konstitucijos pataisą pripažinti prieštaraujančia Konstitucijai.

Konstitucijoje nustatyta, kad „negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai“ (7 str. 1 d.). Tai reiškia, kad Konstitucija yra aukščiausioji teisė³. Konstitucijos „teisinės galios viršenybė suponuoja, kad visi kiti teisės aktai turi neprieštarauti Konstitucijai. <...> tai yra konstitucionalizmo principo esmė ir konstitucionalistinio požiūrio į teisinį reguliavimą šerdis“⁴. Konstitucijos viršenybė užtikrinama įvairiais būdais, svarbiausias iš jų – įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo kontrolė⁵, leidžianti patikrinti, ar įstatymai ir kiti teisės aktai neprieštaruja Konstitucijai, ir pašalinti juos iš teisės sistemos, jeigu jie neatitinka Konstitucijos.

Nors konstitucinės kontrolės institutas kiekvienoje valstybėje turi tam tikrų specifinių bruožų, jo turinį atskleidžia šie pagrindiniai požymiai: kokių teisės aktų atitiktis konstitucijai yra tiriama, kada tai daroma (kontrolės vykdymo laikas), kokia yra kontrolės forma, ar yra privalomi konstitucinės kontrolės institucijų sprendimai⁶. Pagal

³ Kūris, E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis. *Justitia*. 2003, Nr. 3–4, p. 4.

⁴ Kūris, E. Konstitucijos dvasia. *Jurisprudencija*. T. 30(22) (2002), p. 18.

⁵ Žilys, J. *Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001, p. 20–31.

⁶ Žr., pavyzdžiui, *Konstytucionnyi kontrol v zarubežnyh stranach*. Moskva: Norma, Infra-M, 2010, p. 50–56.

tai, kada vykdoma konstitucinė kontrolė, yra išskiriamos išankstinė (*a priori*) ir paskesnė (*a posteriori*) konstitucinės kontrolės. Esant išankstinei (*a priori*) konstitucinei kontrolei, tiriama valstybės vadovo nepasirašytų ir nepaskelbtų, t. y. nepromulguotų, ir dar neįsigaliojusių įstatymų atitiktis konstitucijai. Ši kontrolė visada yra abstrakti – ji nėra siejama su konkrečios bylos nagrinėjimu teismuose, nėra susijusi su konkrečiu teisiniu ginču. Išankstinė (*a priori*) konstitucinė kontrolė nėra plačiai paplitusi, nes tol, kol įstatymas ar kitas teisės aktas nėra realiai taikomas, sunku pastebėti visus galimus jo neatitikties konstitucijai aspektus. Konstatavus, kad toks įstatymas ar kitas teisės aktas neprieštarauja konstitucijai, vėliau gali paaiškėti tokių teisės aktų trūkumų, kurie būtų pagrindas iš naujo kelti klausimą, ar įstatymas ir kitas teisės aktas neprieštarauja konstitucijai, tačiau pakartotinis jų konstitucingumo tyrimas yra neįmanomas. Abejones dėl tokių įstatymų ir kitų teisės aktų atitikties konstitucijai galima pašalinti tik padarius jų pakeitimus. Nurodant valstybes, kuriose vykdoma išankstinė (*a priori*) konstitucinė kontrolė, dažniausiai minima Prancūzija – jos Konstitucijos 61 straipsnyje nustatyta, kad „Organiniai įstatymai prieš juos paskelbiant, 11 straipsnyje minimi įstatymo pasiūlymai prieš juos pateikiant referendumui ir parlamento rūmų reglamentai prieš pradedant juos taikyti turi būti pateikti Konstitucinei Tarybai, ji priima sprendimą dėl jų atitikties Konstitucijai.“ Prancūzijos Konstitucijos 62 straipsnyje nustatyta, kad „nuostata, kuri pripažinta nekonstitucine 61 straipsnio pagrindu, negali būti promulguota ar taikoma“.

