

KONSTITUCIJOS KEITIMO APRIBOJIMAI?

Prof. dr. VYTAUTAS SINKEVIČIUS

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės institutas
el. p. v.sinkevicius@mruni.eu

Straipsnis pateiktas 2015 m. rugpjūčio 12 d.,
parengtas spausdinti 2015 m. gruodžio 18 d.

DOI: 10.13165/JUR-15-22-2-02

Santrauka. Konstitucijoje įtvirtinti procesiniai ir materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai. Materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai reiškia, kad iš Konstitucijos kyla tam tikri reikalavimai Konstitucijos pataisų turiniui. Negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigtos Konstitucijoje įtvirtintos pamatinės konstitucinės vertybės, kuriomis grindžiamas visuomenės ir valstybės gyvenimas bei pati Konstitucija: valstybės nepriklausomybė, demokratija, respublika, žmogaus teisių ir laisvių prigimtinis pobūdis, teisės viršenybė, teisingumas ir kt. Taip pat negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigti Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimai, kol referendumu nėra pakeistas konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. Negali būti daromos ir tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigti kiti Lietuvos Respublikos tarptautiniai įsipareigojimai, jeigu tų tarptautinių įsipareigojimų neatsisakoma vadovaujantis tarptautinės teisės normomis. Konstitucijos pataisomis negalima vienos kitai priešpriešinti Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių.

Reikšminiai žodžiai: Konstitucija, Konstitucijos pataisos, procesiniai ir materialieji reikalavimai Konstitucijos pataisų turiniui.

Ivadas

Pagal Konstituciją¹, „Tauta jai priklausančią suverenią aukščiausią galią vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus“ (4 straipsnis), „niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tautai priklausančių suverenių galių“ (3 straipsnis). Konstitucijos 9 straipsnyje nustatyta, kad „svarbiausi Tautos ir valstybės gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu; referendumas skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę“. Ar šios Konstitucijos nuostatos reiškia, kad Tautos suvereni galia yra neribota, kad Tauta referendumu gali padaryti bet kokio turinio Konstitucijos pataisas? Remiantis Konstitucija ir Konstitucinio Teismo doktrina straipsnyje analizuojami Konstitucijoje įtvirtinti procesiniai ir materialieji reikalavimai Konstitucijos pataisoms, atskleidžiama, kokio turinio Konstitucijos pataisos negali būti daromos ne tik Seimo, bet ir Tautos referendumais priimtais įstatymais dėl Konstitucijos pakeitimo.

Tyrimo tikslas – išnagrinėti, kokie reikalavimai Konstitucijos keitimui įtvirtinti Konstitucijoje, kaip juos aiškina Konstitucinis Teismas, ir parodyti, kaip buvo plėtojama Konstitucijos keitimo oficiali konstitucinė doktrina, atskleisti diskutuotinus konstitucinės doktrinos aspektus. Atliekant tyrimą taikyti analizės, apibendrinamasis ir lyginamasis metodai.

1. Kodėl Seimas, norėdamas papildyti Konstitucijos 74 straipsnį, reguliuojantį apkaltos procesą, paprašė Konstitucinio Teismo ištirti, ar Konstitucijai neprieštarauja beveik prieš aštuonerius metus Seimo padaryta Konstitucijos 125 straipsnio pataisa, susijusi su Lietuvos banko teisiniu statusu?

2014 m. pradžioje buvo sušaukta neeilinė Seimo sesija, kurioje antrą kartą turėjo būti balsuojama dėl Konstitucijos 74 straipsnio papildymo nuostata, jog „teisines pasekmes asmeniui, pašalintam iš pareigų apkaltos proceso tvarka, nustato konstitucinis įstatymas“. Pagal Konstitucijos 148 straipsnio 3 dalį, dėl Konstitucijos

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

pataisų Seime balsuojama du kartus, tarp šių balsavimų turi būti daroma ne mažesnė kaip trijų mėnesių pertrauka, Konstitucijos pataisa laikoma Seimo priimta, jeigu kiekvieno balsavimo metu už tai balsavo ne mažiau kaip 2/3 visų Seimo narių. Pirmą kartą dėl Konstitucijos 74 straipsnio papildymo nurodyta nuostata buvo balsuota 2013 m. spalio 23 d., tada už tokią Konstitucijos pataisą balsavo 101 Seimo narys. Taigi Seimui, susirinkusiam į neeilinę sesiją, liko žengti paskutinį žingsnį, kad nurodyta Konstitucijos pataisa būtų priimta, tačiau netikėtai buvo iškeltas klausimas: ar pagal Konstituciją Seimas turi teisę padaryti tokią Konstitucijos pataisą, ar ji neprieštaraus Konstitucijai?

Būtina plačiau paaiškinti aplinkybes, paskatinusias Seimą parengti ir svarstyti Konstitucijos 74 straipsnio pataisą. Tai susiję su Seimo 2004 m. balandžio 6 d. nutarimu, kuriuo tuometinis Lietuvos Respublikos Prezidentas R. Paksas apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš pareigų už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 74 straipsnio nuostatas, reguliuojančias apkaltos procesą, 2004 m. gegužės 25 d. nutarime² konstatavo, kad Respublikos Prezidento, kaip ir bet kurio kito Konstitucijos 74 straipsnyje nurodyto asmens, sulaužiusio priesaiką, šiurkščiai pažeidusio Konstituciją, pašalinimas iš užimamų pareigų apkaltos proceso tvarka nėra savitikslis, kad apkaltos instituto konstitucinė paskirtis yra ne tik vienkartinis tokių asmenų pašalinimas iš užimamų pareigų, bet daug platesnė – užkirsti kelią tokiems asmenims *bet kada ateityje* užimti tokias Konstitucijoje numatytas pareigas, kurių ėjimo pradžia yra susijusi su Konstitucijoje nurodytos priesaikos davimu. Taigi pagal Konstituciją asmuo, kuris apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš pareigų už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą ar padarymą tokio nusikaltimo, kuriuo šiurkščiai pažeista Konstitucija, sulaužyta priesaika, niekada ateityje negali būti renkamas Respublikos Prezidentu, Seimo nariu, negali užimti Konstitucinio Teismo, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Apeliacinio teismo, kitų teismų teisėjo pareigų, eiti Ministro Pirmininko, ministro, valstybės kontrolieriaus pareigų, t. y. niekada ateityje negali užimti tokių pareigų, kurių ėjimo pradžia susijusi su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu. Reaguodamas į Konstitucinio Teismo nutarimą Seimas 2004 m. liepos 15 d. pakeitė Seimo rinkimų įstatymą³ ir nustatė, kad Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, kuris apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš pareigų. Pašalintas iš Lietuvos Respublikos Prezidento pareigų

² *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 85-3094.

³ Seimo rinkimų įstatymo 2, 28 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 120-4430.

R. Paksas 2004 m. rugsėjo 27 d. kreipėsi į Europos Žmogaus Teisių Teismą (toliau – EŽTT), teigdamas, kad Lietuva, neleidama jam būti renkamam Respublikos Prezidentu ir Seimo nariu, pažeidė jo teises, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (toliau – konvencija). EŽTT 2011 m. sausio 6 d. priėmė sprendimą⁴, kuriame konstatavo, kad draudimas R. Paksui bet kada ateityje būti renkamam Seimo nariu yra neproporcingas, ir kad Lietuva, nustatydamas tokį draudimą, pažeidė konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį. Pagal Konvencijos 46 straipsnio 1 dalį, Konvencijos aukštosios susitariančiosios šalys yra įsipareigojusios vykdyti galutinį EŽTT sprendimą kiekvienoje byloje, kurios šalys jos yra. Prižiūrima Ministrų Komiteto, valstybė atsakovė gali laisvai pasirinkti, kokiomis priemonėmis atliks savo teisinę pareigą pagal Konvencijos 46 straipsnį vykdyti galutinius EŽTT sprendimus⁵. Niekas neabejojo, kad EŽTT sprendimą reikia įvykdyti. Diskusija kilo dėl to, koku būdu tai padaryti: ar pakaktų pakeisti Seimo rinkimų įstatymą, ar būtina daryti Konstitucijos 74 straipsnio pataisą? Konstitucinis Teismas, reaguodamas į teisinės visuomenės diskusiją, kaip galima būtų įvykdyti EŽTT sprendimą, 2011 m. sausio 10 d. paskelbė specialų pareiškimą⁶, kad EŽTT sprendimas gali būti įvykdytas tik padarius Konstitucijos pataisais. Nors Konstitucinio Teismo požiūris buvo visiškai aiškus, Seimas ilgai jo nepaisė ir pamėgino problemą išspręsti nekeisdamas Konstitucijos, o padarydamas atitinkamas Seimo rinkimų įstatymo pataisais. 2012 m. kovo 22 d. Seimas pakeitė Seimo rinkimų įstatymą⁷ ir nustatė, kad „Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, kurį Seimas apkaltos proceso tvarka pašalino iš užimamų pareigų ar panaikino jo Seimo nario mandatą, jeigu nuo sprendimo pašalinti iš užimamų pareigų ar panaikinti Seimo nario mandatą įsigaliojimo dienos nepraėjo *ketveri metai*“. Buvo akivaizdu, kad toks Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas nedera su Konstitucinio Teismo suformuluota oficialia konstitucine doktrina, pagal kurią asmuo, kuris apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš pareigų už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą ar tokio nusikaltimo padarymą, kuriuo šiurkščiai pažeista Konstitucija, sulaužyta priesaika, niekada ateityje negali būti renkamas Seimo nariu. Seimo narių grupė kreipėsi į Konstitucinį Teismą prašydama ištirti, ar Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas neprieštarauja Konstitucijai. Konstitucinio Teismo

⁴ *Paksas v. Lietuva* [DK], Nr. 34932/04, EŽTT, 2011 m. sausio 6 d.