Paskesnė (*a posteriori*) konstitucinė kontrolė – tiriama įsigaliojusių įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktis konstitucijai. Jos pranašumas yra tas, kad įstatymų ir kitų teisės aktų realus taikymas leidžia geriau identifikuoti jų galimo prieštaravimo konstitucijai požymius. Paskesnė (*a posteriori*) konstitucinė kontrolė taikoma daugumoje valstybių.

Remdamasis Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalimi, Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja

Konstitucijai arba įstatymams. Analogiškos nuostatos įtvirtintos Konstitucijos 105 straipsnio 1 ir 2 dalyse. Remdamasis Konstitucijos 105 straipsnio 3 dalies 3 punktu, Konstitucinis Teismas teikia išvadą, ar „Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai“. Iki tol, kol buvo priimtas Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas, Lietuvos mokslinėje teisinėje literatūroje buvo vieningai laikomasi nuomonės, kad Konstitucijoje įtvirtintas *a posteriori* (paskesnės) konstitucinės kontrolės modelis, o vienintelis *a priori* (išankstinės) kontrolės atvejis yra tarptautinių sutarčių konstitucingumo tyrimas. Antai, Egidijus Jarašiūnas teigia, kad „Konstitucinis Teismas iš esmės vykdo kontrolę *a posteriori* (tik tarptautinių sutarčių konstitucingumas gali būti tikrinamas ir *a priori* kontrolės forma)⁷. Panašios nuomonės laikosi Egidijus Kūris, jo teigimu, „Lietuva pasirinko tokį paskesniosios konstitucinės kontrolės modelį, kai aukščiausiųjų įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių institucijos aktų konstitucingumo patikrą atlieka speciali teisminė institucija – Konstitucinis Teismas⁸, kad tik tarptautinių sutarčių atitikties Konstitucijai tyrimas yra vykdomas *a priori*⁹. Romualdas Urbaitis rašo, kad „Lietuvoje vyrauja *a posteriori* abstrakčioji konstitucinė teisės normų kontrolė¹⁰. Petras Ragauskas nurodo, kad „pagal Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalies ir 105 straipsnio 1 dalies prasmę (taip pat ir pagal nusistovėjusią praktiką) Konstitucinis Teismas vertina tik priimtus įstatymus (tai, beje, susiję ir su kitais teisės aktais). Jis nevertina teisės aktų projektų, t. y. neatlieka prevencinės konstitucingumo kontrolės¹¹. Lyg apibendrinami

⁷ Jarašiūnas, E. Oficialios konstitucinės doktrinos koregavimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, t. 1(115), p. 62.

⁸ Kūris, E. Konstitucinis Teismas. *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: Registrų centras, 2011, p. 71.

⁹ Kūris, E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis. *Justitia*. 2003, Nr. 3–4, p. 3.

¹⁰ Urbaitis, R. Konstitucinė kontrolė Lietuvoje ir kai kurie probleminiai jos aspektai. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2012, Nr. 2(26), p. 292.

¹¹ Ragauskas, P. Konstitucinio Teismo vaidmuo įstatymų leidyboje. *Teisės problemos*. 2004, Nr. 1, p. 12

šiuos požūrius į tai, koks konstitucinės kontrolės modelis įtvirtintas Konstitucijoje, vadovėlio „Teisės teorijos įvadas“ autoriai rašo: „Lietuvoje nėra prevencinės įstatymų konstitucingumo kontrolės. Taigi, kitaip nei Prancūzijos Konstitucinė Taryba, be kurios „palaiminimo“ negali įsigalioti organiniai įstatymai, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nėra teisės aktų leidybos proceso dalyvis. Seimas neturi ne tik pareigos įstatymų projektus pateikti vertinti Konstituciniam Teismui, bet ir apskritai toks kreipimasis negalimas (teismas jį turėtų atmesti). Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalies ir 105 straipsnio 1 dalies prasnę, Konstitucinis Teismas vertina tik priimtus teisės aktus (išskyrus Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas gali atlikti ir išankstinę (prevencinę) jų konstitucingumo kontrolę, kai tarptautinės sutarties konstitucingumas tikrinamas iki sutarties ratifikavimo, ir vėlesniąją (represyviąją) kontrolę, kuri atliekama jau po to, kai tarptautinė sutartis įsigaliojo).“¹²

Konstituciniam Teismui 2014 m. liepos 11 d. nutarime konstatavus, kad „negali būti priimamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinę žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę“, iki tol buvusi Lietuvos konstitucinės kontrolės samprata įgijo reikšmingų naujų bruožų.