⁵ *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Šveicarija (Nr. 2)* [DK], Nr. 32772/02, EŽTT, 2009 m. birželio 30 d.

⁶ <<http://www.lrkt.lt/Pranešimai/text-2011/L20110110c.htm>>.

⁷ Seimo rinkimų įstatymo 2 straipsnio pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 42-2042.

sprendimo ilgai laukti nereikėjo: 2012 m. rugsėjo 5 d. Teismas priėmė nutarimą⁸, kuriame konstatavo, kad nurodytas Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas prieštarauja Konstitucijai. Taigi Teismas dar kartą pakartojo savo ankstesnę doktriną, kad pagal Konstituciją asmuo, kuris apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš pareigų už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą ar tokio nusikaltimo padarymą, kuriuo šiurkščiai pažeista Konstitucija, sulaužyta priesaika, niekada ateityje negali būti renkamas Respublikos Prezidentu, Seimo nariu, negali užimti Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo, Apeliacinio teismo, kitų teismų teisėjo pareigų, eiti Ministro Pirmininko, ministro, valstybės kontrolieriaus pareigų, t. y. niekada ateityje negali užimti tokių pareigų, kurių ėjimo pradžia susijusi su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad EŽTT sprendimas pats savaime negali būti konstitucinis pagrindas reinterpretuoti (koreguoti) oficialiąją konstitucinę doktriną, kad iš Konstitucijos viršenybės principo išplaukia, jog vienintelis būdas pašalinti Konstitucijos ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatų nesuderinamumą – padaryti atitinkamas Konstitucijos pataisas. Po Konstitucinio Teismo nutarimo tapo aišku, kad būtina daryti Konstitucijos pataisas, nes kito būdo įvykdyti EŽTT sprendimą byloje *Paksas prieš Lietuvą* nėra.

2013 m. pabaigoje Seimas pagaliau ėmėsi Konstitucijos pataisų: minėta, kad pirmas balsavimas dėl Konstitucijos 74 straipsnio, reguliuojančio apkaltą, papildymo nauja nuostata, jog „teisines pasekmes asmeniui, pašalintam iš pareigų apkaltos proceso tvarka, nustato konstitucinis įstatymas“, Seime įvyko 2013 m. spalio 23 d., o 2014 m. sausį buvo sušaukta neeilinė Seimo sesija, kurioje dėl nurodytos Konstitucijos 74 straipsnio pataisos turėjo būti balsuojama antrą kartą. Seime turėjo būti balsuojama ir dėl atitinkamo konstitucinio įstatymo, kuriame buvo numatyta, kad asmuo, kuris apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš pareigų už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą, gali būti renkamas Seimo nariu, jeigu nuo jo pašalinimo iš pareigų praėjo ne mažiau kaip aštuoneri metai. Seimui susirinkus į neeilinę sesiją paaiškėjo, kad daug Seimo narių nėra linkę balsuoti už siūlomą Konstitucijos 74 straipsnio pataisą ir kad jai priimti nepakaks Seimo narių balsų. Konstitucijos 74 straipsnio pakeitimo klausimas buvo išbrauktas iš Seimo neeilinės sesijos darbotvarkės. Tačiau tokį Seimo sprendimą lėmė ne tik tai: autoritetingi teisininkai viešai pradėjo dėstyti savo abejones dėl to, ar Seime pirmą kartą balsuojant dėl Konstitucijos 74 straipsnio pataisos buvo laikomasi

⁸ Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 108-5472.

Konstitucijoje numatytos jos keitimo tvarkos, ar ši tvarka nebuvo pažeista. Jų nuomone, Seimas nesilaikė Konstitucijoje numatytų jos keitimo reikalavimų. Abejonės dėl pirmojo balsavimo konstitucingumo buvo grindžiamos tuo, kad, pagal Konstitucijos 147 straipsnio 1 dalį, „sumanymą keisti ar papildyti Lietuvos Respublikos Konstituciją turi teisę pateikti Seimui ne mažesnė kaip 1/4 visų Seimo narių grupė arba ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkėjų“, o Konstitucijos 74 straipsnio pataisos projektą, kuriam Seimas pritarė dėl jo balsuodamas pirmą kartą, parengė ir Seimui pateikė ne subjektai, nurodyti Konstitucijos 147 straipsnio 1 dalyje, o Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas. Nors Konstitucijos 74 straipsnio (ir kai kurių kitų su tuo susijusių Konstitucijos straipsnių) pakeitimą inicijavo ne mažesnė kaip 1/4 visų Seimo narių grupė, Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas, kuriam Seimas pavedė preliminariai apsvarstyti Seimo narių grupės parengtą Konstitucijos 74 ir kitų straipsnių pataisų projektą ir pateikti išvadą, iš esmės pakeitė šio projekto turinį, t. y. pasiūlė Seimui papildyti Konstituciją visiškai kitokio turinio nuostatomis negu tos, kurias Seimui pateikė Seimo narių grupė. Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto parengtas Konstitucijos pataisų projektas buvo pateiktas priimti Seimui, Seimas balsavimu jam pritarė. Nėeilinėje sesijoje dėl Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto parengto Konstitucijos 74 straipsnio pataisos projekto turėjo būti balsuojama antrą kartą, kaip to reikalauja Konstitucija. Ar Seimo komitetai ir kiti struktūriniai padaliniai, kurie pagal Seimo statutą turi įgaliojimus preliminariai svarstyti atitinkamų Konstitucijos pataisų projektus, parengtus ne mažesnės kaip 1/4 visų Seimo narių grupės arba ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkėjų, turi teisę iš esmės pakeisti nurodytų subjektų parengtos Konstitucijos pataisos turinį? Tokia buvo teorinio konstitucinio ginčo esmė. Šis ginčas turėjo ir labai svarbų praktinį aspektą: jeigu Seimo komitetai ir kiti struktūriniai padaliniai, kurie pagal Seimo statutą turi įgaliojimus preliminariai svarstyti atitinkamų Konstitucijos pataisų projektus, parengtus ne mažesnės kaip 1/4 visų Seimo narių grupės arba ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkėjų, *neturi teisės* iš esmės pakeisti nurodytų subjektų parengtos Konstitucijos pataisos turinio, vadinasi, pirmas Seimo balsavimas dėl Konstitucijos 74 straipsnio pataisos yra antikonstitucinis, nes Seimas balsavo už tokią Konstitucijos 74 straipsnio pataisą, kurią Seimui pateikė Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas, t. y. Konstitucijos 147 straipsnio 1 dalyje nenumatytas subjektas. Taigi Seimas negalėtų antrą kartą balsuoti dėl Konstitucijos 74 straipsnio pataisos, nes tokia Konstitucijos pataisa Konstitucinio Teismo galėtų būti pripažinta prieštaraujanti Konstitucijai pagal priėmimo tvarką. Jeigu būtų konstatuota, kad Seimo komitetai ir kiti struktūriniai padaliniai, kurie pagal Seimo