Kaip Konstitucinio Teismo suformuota Konstitucijos pataisų doktrina pakeitė Lietuvos konstitucinės kontrolės modelio sampratą

Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimo formuluotės „negali būti priimamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinę žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę“ reiškia, kad įstatymuose ir Seimo Statute, reglamentuojančiuose

¹² *Teisės teorijos įvadas*. 2-asis patais. ir papild. leid. Vilnius: Mes, 2012, p. 379.

Konstitucijos keitimo procedūras, turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuris *neleistų atsirasti* tokioms Konstitucijos pataisoms – padarytoms referendumu ar Seimo priimtu įstatymu dėl Konstitucijos pakeitimo – kuriomis būtų paneigiamos Konstitucijoje įtvirtintos pamatinės vertybės. Vadinasi, būtina *išankstinė (a priòri) įstatymų projektų*, kuriais keičiama Konstitucija, konstitucingumo kontrolė. Minėta, kad *iki Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime suformuluotos Konstitucijos pataisų doktrinos buvo manoma, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas tik paskesnės (a posterìori) konstitucinės kontrolės modelis*. Konstitucinis Teismas atskleidė, kad *Konstitucijoje yra įtvirtintas ir išankstinės (a priòri) konstitucinės kontrolės modelis*. Ne visų įstatymų ir kitų teisės aktų projektų atžvilgiu, bet *tik įstatymų projektų, kuriais keičiama Konstitucija*. Tokį modelį galima pavadinti *dalinės išankstinės (a priòri) konstitucinės kontrolės modeliu*. Lietuvos konstitucinės teisės teorijoje tai visiškai naujas dalykas.

Konstitucinio Teismo nutarimo formuluotės „*negali būti priimamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinį žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę*“ reiškia ir tai, kad įstatymuose turi būti nustatytas ir toks teisinis reguliavimas, kuris sudarytų galimybę referendumu ar Seimo priimtu įstatymu dėl Konstitucijos pakeitimo *padarytas* Konstitucijos pataisas, kuriomis paneigiamos nurodytos Konstitucijoje įtvirtintos pamatinės vertybės, *pripažinti prieštaraujančiomis Konstitucijai* ir taip jas pašalinti iš Konstitucijos. Taigi, būtina ir *paskesnė (a posterìori) Konstitucijos pataisų konstitucingumo kontrolė*. Ji įtvirtinta Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo įstatyme.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytas ne vien paskesnės (*a posterìori*) konstitucinės kontrolės modelis, kaip buvo manoma iki Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimo, o *mišrus konstitucinės kontrolės modelis*, kuriame dominuoja paskesnė (*a posterìori*) konstitucinė kontrolė, bet kartu yra ir *išankstinės (a priòri) konstitucinės kontrolės modelio elementų – išankstinė (a priòri) konstitucinė*

kontrolė gali būti vykdoma, kaip minėta, ne visų įstatymų ir kitų teisės aktų projektų atžvilgiu, bet *tik įstatymų projektų, kuriais keičiama Konstitucija*.

Įstatymų leidėjas turi tam tikrą *diskreciją* nustatyti, kokia tvarka atliekama *išankstinė (a priori)* įstatymų projektų, kuriais keičiama Konstitucija, ir *paskesnė (a posteriori)* padarytos Konstitucijos pataisos konstitucingumo kontrolė. Šiame procese gali dalyvauti įvairūs subjektai.