statutą turi įgaliojimus preliminariai svarstyti atitinkamų Konstitucijos pataisų projektus, parengtus ne mažesnės kaip 1/4 visų Seimo narių grupės arba ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkėjų, turi teisę iš esmės pakeisti nurodytų subjektų parengtos Konstitucijos pataisos turinį, vadinasi, Seimas, pirmą kartą balsuodamas dėl Konstitucijos 74 straipsnio pataisos, laikėsi Konstitucijoje nustatytą reikalavimą ir praėjus ne mažiau kaip trimis mėnesiams dėl jos gali balsuoti antrą kartą. Teisinių nuomonės šiuo klausimu skyrėsi. Išspręsti ginčą galėjo tik Konstitucinis Teismas. Bet šis Teismas nenagrinėja, ar įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo projektai neprieštarauja Konstitucijai, o šiuo atveju Seimui rūpėjo išsiaiškinti kaip tik tai, – ar Konstitucijai neprieštarauja Konstitucijos 74 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, kuriam Seimas pritarė, kai dėl jo balsavo pirmą kartą. Taigi kaip galima kreiptis į Konstitucinį Teismą, kad jis priimtų nagrinėti prašymą ir pasisakytų dėl įstatymo, kuriuo keičiama Konstitucija, projekto atitikties Konstitucijai? Seimas rado labai įdomų būdą kreiptis į Konstitucinį Teismą: 2013 m. lapkričio 7 d. priėmė nutarimą⁹ kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar Konstitucijai neprieštarauja Seimo 2006 m. balandžio 26 d. priimtas Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalies pakeitimo įstatymas, nustatantis Lietuvos banko teisinį statusą! Toks Seimo kreipimasis galėtų atrodyti keistas, nes tarp apkaltos teisinio reguliavimo ir Lietuvos banko teisinio statuso nėra nieko bendra. Tačiau viena svarbi aplinkybė atskleidžia, kodėl Seimas praėjus beveik aštuoneriems metams po Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalies pataisos priėmimo staiga suabejojo, ar jo paties priimtas įstatymas dėl nurodytos Konstitucijos pataisos neprieštarauja Konstitucijai. Kreiptis dėl Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalies pakeitimo įstatymo atitikties Konstitucijai buvo nutarta dėl to, kad rengiant nurodytą Konstitucijos pataisą buvo susiklosčiusi padėtis, analogiška tai, kuri susiklostė rengiant Konstitucijos 74 straipsnio pataisą: Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas, Seimo pavedimu svarstydamas ne mažesnės kaip 1/4 Seimo narių grupės parengtą Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo projektą, iš esmės pakeitė projekto turinį ir pateikė Seimui priimti savo parengtą Konstitucijos 125 straipsnio pataisos projektą. Tada Seimas balsavo ne už Seimo narių grupės parengtą Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo projektą, o už tą projektą, kurį parengė Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas. Seimo 2013 m. lapkričio 7 d. nutarimas kreiptis į Konstitucinį Teismą atitiko visus formalius

⁹ Lietuvos Respublikos Seimo 2013 m. lapkričio 7 d. nutarimas „Dėl kreipimosi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar Lietuvos Respublikos Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo įstatymas pagal priėmimo tvarką neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 117-5846.

reikalavimus, todėl Konstitucinis Teismas priėmė nagrinėti Seimo prašymą, nors buvo akivaizdu, kad kreipimasis yra fiktyvus, nes Seimui rūpėjo ne tai, ar įstatymas dėl Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalies pakeitimo neprieštarauja Konstitucijai, o tai, ar Seimas gali tęsti įstatymo dėl Konstitucijos 74 straipsnio papildymo svarstymo ir priėmimo procedūrą, t. y. ar gali antrą kartą balsuoti už Konstitucijos 74 straipsnio pataisą, kuri, kaip minėta, leistų asmeniui, apkaltos proceso tvarka pašalintam iš pareigų už šturkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą ar padarymą tokio nusikaltimo, kuriuo šturkščiai pažeista Konstitucija, sulaužyta priesaika būti renkamam Respublikos Prezidentu, Seimo nariu, užimti kitas pareigas, kurių ėjimo pradžia susijusi su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu. Seimas, kreipdamasis į Konstitucinį Teismą su prašymu iširti, ar įstatymas dėl Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalies pakeitimo neprieštarauja Konstitucijai, tikėjosi, kad Konstitucinis Teismas neišdrįs nurodyto įstatymo pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai. Kitaip tariant, buvo tikimasi, kad Konstitucinis Teismas palaikys nuomonę tų Seimo narių, kurie teigė, jog Seimo Teisės ir teisėsaugos komitetas, kiti Seimo komitetai ir struktūriniai padaliniai, Seimo pavedimu svarstydami ne mažesnės kaip 1/4 Seimo narių grupės parengtą Konstitucijos pataisos projektą, turi teisę iš esmės pakeisti projekto turinį ir pateikti jį Seimui, o Seimas turi įgaliojimus tokį iš esmės pakeistą Konstitucijos pataisos projektą priimti. Jeigu Konstitucinis Teismas pritartų tokiai nuomonei, Seimas galėtų antrą kartą balsuoti dėl Seimo Teisės ir teisėsaugos komiteto parengtos Konstitucijos 74 straipsnio pataisos. Tačiau šiems lūkesčiams nebuvo lemta išsipildyti. Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. nutarime¹⁰ konstatavo, kad Seimo 2006 m. balandžio 25 d. priimtas įstatymas dėl Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalies pakeitimo prieštarauja Konstitucijai pagal priėmimo tvarką. Vadinasi, Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalis toliau negali būti taikoma, nes ji pašalinta iš Lietuvos teisės sistemos. Konstitucinio Teismo nutarimas grindžiamas tuo, kad, pagal Konstitucijos 147 straipsnio 1 dalį, „sumanymą keisti ar papildyti Konstituciją turi teisę pateikti Seimui ne mažesnė kaip 1/4 visų Seimo narių grupė arba ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkėjų“, o kiti subjektai tokios teisės neturi. Taigi Seimo Teisės ir teisėsaugos komitetas, kiti Seimo komitetai ir struktūriniai padaliniai, Seimo pavedimu svarstydami ne mažesnės kaip 1/4 Seimo narių grupės ar ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkėjų Seimui pateiktą Konstitucijos pataisos projektą, neturi teisės iš esmės pakeisti projekto turinio ir negali tokio iš esmės pakeisto Konstitucijos pataisos projekto pateikti svarstyti ir priimti Seimui.

¹⁰ Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas. TAR, 2014-01-24, Nr. 478.

Galimi tik tokie pateikto Konstitucijos pataisos projekto pakeitimai, kurie iš esmės nekeičia pasiūlyto reguliavimo tikslų, jo apimties, reguliavimo priemonių ir kt., o yra daromi tik dėl to, kad Konstitucijos pataisos projektas būtų geriau suredaguotas lietuvių kalbos ir juridinės technikos požiūriais. Konstitucinis Teismas konstatavo ir tai, kad Seimas neturi įgaliojimų svarstyti ir priimti Seimo Teisės ir teisėsaugos komiteto, kitų Seimo komitetų ir struktūrinių padalinių pateiktų Konstitucijos pataisų projektų, jeigu jų turinys iš esmės skiriasi nuo tų projektų, kuriuos Seimui pateikė ne mažesnė kaip 1/4 Seimo narių grupė ar ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkėjų. Konstitucijos 125 straipsnio pataisos rengimo medžiaga rodė, kad Seimo Teisės ir teisėsaugos komitetas, svarstydamas ne mažesnės kaip 1/4 Seimo narių grupės Seimui pateiktą Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą, iš esmės pakeitė jo turinį: įtraukė į projektą naujas nuostatas, nustatė kitokią teisinį reguliavimą negu tas, kurį siūlė Seimo narių grupė. Toks Seimo Teisės ir teisėsaugos komiteto parengtas Konstitucijos pataisos projektas buvo pateiktas Seimui, o Seimas jį priėmė. Taigi Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalies pakeitimo įstatymo projektą parengė ir Seimui pateikė subjektas, kuris, pagal Konstitucijos 147 straipsnio 1 dalį, tokių įgaliojimų neturi. Konstitucinis Teismas nutarė, kad taip buvo pažeista Konstitucijoje nustatyta jos keitimo tvarka, dėl to Seimo 2006 m. balandžio 25 d. priimtas įstatymas dėl Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalies pakeitimo prieštarauja Konstitucijai pagal priėmimo tvarką.

Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarime pateikta subjektų, turinčių teisę pateikti Seimui sumanymą keisti ar papildyti Konstituciją, samprata reiškė ir tai, kad Konstitucinis Teismas netiesiogiai atsakė į Seimui rūpimą klausimą: 2013 m. spalio 23 d. Seime įvykęs pirmas balsavimas dėl Konstitucijos 74 straipsnio pataisos yra antikonstitucinis, nes Seimas balsavo ne už tas Konstitucijos pataisas, kurias Seimui pateikė ne mažesnė kaip 1/4 Seimo narių grupė, o už Seimo Teisės ir teisėsaugos komiteto parengtas Konstitucijos 74 straipsnio pataisas, kurios iš esmės skyrėsi nuo Seimo narių grupės pateiktų pataisų. Taigi Seimas negali antrą kartą balsuoti dėl įstatymo, kuriuo keičiamas Konstitucijos 74 straipsnis.

Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas svarbus ne tik dėl to, kad jame išaiškinta Konstitucijos 147 straipsnio 1 dalies nuostata, numatanti subjektus, turinčius teisę teikti Seimui sumanymą pakeisti ar papildyti Konstituciją. Šiame Konstitucinio Teismo nutarime pateikta išsami Konstitucijos keitimo oficialioji doktrina.

2. Reikalavimai Konstitucijos pataisoms

Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarime konstatuota, kad Konstitucijos keitimo konstitucinį teisinį reguliavimą lemia pačios Konstitucijos samprata, jos prigimtis ir paskirtis. Konstitucija yra vientisas aktas. Tai reiškia, kad visos Konstitucijos nuostatos tarpusavyje yra taip susijusios, kad vienu Konstitucijos nuostatų turinys lemia kitų jos nuostatų turinį; Konstitucijos nuostatos sudaro vieną darnią sistemą¹¹; nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima priešpriešinti kitoms Konstitucijos nuostatoms. Pati Konstitucijos, kaip aukščiausios teisinės galios akto, prigimtis, konstitucingumo idėja suponuoja tai, kad Konstitucijoje negali būti ir nėra spragų ar vidinių prieštaravimų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 28 d., 2014 m. sausio 24 d. nutarimai). Konstitucijos pataisomis yra keičiamas Konstitucijos nuostatų turinys, šių nuostatų tarpusavio ryšiai, gali būti keičiama Konstitucijoje įtvirtintų vertybių pusiausvyra; pakeitus vienas Konstitucijos nuostatas, gali kisti kitų jos nuostatų ir visuminio konstitucinio teisinio reguliavimo turinys. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad daromomis Konstitucijos pataisomis negalima vienos kitai priešpriešinti Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių, *inter alia* negalima Konstitucijos skirsniuose ir straipsniuose nustatyto teisinio reguliavimo priešpriešinti konstituciniam teisiniui reguliavimui, nustatytam Konstitucijos sudedamosiose dalyse. Konstitucijos pataisa negali būti sukurtas toks naujas konstitucinis teisinis reguliavimas, kad viena Konstitucijos nuostata paneigtų kitą ar jai prieštarautų ir šių nuostatų būtų neįmanoma aiškinti kaip tarpusavyje derančių. Taigi iš Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalies nuostatos „Konstitucija yra vientisas aktas“ kyla imperatyvas, kad *Konstitucijos pataisomis negali būti pažeista Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių darna*¹².

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucijos nuostatų darnos imperatyvas suponuoja *procesinius* ir *materialiuosius Konstitucijos keitimo apribojimus*. Atskleidamas, kokių procesinių reikalavimų privalu laikytis darant Konstitucijos pataisas, Konstitucinis Teismas pateikė ne tik Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtintų normų, nustatančių Konstitucijos keitimo tvarką, turinį, bet ir Konstitucijoje tiesiogiai nenustatytų procesinių reikalavimų sampratą. Labai svarbu, kad Konstitucinis Teismas nurodė, kokios Konstitucijos nuostatos gali būti

¹¹ Teisės mokslinėje literatūroje nurodoma, kad „Tiek atskiros konstitucijos normos, tiek konstitucinių principų atskleidimas – tai teisės aiškinimas, paremtas daugelio metodų taikymo rezultatu“. Žr., pvz., MESONIS, G. *Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai*. Vilnius: Registrų centras, 2010, p. 99.

¹² Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas. TAR, 2014-01-24, Nr. 478.

pakeistos tik referendumu, nes iki tol galima buvo nevienodai aiškinti, koku būdu gali būti keičiami, pavyzdžiui, konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“¹³, konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“¹⁴, kurie yra Konstitucijos sudedamoji dalis. Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalyje *expressis verbis* įtvirtinta, kad tik referendumu gali būti pakeista Konstitucijos 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad tik tokia pačia tvarka gali būti keičiama Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ (konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“ 2 straipsnis)“. Tokia pat tvarka, kokia nustatyta konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“ 2 straipsnyje, gali būti keičiamos konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, nuostatos, t. y. jos gali būti pakeistos tik tuo atveju, jeigu „už tai pasisakytų ne mažiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos piliečių, turinčių aktyviąją rinkimų teisę“. Tik referendumu gali būti keičiamos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, 1 ir 2 straipsnių nuostatos. Pagal Konstitucijos 148 straipsnio 2 dalį, tik referendumu gali būti keičiamos pirmojo skirsnio „Lietuvos valstybė“ ir keturioliktojo skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatos. Konstitucinio Teismo pateiktas Konstitucijos nuostatų, kurios gali būti keičiamos tik referendumu, sąrašas sudaro prielaidas išvengti Konstitucijoje nustatytos Konstitucijos keitimo tvarkos pažeidimų, nes Konstitucijos keitimo tvarkos, t. y. procesinių Konstitucijos keitimo apribojimų, nesilaikymas būtų pagrindas pripažinti įstatymą dėl Konstitucijos pakeitimo prieštaraujančiu Konstitucijai pagal jo priėmimo tvarką¹⁵.

Materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai reiškia, kad iš Konstitucijos kyla tam tikri *reikalavimai Konstitucijos pataisų turiniui*, ir kad jų nesilaikymas būtų pagrindas atitinkamą Konstitucijos pataisą pripažinti prieštaraujančia Konstitucijai. Kokie materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai nustatyti Konstitucijoje, koku

¹³ Konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“. *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 6-166.

¹⁴ Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 18-513.

¹⁵ Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. nutarimu pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai Seimo 2006 m. balandžio 25 d. priimtą įstatymą dėl Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo. TAR, 2014-01-24, Nr. 487.

būdu jie yra nustatyti, ar jie reiškia ir tai, kad net Tauta referendumu negali padaryti tam tikrų Konstitucijos pataisų?

Teisinė ir politinė diskusija šiuo klausimu Lietuvoje kilo 2013 m. pabaigoje, kai piliečių iniciatyvinė grupė surinko ir pateikė Vyriausiajai rinkimų komisijai¹⁶ daugiau kaip 300 tūkstančių parašų piliečių, reikalaujančių surengti referendumą dėl Konstitucijos 9, 47 ir 147 straipsnių pakeitimo. Konstitucijos 47 straipsnyje buvo siūloma nustatyti *inter alia*, kad „žemė, vidaus vandenys, miškai, parkai nuosavybės teisės gali priklausyti tik Lietuvos Respublikos piliečiams ir valstybei“. Jeigu tokia Konstitucijos pataisa būtų padaryta, Konstitucijoje atsirastų dvi viena kitą paneigiančios nuostatos: pagal Konstitucijos 47 straipsnį, užsienio valstybių piliečiai, taip pat užsienio valstybių juridiniai asmenys bei Lietuvos juridiniai asmenys *negalėtų* nuosavybės teise įsigyti žemės, miškų, vidaus vandenų, o pagal konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“¹⁷, kuris yra sudedamoji Konstitucijos dalis, užsienio valstybių piliečiai, taip pat užsienio valstybių juridiniai asmenys bei Lietuvos juridiniai asmenys *galėtų* nuosavybės teise įsigyti žemės, miškų, vidaus vandenų, nes Europos Sąjungos teisė, tapusi sudedamąja Lietuvos teisės sistemos dalimi, numato laisvą kapitalo judėjimą. Ar Tauta gali referendumu padaryti tokias Konstitucijos pataisas, kurios paneigia Lietuvos valstybės tarptautinius įsipareigojimus, kylančius iš jos narystės Europos Sąjungoje, prieš tai referendumu neišsprendusi narystės Europos Sąjungoje klausimo? Referendumo iniciatoriai teigė, kad Tautos valios niekas negali riboti. Jie rėmėsi Konstitucijos 2 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybę kuria Tauta, suverenitetas priklauso Tautai“, taip pat Konstitucijos 4 straipsnio nuostata „aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus“ bei Konstitucijos 3 straipsnio nuostata „niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tautai priklausančių suverenių galių“. Taip pat buvo remiamasi Konstitucijos 9 straipsnio nuostata „svarbiausi Tautos ir valstybės gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu; referendumas skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę“. Ar šios Konstitucijos nuostatos įtvirtina neribotą Tautos teisę referendumu padaryti bet kokio turinio Konstitucijos pataisas, taip pat ir tokias, kurios draustų užsienio

¹⁶ Pagal Referendumo įstatymą, referendumus organizuoja ir jų rezultatus nustato Vyriausioji rinkimų komisija (Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 64-2570).