Pagal Konstitucinio Teismo doktriną, *referendumui teikiamos* Konstitucijos pataisos projekto konstitucingumo *išankstinę* kontrolę gali atlikti *Vyriausioji rinkimų komisija* (toliau – ir VRK), spręsdama, ar registruoti referendumo iniciatyvinę grupę. Konstitucinis Teismas 2014 m. liepos 11 d. nutarime yra konstatavęs, kad remdamasi galiojančia Vyriausiosios rinkimų komisijos¹³ ir Referendumo¹⁴ įstatymais Vyriausioji rinkimų komisija turi *implicitiškai* įtvirtintus įgaliojimus neregistruoti referendumo iniciatyvinės grupės, jeigu jos teikiamas Konstitucijos pataisos projektas prieštarauja Konstitucijai. Nors yra pagrindas kritikuoti tokių nurodytų įstatymų aiškinimą¹⁵, Konstitucinio Teismo pateiktas įstatymų išaiškinimas yra gerbtinas, jis privalomas visiems.

Antrasis referendumui teikiamos Konstitucijos pataisos projekto konstitucingumo *išankstinės* kontrolės subjektas (antroji tokios kontrolės pakopa) – Seimas, kuris sprendžia, ar skelbti referendumą, kai yra surinkta 300 tūkst. piliečių parašų. Konstitucinis Teismas minėtam nutarime yra konstatavęs, kad Seimas neprivalo skelbti referendumo tais atvejais, kai nutaria, jog referendumui teikiamas Konstitucijos pataisos *projektas* prieštarauja Konstitucijai.

¹³ Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 68-2774.

¹⁴ Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 64-2570.

¹⁵ Sinkevičius, V. Nauji legislatyvinės omisijos „nebuvimas“ aspektai: pastabos Konstitucinio Teismo nutarimo paraštėse. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2015, Nr. 2(38), p. 288–323.

Tai joku būdu nereiškia, kaip kartais klaidingai teigiama, esą Konstitucinis Teismas atėmė iš Tautos teisę rengti referendumus ir spręsti svarbiausius Tautos ir valstybės gyvenimo klausimus. Iš Tautos šios teisės niekas neatėmė ir negali atimti. Konstitucinis Teismas savo nutarime pasakė tik tai, kad niekas, net Tauta, įgyvendindama jai priklausantį suverenitetą, nėra laisva priimti bet kokią sprendimą, nes Tautą riboja žmogaus teisės ir laisvės, kurios yra prigimtinės, o ne gaunamos iš Tautos; ją riboja demokratijos, teisingumo ir kiti konstituciniai imperatyvai, vadinamos „amžinosios vertybės“, „fundamentalieji principai“, kurių negalima paneigti¹⁶.

Grįžtant prie *referendumui teikiamos* Konstitucijos pataisos projekto konstitucingumo *išankstinės kontrolės*, būtina pasakyti, kad galutinį sprendimą, ar siūlomas Konstitucijos pataisos projektas, kuris teikiamas referendumui, neprieštarauja Konstitucijai, visais atvejais turi priimti ne Seimas, kuris yra politinio pobūdžio institucija, ir ne Vyriausioji rinkimų komisija, kurios didelę dalį sudaro politinių partijų deleguoti nariai, o tik teismai. Lietuvos atveju – tai atitinkamai Konstitucinis Teismas ir Vyriausiasis administracinis teismas. Konstitucinis Teismas – spręsdamas, ar Seimo nutarimas *nepaskelbti referendumo* dėl Konstitucijos pataisos, kai to pareikalauja 300 tūkst. piliečių, neprieštarauja Konstitucijai, o Vyriausiasis administracinis teismas – spręsdamas, ar Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimas *neregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės* (dėl Konstitucijos pataisos projekto) yra teisėtas, ar jis neprieštarauja Konstitucijai.

Galutinį sprendimą, ar jau *padaryta Konstitucijos pataisa* – ir ta, kurią priėmė Seimas, ir ta, kuri priimta referendumu, – neprieštarauja Konstitucijai, taip pat gali priimti tik teismas, t. y. Konstitucinis Teismas.