¹⁷ Lietuvos Respublikos konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 111-4123.

valstybių piliečiams ir juridiniams asmenims Lietuvoje įsigyti nuosavybės teise žemės, miškų, vandenu?

Konstitucijos šaltinis yra pati valstybinė bendruomenė – pilietinė Tauta¹⁸. Konstitucija yra aukščiausioji teisė. Konstitucinis Teismas daug kartų yra konstatavęs, kad Konstitucijoje atsispindi visuomenės sutartis – visų Lietuvos Respublikos piliečių demokratiškai priimtas įsipareigojimas dabartinei ir būsimosioms kartoms gyventi pagal Konstitucijoje įtvirtintas pamatines taisykles ir joms paklusti, idant būtų užtikrintas valdžios legitimumas, jos sprendimų teisėtumas, žmogaus teisės ir laisvės, idant visuomenėje būtų santarvė (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas, 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas). Konstitucija, kaip aukščiausios teisinės galios aktas ir visuomenės sutartis, yra grindžiama universaliosiomis, nekvestionuojamomis vertybėmis – suvereniteto priklausymu Tautai, demokratija, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu bei jų gerbimu, pagarba teisei bei teisės viešpatavimu, valdžios galių ribojimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms ir atsakomybe visuomenei, pilietiškumu, teisingumu, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2006 m. rugpjūčio 19 d., 2009 m. rugsėjo 24 d. nutarimai, 2012 m. gruodžio 19 d. sprendimas, 2014 m. sausio 24 d. nutarimas). Priimdama Konstituciją Tauta įsipareigoja kurti ir stiprinti valstybę vadovaudamasi Konstitucijoje įtvirtintomis pamatinėmis taisyklėmis. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucijos 2 straipsnio nuostata „suverenitetas priklauso Tautai“, 3 straipsnio nuostata „niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto“, 9 straipsnio nuostata „svarbiausi Tautos ir valstybės gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu“ negali būti aiškinamos vien pažodžiui, – šios nuostatos nereiškia, kad Tauta referendumu Konstitucijoje gali nustatyti bet kokią teisinę reguliavimą. Tautai priklausančio suvereniteto įgyvendinimą saisto tam tikri reikalavimai, kurie kyla iš pačios Konstitucijos. Apribojimus priimti tam tikro turinio Konstitucijos pataisas Konstitucinis Teismas apibūdina kaip materialiuosius Konstitucijos keitimo apribojimus. Šie apribojimai Konstitucijoje nėra įtvirtinti *expressis verbis*, Konstitucinis Teismas juos kildino iš visuminio konstitucinio teisinio reguliavimo. Materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai yra skirti apsaugoti universalias vertybes, kuriomis grindžiama Konstitucija, visuomenės ir valstybės gyvenimas, taip pat apsaugoti Konstitucijos nuostatų darną. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „teise ir teisingumu grindžiamos demokratinės valstybės

¹⁸ Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 85-3094.

viena svarbiausių priedermių – gerbti, ginti ir saugoti tas vertybes, kuriomis yra grindžiama pati Tautos priimta Konstitucija ir kurių realus įtvirtinimas, gynimas ir apsauga yra pačios valstybės *raison d'être*; priešingu atveju valstybė negalėtų būti laikoma bendru visos visuomenės gėriu“. Tai, kad egzistuoja pamatiniai konstituciniai principai (vertybės), kurių negalima paneigti Konstitucijos pataisomis, savo jurisprudencijoje yra konstatavę ir kitų valstybių konstituciniai teismai¹⁹.

Atskleisdamas, kokios Konstitucijoje įtvirtintos pamatinės vertybės, kurių negalima paneigti Konstitucijos pataisomis, Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. nutarime visų pirma analizuoja Konstitucijos 1 straipsnį ir nurodo, kad jame įtvirtintos tokios pamatinės konstitucinės vertybės: valstybės nepriklausomybė, demokratija ir respublika. Šios vertybės yra universalios, jos neatskiriamai tarpusavyje susijusios ir sudaro Lietuvos valstybės, kaip Konstitucijoje įtvirtinto bendro visos visuomenės gėrio, pamatą, todėl jokiais aplinkybėmis negali būti paneigtos. Konstitucinis Teismas nurodo ir tai, kad žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimo principas taip pat laikytinas pamatine konstitucine vertybe, – prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis taip pat negali būti paneigtas. Vadovaudamasis tuo, kad iš Konstitucijos kyla imperatyvas Konstitucijos pataisomis nepažeisti Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių darnos, Konstitucinis Teismas nurodo, kad pagal Konstituciją negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigta bent viena iš Lietuvos valstybės, kaip Konstitucijoje įtvirtinto bendro visos visuomenės gėrio, pamatą sudarančių konstitucinių vertybių – valstybės nepriklausomybė, demokratija, respublika, prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, *išskyrus atvejį (pabrėžta aut.)*, kai Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalyje nustatyta tvarka būtų keičiamas Konstitucijos 1 straipsnis ir konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, 2 straipsnyje nustatyta tvarka būtų keičiamas šio įstatymo 1 straipsnis.

Konstitucinis Teismas atkreipia dėmesį į tai, kad su Konstitucijos 1 straipsnyje įtvirtintomis pamatinėmis konstitucinėmis vertybėmis – valstybės nepriklausomybe, demokratija, respublika – glaudžiai susijusi Lietuvos valstybės

¹⁹ Antai Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas 1951 m. byloje *Southwest State (I BVerfGE)* pabrėžė, kad egzistuoja fundamentalūs konstituciniai principai, kurie taip stipriai išreiškia teisę, jog net turi pirmenybę prieš Konstituciją, saisto Konstitucijos kūrėjus (KOMMERS, D. P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 1997, p. 63); Italijos Konstitucinis Teismas savo sprendime Nr.1146/1988 konstatavo, jog Konstitucijoje yra įtvirtinti tam tikri „aukščiausieji principai“, kurių negalima pažeisti priimant Konstituciją keičiančius įstatymus (BONGIOVANNI, G.; SARTOR, G.; VALENTINI, Ch. *Reasonableness and Law*. Netherlands: Springer, 2009, p. 234).

geopolitinė orientacija, suponuojanti Lietuvos Respublikos pasirinktą europinę ir transatlantinę integraciją. Lietuvos Respublikos geopolitinė orientacija lemia Lietuvos Respublikos narystę Europos Sąjungoje ir NATO bei būtinumą vykdyti atitinkamus su šia naryste susijusius tarptautinius įsipareigojimus. Konstitucijos tekste Lietuvos valstybės geopolitinė orientacija *expressis verbis* išreikšta 2004 m. liepos 13 d. konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris yra sudedamoji Konstitucijos dalis. Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ nustatyti konstituciniai Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje pagrindai: Lietuvos Respublika, būdama Europos Sąjungos valstybė narė, dalijasi ar patiki Europos Sąjungai valstybės institucijų kompetenciją sutartyse, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, numatytose srityse ir tiek, kad kartu su kitomis Europos Sąjungos valstybėmis narėmis bendrai vykdytų narystės įsipareigojimus šiose srityse, taip pat naudotųsi narystės teisėmis (1 straipsnis); Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus (2 straipsnis). Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. nutarime konstatavo, jog referendumu nepanaikinus nurodytų konstitucinių Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje pagrindų, įtvirtintų konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 1 ir 2 straipsniuose, negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigti Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimai. Kitaip būtų pažeista Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių darna. Konstitucinis Teismas konstatavo ir tai, kad „pagal Konstituciją negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigti Lietuvos Respublikos tarptautiniai įsipareigojimai <...> ir kartu – konstitucinis *pacta sunt servanda* principas, jeigu tų tarptautinių įsipareigojimų neatsisakoma vadovaujantis tarptautinės teisės normomis“. Dar vienas Konstitucijos keitimo apribojimas – negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis, atitinkamai nekeičiant Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“, XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatų, būtų nustatomas joms priešingas konstitucinis teisinis reguliavimas. Visos Konstitucijos pataisos (ir tos, kurios gali būti priimtoms tik referendumu, ir tos, kurias gali padaryti Seimas) turi būti tinkamai suformuluotos kalbos požiūriu: jos turi būti aiškios, tikslios, suprantamos, logiškos, nedviprasmiškos ir pan. Konstitucijos pataisos negali būti nesuprantamos turinio požiūriu. Negalimos ir tokios Konstitucijos pataisos,

kurios nustatytą absurdišką, akivaizdžiai neracionalų teisinį reguliavimą. Be to, Konstitucijos pataisos turi būti išdėstomos tuose Konstitucijos straipsniuose, kuriuose reguliuojami atitinkamo pobūdžio santykiai, nes kitaip būtų pažeistas Konstitucijos nuostatų išdėstymo sistemiškumas²⁰.

Minėta, jog Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarime rašoma, kad „pagal Konstituciją negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigta bent viena iš Lietuvos valstybės, kaip Konstitucijoje įtvirtinto bendro visos visuomenės gėrio, pamatą sudarančių konstitucinių vertybių – valstybės nepriklausomybė, demokratija, respublika, prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, *išskyrus atvejį*, kai Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalyje nustatyta tvarka būtų keičiamas Konstitucijos 1 straipsnis ir Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, 2 straipsnyje nustatyta tvarka būtų keičiamas šio įstatymo 1 straipsnis“. Pabrėžtoji formuluotė *išskyrus atvejį* reiškia, kad Konstitucijoje nustatytas draudimas daryti tokias Konstitucijos pataisas, kuriomis būtų paneigta bent viena iš Lietuvos valstybės pamatą sudarančių konstitucinių vertybių – valstybės nepriklausomybė, demokratija, respublika, prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, *nėra absolutus*, nes nurodytas vertybes paneigiančias Konstitucijos pataisas *galima* padaryti, jeigu prieš tai Konstitucijoje nustatyta tvarka būtų pakeistas Konstitucijos 1 straipsnis ir konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, nustatyta tvarka būtų keičiamas šio įstatymo 1 straipsnis. Manytina, kad tokią Konstitucinio Teismo poziciją lėmė tai, jog Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalyje *expressis verbis* įtvirtinta: „Konstitucijos 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ gali būti pakeista tik referendumu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę“. Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalies turinį aiškinant vien pažodžiui, suabsoliutinant šios dalies nuostatas, nematant jų giluminių sąsajų su kitomis Konstitucijos nuostatomis, gal ir galima būtų teigti, esą nurodytas straipsnis numato Tautos teisę referendumu atsakyti ne tik kokios nors vienos, bet ir visų Konstitucijos 1 straipsnyje nurodytų konstitucinių vertybių. Tačiau, mūsų nuomone, vien pažodinis Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalies aiškinimas ne tik labai susiaurintų šioje dalyje nustatyto teisinio reguliavimo

²⁰ Teisės mokslinėje literatūroje nurodoma, kad sprendžiant dėl Konstitucijos pataisos reikalingumo „turi būti įvertinta, ar tam tikra vertybė, praktika yra pakankamai įsitvirtinusi visuomenėje, valstybiniame gyvenime, ir ar jos įtvirtinimas Konstitucijoje prasmingas dėl šios vertybės ar praktikos išsaugojimo ilgesnėje perspektyvoje“. Žr. BUTVILAVIČIUS, D. *Konstitucijos pataisos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė 01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 51.

turinį, bet galėtų sukelti grėsmę žmogaus teisėms ir laisvėms. Sutikus su nurodytu Konstitucinio Teismo požiūriu atsirastų pagrindas teigti, esą Konstitucija numato, jog Tauta referendumu gali pakeisti Konstituciją ir taip, kad žmogaus teisės ir laisvės nėra prigimtinės, kad žmogus turi tiek teisių ir laisvių, kiek jų suteikia valstybė, kad žmogus neturi teisių ir laisvių, jeigu nevykdo valstybės nustatytų pareigų, kad Tauta referendumu gali Konstitucijoje nustatyti, jog Lietuva nėra demokratinė valstybė ir kt. Yra pagrindas abejoti, ar Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalies turinys negalėjo būti aiškintinas kitaip, negu jį 2014 m. sausio 24 d. nutarime išaiškino Konstitucinis Teismas. Abejones sustiprina tai, kad darydamas nurodytą išlygą Konstitucinis Teismas kartu konstatuoja, jog valstybės nepriklausomybė, demokratija, respublika, žmogaus teisių ir laisvių prigimtinis pobūdis „sudaro Lietuvos valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, konstitucinį pamatą, – paneigus bent vieną iš šių vertybių, griūtų visa Konstitucijoje įtvirtintų vertybių sistema“. Matome tam tikrą Konstitucinio Teismo argumentavimo nenuoseklumą: suprasdamas, kad valstybės nepriklausomybė, demokratija, respublika, žmogaus teisių ir laisvių prigimtinis pobūdis yra pamatinės, universalios ir nekvestionuojamos konstitucinės vertybės, kad paneigus bent vieną iš šių vertybių griūtų visa Konstitucijoje įtvirtintų vertybių sistema, Konstitucinis Teismas kartu konstatuoja ir tai, jog, pagal Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalį, Tauta vis dėlto turi teisę referendumu paneigti nurodytas vertybes ir Konstitucijoje įtvirtinti kitokią vertybių sistemą, taigi ir tokią, kuri nėra grindžiama universaliomis konstitucinėmis vertybėmis. Bet ar toji kitokia vertybių sistema, jeigu ji būtų pasirinkta, galėtų būti Lietuvos valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, konstitucinis pamatas? Ne, negalėtų. Galima teigti, kad Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. nutarime labai išplėtė Tautai priklausančio suvereniteto sampratą, nepagrįstai jį suabsoliutino. Toks Konstitucinio Teismo požiūris ir argumentavimo nenuoseklumas neliko nepastebėtas ne tik teisės mokslininkų, bet ir paties Konstitucinio Teismo, kuris 2014 m. liepos 11 d. nutarime iš esmės pakoregavo savo 2014 m. sausio 24 d. nutarime suformuluotą konstitucinę doktriną konstatuodamas, kad Konstitucija saisto ir pačią valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą, todėl Tautos aukščiausia suvereni 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. Reikalavimas laikytis Konstitucijos Tautai vykdant aukščiausią suverenią galią, *inter alia* tiesiogiai (referendumu), negali būti vertinamas kaip Konstitucijos 3 straipsnyje nurodytas Tautos suvereniteto varžymas ar ribojimas, visai Tautai priklausančių suverenių galių savinimasis. Kitaip aiškinant Konstituciją,

– esą Seimas privalo skelbti referendumą net tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas neatitinka iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, būtų sudarytos prielaidos paneigti konstitucinius principus, pačią Konstituciją kaip aukščiausiąją teisę, Tautos bendro gyvenimo teisinį pamatą. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucijos 2 straipsnio nuostata „suverenitetas priklauso Tautai“, 4 straipsnio nuostata „aukščiausią suverenią galią 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 koki, net ir iš Konstitucijos kylančių reikalavimų neatitinkantį, teisinį reguliavimą, *inter alia* pačioje Konstitucijoje. 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 priimanamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę“ (*pabrėžta aut.*). Atkreipkime dėmesį į tai, kad Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime net neužsimenama apie jo 2014 m. sausio 24 d. nutarime padarytą išlygą – „išskyrus atvejį, kai Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalyje nustatyta tvarka būtų keičiamas Konstitucijos 1 straipsnis ir Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, 2 straipsnyje nustatyta tvarka būtų keičiamas šio įstatymo 1 straipsnis“. Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimo formuluotė „niekas negali paneigti Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių šias pamatines konstitucines vertybes“ reiškia, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas absoliutus draudimas daryti tokias Konstitucijos pataisas, kurios paneigtų prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ir valstybės nepriklausomybę, kad Konstitucijoje nėra numatyta jokių išimčių. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai taikytini ne tik tuo atveju, kai Konstitucijos pataisas daro Seimas, bet ir Konstituciją keičiant referendumu.