Galima pridurti, kad Konstitucinis Teismas ar Vyriausiasis administracinis teismas galėtų nagrinėti kilusius ginčus dėl Konstitucijos

¹⁶ Butvilavičius, D. Konstitucijos pataisų antikonstitucingumas. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2014, Nr. 3(35), p. 205–206.

pataisos projekto ar jau priimtos Konstitucijos pataisos konstitucingumo tik tuo atveju, jeigu į jį būtų kreiptasi Konstitucijos ir įstatymų nustatyta tvarka. Tačiau Konstitucija ir įstatymai nustato subjektų *teisę, o ne pareigą* kreiptis į Konstitucinį Teismą ar Vyriausiąjį administracinį teismą. Vadinasi, gali susiklostyti ir tokia situacija, kad niekas nesikreips į nurodytus teismus, o teismai negalės nagrinėti, ar Konstitucijos pataisos projektas ar jau priimta Konstitucijos pataisa, paneigianti fundamentalias konstitucines vertybes, neprieštaruja Konstitucijai.

Kita vertus, Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas *preziumuoja* ir tokią situaciją, kad *Vyriausiasis administracinis teismas galės spręsti, ar Konstitucijai neprieštaruoja įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo projektas*. Iki šiol Vyriausiasis administracinis teismas tokios teisės neturėjo, todėl ir tokių bylų jo praktikoje nėra. (Tik viena byla, t. y. byla „dėl euro įvedimo“, yra šiek tiek susijusi su nagrinėjama problema.) Laikas parodys, kokį precedentą suformuos Vyriausiasis administracinis teismas, jeigu jam bus apskūstas Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimas neregistruoti referendumo iniciatyvinės grupės, nes jos teikiamas Konstitucijos pataisos projektas, VRK nuomone, prieštaruja Konstitucijai¹⁷. Vyriausiasis administracinis teismas priverstas nagrinėti, ar Konstitucijai *neprieštaruoja įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo projektas*, nes to nepadarius bus neįmanoma nuspręsti, ar VRK sprendimas neregistruoti referendumo iniciatyvinės grupės tuo pagrindu, kad jos teikiamas Konstitucijos pataisos projektas esą prieštaruja Konstitucijai, yra teisėtas. Manychiau, kad net nesant atitinkamo įstatymų statuso teisinio reguliavimo Vyriausiasis administracinis teismas turėtų nagrinėti tokias bylas, kitaip *referendumui teikiamos* Konstitucijos pataisos projekto konstitucingumo *išankstinę*

¹⁷ Remiantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 4 punktu, Vyriausiasis administracinis teismas yra „galutinė instancija byloms pagal skundus dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimų ar neveikimo, išskyrus tuos, kurie priskirti Konstitucinio Teismo kompetencijai“. (Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308).

kontrolę atliks tik Vyriausioji rinkimų komisija, o tai nederėtų su konstituciniu teisinės valstybės principu, kad galutinius sprendimus tokiais klausimais gali priimti tik teismas.

Iš Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimo kilo dar viena naujovė: *Vyriausiojo administracinio teismo sprendimai netiesiogiai patenka tarp konstitucinės kontrolės objektų*. Nes gali susiklostyti tokia padėtis, kad Vyriausiasis administracinis teismas konstatuos, jog Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimas neregistruoti referendumo iniciatyvinės grupės yra neteisėtas, nes referendumo iniciatyvinės grupės teikiamas Konstitucijos pataisos projektas *neprieštarauja* Konstitucijai, o vėliau, kai referendumas jau bus įvykęs ir Konstitucijos pataisa bus priimta, Konstitucinis Teismas konstatuos, kad Konstitucijos pataisa *prieštarauja* Konstitucijai. Taigi, iš minėto Konstitucinio Teismo nutarimo kyla, *inter alia*, tai, kad Konstitucinis Teismas turi teisę paneigti Vyriausiojo administracinio teismo sprendimą. Ir tai gerai, nes, remdamasis Konstitucija, tik Konstitucinis Teismas gali galutinai spręsti, ar įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo neprieštarauja Konstitucijai. Tačiau negalime nematyti ir to, kad iki tol, kol buvo priimtas minėtas Konstitucinio Teismo nutarimas, tokio Vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Teismo jurisdikcijų santykio nebuvo.

Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime suformuluota materialiuųjų reikalavimų Konstitucijos pataisoms doktrina netiesiogiai *koreguoja ir Konstitucijoje nustatytus Konstitucinio Teismo įgaliojimus*. Minėta, kad Seimo nutarimas ar kitas aktas, kuriuo Seimas nutaria neskelbti referendumo, kai to reikalauja 300 tūkst. piliečių, – nes, Seimo nuomone, referendumui teikiamas įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo projektas prieštarauja Konstitucijai, – gali būti skundžiamas Konstituciniam Teismui. Spręsdamas, ar toks Seimo nutarimas ar kitas aktas neprieštarauja Konstitucijai, Konstitucinis Teismas kartu turės tirti, ar referendumui teikiamas įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo projektas prieštarauja (neprieštarauja) Konstitucijai, nes neatsakius į šį klausimą bus neįmanoma atsakyti, ar Konstitucijai prieštarauja (neprieštarauja)

Seimo nutarimas ar kitas aktas, kuriuo nutarta neskelbti referendumo, kai to reikalauja 300 tūkst. piliečių. Jeigu Konstitucinis Teismas konstatuos, kad *Seimo nutarimas* ar kitas aktas, kuriuo nutarta neskelbti referendumo, kai to reikalauja 300 tūkst. piliečių, *prieštarauja* Konstitucijai, nes referendumui teikiamas įstatymo *dėl Konstitucijos pakeitimo* projektas *neprieštarauja* Konstitucijai, tai reikš, kad Konstitucijos pataisos konstitucingumo klausimas (pagal jos turinį) yra *galutinai išspręstas dar iki referendumu priimant įstatymą* dėl Konstitucijos pakeitimo. Kaip tokiu atveju būtų įgyvendinama Konstitucijos 106 straipsnio 1 dalis, kuria remiantis į Konstitucinį Teismą galima kreiptis su prašymu ištirti, ar Konstitucijai neprieštarauja įstatymas, taigi, ir įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo? Juk į šį klausimą Konstitucinis Teismas jau bus atsakęs, nagrinėdamas Seimo nutarimo ar kito akto neskelbti referendumo atitikties Konstitucijai klausimą¹⁸. Galimi įvairūs variantai, bet, mūsų nuomone, Konstitucinis Teismas turėtų priimti nagrinėti prašymą ištirti, ar referendumu priimtas įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo neprieštarauja Konstitucijai pagal turinį, reguliavimo apimtį ar formą, nesvarbu, kad tą klausimą jis jau yra išsprendęs. Kitaip būtų paneigta Konstitucijos 106 straipsnio 1 dalyje nurodytų subjektų teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo neprieštarauja Konstitucijai. Kartu negalima nepastebėti ir to, kad Konstitucinis Teismas negalės priimti kitokio nutarimo negu tas, kurį jis priėmė, kai nagrinėjo, ar referendumui teikiamas įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo

¹⁸ Teigdami, kad „į šį klausimą Konstitucinis Teismas jau bus atsakęs, nagrinėdamas Seimo nutarimo ar kito akto neskelbti referendumo atitikties Konstitucijai klausimą“, rašome tik apie Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai pagal turinį, reguliavimo apimtį ir formą, o ne apie tai, kad nurodytas Konstitucijos pakeitimo įstatymas neprieštarauja Konstitucijai pagal jo priėmimo, pasirašymo ir paskelbimo tvarką. Akivaizdu, kad sprendžiamas, ar įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo *projektas* neprieštarauja Konstitucijai, Konstitucinis Teismas negali tirti, ar jis neprieštarauja Konstitucijai pagal jo priėmimo, pasirašymo ir paskelbimo tvarką.

projektas neprieštarauja Konstitucijai. Vadinas, nors formaliai tai būtų nauja byla, bet iš esmės – antrasis tos pačios bylos nagrinėjimas, kuris būtų tik formalumas. Kokybiškai naujas tyrimas būtų tik tuo atveju, jeigu Konstituciniam Teismui tektų tirti, ar įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo neprieštarauja Konstitucijai pagal jo priėmimo, pasirašymo ir paskelbimo tvarką.