Nurodytas konstitucinės doktrinos koregavimas yra labai reikšmingas, nes Konstitucinis Teismas iš įvairių Konstitucijoje įtvirtintų nuostatų kildino joje įtvirtintus draudimus (apribojimus), kurie saisto Tautai priklausančio suvereniteto įgyvendinimą. Tauta referendumu negali padaryti bet kokio turinio Konstitucijos pataisų. Šie draudimai (reikalavimai) skirti apsaugoti prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją, valstybės nepriklausomybę ir kitas konstitucines

vertybes, kurios sudaro Konstitucijos ir pačios Lietuvos valstybės pamatą. Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime suformuluoti Konstitucijos keitimo materialieji apribojimai labai sustiprina Konstitucijoje įtvirtintų pamatinių vertybių, ypač žmogaus teisių ir laisvių, apsaugą. Konstitucinio Teismo kritikai įžvelgia tam tikrą šio teismo nutarime pateikto Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalies nuostatų aiškinimo „paradoksą“: Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalis, kurioje *expressis verbis* nustatyta, kad „Konstitucijos 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ gali būti pakeista referendumu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę“, buvo išaiškinta taip, kad Konstitucija draudžia referendumu pakeisti Konstitucijos 1 straipsnio nuostatą. Tačiau tai nėra joks „paradoksas“. Konstitucinio Teismo pateiktas Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalies aiškinimas tik dar kartą patvirtina, kad už Konstitucijos teksto slypi tam tikra vertybių sistema, slypi teisė, kuri buvo sukurta priimant Konstituciją. Konstitucijos tekstas, išreiškiantis tam tikrą konstitucinę nuostatą, ne visada lemia vienintelę galimą tos nuostatos turinio sampratą²¹. Aiškūs žodžiai ne visada turi aiškią konstitucinę prasmę. Konstitucijos aiškinimas neapsiriboja ir negali apsiriboti vien Konstitucijos teksto – žodžių, terminų, sąvokų, sakinių – gramatinės prasmės aiškinimusi, nes to tikrai nepakanka už Konstitucijos teksto slypinčiam tikrajam konstitucinio reguliavimo turiniui atskleisti. Konstitucija – ne vien jos tekstas, ne vien joje įtvirtintos teisės normos. Konstitucija – tai ir joje įtvirtintos tokios giluminės, pamatinės vertybės, kurios gali neturėti konkrečios tekstinės išraiškos, kurios kyla iš konstitucinių normų ir konstitucinių principų, iš konstitucinio reguliavimo visumos. Teksto sąvokai būdinga tai, kad tiktai interpretacijos kontekste ir ja remdamasis tekstas yra tikra duotybė, – tai, kas turi būti suprasta²². Konstitucijos tekstas tampa tik prielaida tikrajai konstitucinio reguliavimo prasmei ir turiniui atskleisti; tikrasis „svorio centras“ suprantant Konstituciją kaip norminę tikrovę iš Konstitucijos – pagrindinio akto – konstitucinės justicijos būdu perkeliamas į konstitucinę jurisprudenciją²³. Nes „pati teisės prigimtis ir visuomeninių santykių įvairovė lemia neapibrėžtumą, dėl kurio susidaro tokių situacijų, kai konkrečiai problemai išspręsti teisės sistema pateikia daugiau nei vieną galimą teisėtą sprendimo variantą arba tokio varianto

²¹ BERGER, LINDA L. How Embedder Knowledge Structures Affect Judicial Decision Making: A Rhetorical Analysis of Metaphor, Narrative, and Imagination in Child Custody Disputes. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, 2009, 18, p. 259–308.

²² GADAMER, H. G. *Istorija, menas, kalba*. Vilnius: Baltos lankos, 1999, p. 179.

²³ JARAŠIŪNAS, E. Jurisprudencinė Konstitucija. *Jurisprudencija*, 2006, 12(90), p. 24.

apskritai nepateikia (esant teisės spragu)“²⁴, todėl „šią problemą bandoma spręsti suteikiant teisėjui įstatymo leidėjo partnerio vaidmenį ir pripažįstant jo galią aiškinant teisę remtis ne tik įstatymų leidėjo suformuluota aiškinama teisės norma ir jos kalba ar tokių teisės normų sistema, bet ir teisės principais, vertybėmis ar teisės siekiamais tikslais“²⁴. 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 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).

3. Kaip užtikrinti, kad nebūtų daromos pačios Konstitucijos draudžiamos pataisos?

Tai, kad pačioje Konstitucijoje yra įtvirtinti procesiniai ir materialieji reikalavimai, kurių būtina paisyti darant Konstitucijos pataisas, *inter alia* reiškia, kad pagal Konstituciją įstatymuose bei Seimo Statute, reglamentuojančiuose 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, kuriomis grindžiamas visuomenės ir valstybės gyvenimas (žmogaus teisės ir laisvės, jų prigimtinis pobūdis, demokratija, suvereniteto priklausymas Tautai, teisės viršenybė, teisingumas ir kt.), paneigiami Lietuvos tarptautiniai įsipareigojimai, kylantys iš Lietuvos narystės Europos Sąjungoje, bei kiti Lietuvos valstybės tarptautiniai įsipareigojimai, kylantys iš Lietuvos tarptautinių sutarčių. Iš Konstitucijos kyla 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 Konstitucijoje įtvirtintos pamatinės vertybės, grindžiančios visuomenės ir valstybės gyvenimą, paneigiami Lietuvos tarptautiniai įsipareigojimai, kylantys iš Lietuvos narystės Europos Sąjungoje, bei kiti Lietuvos valstybės tarptautiniai įsipareigojimai, kylantys iš Lietuvos tarptautinių sutarčių,

²⁴ LATVELĖ, R. *Teisėjo vaidmuo aiškinant teisę*. Daktaro disertacija, Socialiniai mokslai. Teisė (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2010, p. 176.

pripažinti prieštaraujančiomis Konstitucijai ir taip pašalinti iš Konstitucijos. Kitaip tariant, pagal Konstituciją, įstatymuose bei Seimo Statute, reglamentuojančiuose Konstitucijos keitimo procedūras, turėtų būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuris leistų *a priori*, t. y. iš anksto, iki Konstitucijos pataisos pateikimo referendumui ar jos priėmimo Seime, patikrinti, ar teikiama Konstitucijos pataisa atitinka Konstituciją, ir jeigu ji neatitinka Konstitucijos – neleisti tokios pataisos priimti; Konstitucija taip pat reikalauja nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris leistų *a posteriori* patikrinti referendumu ar Seimo priimtu įstatymu dėl Konstitucijos pakeitimo padarytos Konstitucijos pataisos atitiktį Konstitucijai, ir jeigu ji neatitinka Konstitucijos, – tokią Konstitucijos pataisą pašalinti iš Konstitucijos. Įstatymų leidėjas turi tam tikrą diskreciją nustatyti, kokia tvarka atliekama išankstinė (*a priori*) ar paskesnė (*a posteriori*) Konstitucijos pataisos projekto konstitucingumo kontrolė, bet visais atvejais galutinį sprendimą dėl Konstitucijos pataisos projekto atitikties Konstitucijai ar jau priimtos Konstitucijos pataisos atitikties Konstitucijai gali priimti tik teismas. Lietuvos atveju – atitinkamai Konstitucinis Teismas ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.

Pagal Konstitucijos 9 straipsnio 4 dalį, referendumo skelbimo ir vykdymo tvarką reglamentuoja Referendumo įstatymas²⁵. Šio įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje nustatyta: „Seimas, gavęs tinkamai įformintą grupės baigiamąjį aktą kartu su piliečių reikalavimais ir Vyriausiosios rinkimų komisijos išvadą, kad pateikti dokumentai atitinka šį Įstatymą, sesijos metu artimiausiame Seimo posėdyje svarsto referendumo paskelbimo datos klausimą. Į šį posėdį kviečiami dalyvauti referendumo grupės atstovai. Seimo nutarimas dėl referendumo paskelbimo datos priimamas Seimo statuto nustatyta tvarka ne vėliau kaip per 1 mėnesį nuo dienos, kurią Seimo posėdyje pradėtas svarstyti referendumo paskelbimo datos klausimas.“ Įstatymo 14 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „Jeigu Seimo sudaryta ekspertų grupė padaro išvadą, kad piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas gali neatitikti Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Seimas šią išvadą turi paskelbti visuomenei, tačiau ši išvada negali būti pagrindas neskelbti referendumo“. Taigi, pagal Referendumo įstatymo 14 straipsnio 2 dalį, Seimas privalo paskelbti referendumą visais atvejais, kai to pareikalauja 300 tūkstančių piliečių. Net ir tais atvejais, jeigu referendumui būtų teikiamas klausimas, paneigiantis prigimtines asmens teises ir laisves, demokratiją, suvereniteto priklausymą Tautai, teisės viršenybę, teisingumą ir kitas fundamentalias vertybes, kuriomis grindžiamas visuomenės ir valstybės gyvenimas, kuriomis grindžiama Konstitucija. Konstitucinis Teismas,

²⁵ Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 64-2570.

vertindamas nurodytų Referendumo įstatymo nuostatų atitiktį Konstitucijai, 2014 m. liepos 11 d. nutarime konstatavo, jog „iš konstitucinių teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės, atsakingo valdymo principų Seimui kyla pareiga neskelbti referendumo tais atvejais, kai referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų; pagal Konstituciją įstatyme turi būti įtvirtintas pagrindas referendumą skelbiančiai institucijai – Seimui neskelbti referendumo, jeigu referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų; šis pagrindas *inter alia* apima tokį atvejį, kai referendumui teikiamas priimti Konstitucijos pataisos projektas, kuriuo nepaisoma iš Konstitucijos kylančių materialiujų Konstitucijos keitimo apribojimų“. Referendumo įstatymo nuostatas, pagal kurias Seimas turi pareigą skelbti referendumą ir tuo atveju, kai referendumui teikiamas klausimas gali neatitikti iš Konstitucijos kylančių materialiujų Konstitucijos keitimo reikalavimų, Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiomis Konstitucijai.