Manytina, kad Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime suformuluota materialųjų reikalavimų Konstitucijos pataisoms doktrina sudaro prielaidas iš dalies *koreguoti* požiūrį ir į tai, kad Lietuvoje yra *centralizuotos* konstitucinės kontrolės modelis, pagal kurį konstitucinę teisminę kontrolę vykdo *atskiras konstitucinis teismas*¹⁹. Tai, kad administracinių norminių aktų, kuriuos išleido centriniai valstybinio administravimo subjektai (pavyzdžiui, ministras ar kiti tam įgaliojimus turintys valstybės pareigūnai), atitikties Konstitucijai klausimus gali spręsti Vyriausiasis administracinis teismas²⁰, iki šiol nebuvo laikoma pagrindu kvestionuoti minėtą požiūrį, nes visų pagrindinių teisės aktų (įstatymų, Vyriausybės nutarimų, Respublikos Prezidento dekretų) konstitucingumo tyrimas yra priskirtas tik Konstituciniam Teismui. Tačiau remiantis Konstitucinio Teismo 2014 m.

¹⁹ Kūris, E. *Konstitucinis Teismas*. Lietuvos teisinės institucijos. Vilnius: Registrų centras, 2011, p. 69–70.

²⁰ Remiantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 3 punktu, Vyriausiasis administracinis teismas yra „vienintelė ir galutinė instancija byloms dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, teisėtumo“. Tirdamas centrinio valstybinio administravimo subjekto išleisto norminio administracinio akto teisėtumą, Vyriausiasis administracinis teismas gali konstatuoti ir tai, kad toks aktas prieštarauja Konstitucijai. Antai, Vyriausiasis administracinis teismas 2013 m. birželio 18 d. sprendimu konstatavo, kad 2013 m. vasario 20 d. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro įsakymas Nr. V-109 „Dėl švietimo ir mokslo ministro 2011 m. liepos 1 d. įsakymo Nr. V-1197 „Dėl brandos egzaminų ir įskaitų programų patvirtinimo“ pakeitimo“ prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsniui. (Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje I²⁶¹16/2013. Teisminio proceso Nr. 3-66-3-00005-2013-9. Procesinio sprendimo kategorija 17.1.)

liepos 11 d. nutarimu atsirado du nauji subjektai, t. y. Vyriausioji rinkimų komisija ir Seimas, kurie gali tirti įstatymų dėl Konstitucijos pakeitimo *projektų* atitiktį Konstitucijai. Nors galutinį sprendimą, ar įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo neprieštarauja Konstitucijai, gali priimti tik Konstitucinis Teismas, vien tai, kad centrinių valstybinio administravimo subjektų išleistų administracinių norminių aktų konstitucingumo kontrolę gali vykdyti Vyriausiasis administracinis teismas (jo sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami), o įstatymų dėl Konstitucijos pakeitimo *projektų* konstitucingumo kontrolę gali vykdyti Vyriausioji rinkimų komisija, taip pat Seimas, leidžia teigti, kad Lietuvos konstitucinės kontrolės modelis, kuris iš esmės yra *centralizuotos* konstitucinės kontrolės modelis, turi kai kurių *mišraus* konstitucinės kontrolės modelio bruožų.

Išvados

1. Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime suformuluota materialiuųjų reikalavimų Konstitucijos pataisoms doktrina suponuoja esminius Lietuvos konstitucinės kontrolės sampratos pokyčius. Iš nurodyto Konstitucinio Teismo nutarimo kyla, *inter alia*, tai, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas ne tik paskesnės (*a posteriori*) konstitucinės kontrolės modelis, bet ir išankstinės (*a priori*) konstitucinės kontrolės modelis. Ne visų įstatymų ir kitų teisės aktų projektų atžvilgiu, bet tik įstatymų projektų, kuriais keičiama Konstitucija.

2. Remdamasi Konstitucinio Teismo doktrina, referendumui teikiamos Konstitucijos pataisos projekto konstitucingumo išankstinę (*a priori*) kontrolę gali atlikti Vyriausioji rinkimų komisija, sprendama, ar registruoti referendumo iniciatyvinę grupę. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Vyriausioji rinkimų komisija turi *implicitiškai* įtvirtintus įgaliojimus neregistruoti referendumo iniciatyvinės grupės, jeigu jos teikiamas Konstitucijos pataisos projektas prieštarauja Konstitucijai.

3. Referendumui teikiamos Konstitucijos pataisos projekto konstitucingumo išankstinę (*a priori*) kontrolę gali atlikti ir Seimas, spręsdamas, ar skelbti referendumą, kai yra surinkta 300 tūkst. piliečių parašų. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Seimas neprivalo skelbti referendumo tais atvejais, kai nutaria, jog referendumui teikiamas Konstitucijos pataisos projektas prieštarauja Konstitucijai.

4. Galutinį sprendimą, ar siūlomas Konstitucijos pataisos projektas, kuris teikiamas referendumui, neprieštarauja Konstitucijai, visais atvejais turi priimti ne Vyriausioji rinkimų komisija ir ne Seimas, o tik teismai. Lietuvos atveju – tai atitinkamai Vyriausiasis administracinis teismas ir Konstitucinis Teismas. Tik Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus spręsti, ar Seimo arba Tautos referendumu priimtas įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo neprieštarauja Konstitucijai.

5. Lietuvos konstitucinės kontrolės modelis, kuris iš esmės yra *centralizuotos* konstitucinės kontrolės modelis, turi kai kurių *mišraus* konstitucinės kontrolės modelio bruožų.

Literatūra

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

Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 68-2774.

Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 64-2570.

Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308.

Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas. *Teisės aktų registras (TAR)*, 2014-07-11, Nr. 10117.

Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje I²⁶¹16/2013. Teisminio proceso Nr. 3-66-3-00005-2013-9. Procesinio sprendimo kategorija 17.1.

Butvilavičius, D. Konstitucijos pataisų antikonstitucingumas. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2014, Nr. 3(35).

Jarašiūnas, E. Oficialios konstitucinės doktrinos koregavimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, t. 1(115).

Konstytionnyi kontrol v zarubežnyh stranach. Moskva: Norma, Infra-M, 2010.

Kūris, E. Konstitucijos dvasia. *Jurisprudencija*. 2002, t. 30(22).

Kūris, E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis. *Justitia*. 2003, Nr. 3–4.

Kūris, E. Konstitucinis Teismas. *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: Registrų centras, 2011.

Ragauskas, P. Konstitucinio Teismo vaidmuo įstatymų leidyboje. *Teisės problemos*. 2004, Nr. 1.

Sinkevičius, V. Nauji legislatyvinės omisijos „nebuvoimo“ aspektai: pastabos Konstitucinio Teismo nutarimo paraštėse. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2015, Nr. 2(38).

Urbaitis, R. Konstitucinė kontrolė Lietuvoje ir kai kurie probleminiai jos aspektai. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2012, Nr. 2(26).

Teisės teorijos įvadas. 2-asis patais. ir papild. leid. Vilnius: Mes, 2012.

Žilys, J. *Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001.

THE LITHUANIAN MODEL OF CONSTITUTIONAL CONTROL: SOME THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES

VYTAUTAS SINKEVIČIUS

Summary

Keywords: Doctrine of amendments to the Constitution; model of constitutional control; Constitutional Court.

The doctrine of amendments to the Constitution as formulated in the Constitutional Court's ruling of 11 July 2014 implies essential changes in the concept of constitutional control in Lithuania. The Constitution consolidates not only a model of *a posteriori* constitutional control, but also a model of *a priori* constitutional control. The model of *a priori* constitutional control is applied not in respect to all draft laws and other draft legal acts, but only draft laws proposing amendments to the Constitution. The *a priori* constitutional control over a law put to a referendum may be performed by the Central Electoral Commission when it decides on whether an initiative group for

calling a referendum may be registered. Such control may also be performed by the Seimas when it decides on whether a referendum should be called if there are 300,000 signatures of citizens requesting it. A final decision on whether a proposed *draft* amendment to the Constitution put to a referendum is in conflict with the Constitution must always be adopted by either the Supreme Administrative Court or the Constitutional Court respectively. It is only the Constitutional Court that enjoys the powers to decide whether *a law, adopted* either by the Seimas or by national referendum, regarding alteration of the Constitution is in conflict with the Constitution.

Įteikta 2015 m. gruodžio 2 d.