Konstitucinio Teismo konstatavimas, jog Referendumo įstatyme turi būti įtvirtintas teisinis reguliavimas, pagal kurį Seimas turėtų *teisę neskelbti referendumo*, jeigu referendumui teikiamas klausimas neatitinka Konstitucijos, nereiškia, kad Seimo sprendimas neskelbti referendumo, kai to pareikalauja 300 tūkstančių piliečių, yra galutinis, ir dėl to Tauta neva negali įgyvendinti konstitucinės teisės rengti referendumus. Ar piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas *neatitinka Konstitucijos* (prieštarauja Konstitucijai), oficialiai gali konstatuoti tik Konstitucinis Teismas, o tam tikrais atvejais, kurie bus aptarti vėliau, – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Seimo sprendimas neskelbti referendumo (kitaip tariant, Seimo nutarimo paskelbti referendumą nepriėmimas) gali būti užginčytas Konstituciniame Teisme, kuris nuspręstų ir tai, ar piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas atitinka Konstituciją, ar jos neatitinka. Jeigu Konstitucinis Teismas nuspręstų, jog piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas *sprendimo tekstas atitinka Konstituciją*, Seimas turėtų priimti nutarimą paskelbti referendumą (Seimas negalėtų nepriimti nutarimo paskelbti referendumą). Jeigu Konstitucinis Teismas nuspręstų, jog piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas *sprendimo tekstas neatitinka Konstitucijos* (prieštarauja Konstitucijai), – referendumas tokiu klausimu negalėtų būti rengiamas.

Referendumo įstatyme nustatyta, kad Vyriausioji rinkimų komisija, spręsdama, ar registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, privalo vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlomiems įstatymų projektams, *inter alia* ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekte paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų

darnos, laikytis materialiujų Konstitucijos keitimo apribojimų. Jeigu iniciatyvinės grupės referendumui siūlomas Konstitucijos pataisos projektas neatitinka nurodytų reikalavimų, Vyriausioji rinkimų komisija turi atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę. Tai, kad Vyriausioji rinkimų komisija turi įgaliojimus vertinti, ar referendumui teikiamos Konstitucijos pataisos projektas atitinka Konstituciją, ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimus, kuriais nebūtų leidžiama inicijuoti tokių Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto nuostatų, kurių priėmimas pažeistų pačią Konstituciją, priėmimo referendumu, nereiškia, kad jos sprendimas neregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės būtų galutinis. Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimas neregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės gali būti apskūstas Vyriausiajam administraciniam teismui²⁶. Šiame referendumo inicijavimo etape sprendimą, ar referendumo iniciatorių siūlyme surengti referendumą teikiamas sprendimo tekstas *atitinka Konstituciją, ar jos neatitinka* (prieštarauja Konstitucijai), oficialiai gali konstatuoti tik Vyriausiasis administracinis teismas. Jeigu šis teismas nuspręstų, jog piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas *sprendimo tekstas atitinka Konstituciją*, Vyriausioji rinkimų komisija turėtų priimti sprendimą registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę (Vyriausioji rinkimų komisija negalėtų nepriimti sprendimo registruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės). Jeigu Vyriausiasis administracinis teismas nuspręstų, kad referendumo iniciatorių siūlyme surengti referendumą teikiamas *sprendimo tekstas neatitinka Konstitucijos* (tuo požiūriu, kad paneigtų Konstitucijoje įtvirtintas pamatinės vertybes, kuriomis grindžiamas visuomenės ir valstybės gyvenimas, paneigtų Lietuvos tarptautinius įsipareigojimus, kylančius iš Lietuvos narystės Europos Sąjungoje, bei kitus Lietuvos valstybės tarptautinius įsipareigojimus, kylančius iš Lietuvos tarptautinių sutarčių), referendumas tokiu klausimu negalėtų būti inicijuojamas, rengiamas ir vykdomas.

Išvados

1. Konstitucijos keitimo konstitucinį teisinį reguliavimą lemia pačios Konstitucijos samprata, jos prigimtis ir paskirtis. Konstitucija yra vientisas aktas. Konstitucijos pataisomis negalima priešpriešinti Konstitucijos nuostatų ir jose įtvirtintų vertybių. Konstitucijos pataisa negali būti sukurtas toks naujas konstitucinis teisinis reguliavimas, kad viena Konstitucijos nuostata paneigtų kitą ar jai prieštarautų ir šių nuostatų būtų neįmanoma aiškinti kaip tarpusavyje derančių.

²⁶ Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 68-2774.

2. Konstitucijos nuostatos „Lietuvos valstybę kuria Tauta, suverenitetas priklauso Tautai“, „aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus“, „niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tautai priklausančių suverenų galių“, „svarbiausi Valstybės bei tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu“ negali būti aiškinamos tik pažodžiui. Šios nuostatos nereiškia, kad Tauta referendumu Konstitucijoje gali nustatyti bet koki teisinį reguliavimą. Tautai priklausančio suvereniteto įgyvendinimą saisto tam tikri reikalavimai, kurie kyla iš pačios Konstitucijos.
3. Konstitucijoje *expressis verbis* įtvirtinti *procesiniai Konstitucijos keitimo apribojimai*. Tai reiškia, kad Konstitucijoje yra įtvirtinta jos keitimo tvarka, kurios būtina laikytis darant Konstitucijos pataisas. Konstitucijos keitimo tvarkos nesilaikymas yra pagrindas pripažinti įstatymą dėl Konstitucijos pakeitimo, taip pat ir tą, kuris buvo priimtas referendumu, prieštaraujančiu Konstitucijai pagal jo priėmimo tvarką.
4. Konstitucijoje *implicitiškai* įtvirtinti ir *materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai*, pagal kuriuos iš Konstitucijos kyla tam tikri reikalavimai Konstitucijos pataisų turiniui, ir kad jų nesilaikymas būtų pagrindas atitinkamą Konstitucijos pataisą, taip pat ir tokią, kuri priimta referendumu, pripažinti prieštaraujančia Konstitucijai. Materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai skirti apsaugoti universalias vertybes, kuriomis grindžiamas visuomenės ir valstybės gyvenimas bei pati Konstitucija.
5. Iš Konstitucijoje įtvirtinto visuminio teisinio reguliavimo aišku, kad negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigtos Konstitucijoje įtvirtintos pamatinės konstitucinės vertybės, kuriomis grindžiamas visuomenės ir valstybės gyvenimas bei pati Konstitucija: valstybės nepriklausomybė, demokratija, respublika, žmogaus teisių ir laisvių prigimtinis pobūdis, teisės viršenybė, teisingumas ir kt. Taip pat negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigti Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimai, kol referendumu nėra pakeistas konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. Negali būti daromos ir tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigti kiti Lietuvos Respublikos tarptautiniai įsipareigojimai ir kartu konstitucinis *pacta sunt servanda* principas, jeigu tų tarptautinių įsipareigojimų neatsisakoma vadovaujantis tarptautinės teisės normomis.

LIMITATIONS ON THE ALTERATION OF THE CONSTITUTION?

VYTAUTAS SINKEVIČIUS

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The procedural and substantive limitations on the alteration of the Constitution are consolidated in it. Substantive limitations on the alteration of the Constitution means that the Constitution gives rise to certain requirements for the content of amendments to the Constitution. It is not allowed to make any such amendments to the Constitution which would negate the fundamental values consolidated in the Constitution, upon which the life of society and the state, as well as the Constitution itself, are based: the independence of the state, democracy, the republic, the innate nature of human rights and freedoms, the rule of law, justice, etc.; in addition, as long as the Constitutional Act “On Membership of the Republic of Lithuania in the European Union” has not been amended by referendum, no such amendments to the Constitution are allowed by which the obligations of the Republic of Lithuania regarding its membership in the European Union would be negated. In addition, also such amendments to the Constitution may not be made, which would deny other international obligations of the Republic of Lithuania, unless such international obligations are denounced according to the norms of international law. By means of amendments to the Constitution, it is not allowed to create a conflict either between provisions of the Constitution or among the values consolidated in such provisions.*

Keywords: *Constitution, amendments to the Constitution, procedural and substantive requirements for amendments to the Constitution.*

Vytautas Sinkevičius, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės instituto profesorius. Mokslinių tyrimų kryptys: Konstitucija, Konstitucijos interpretavimas, konstitucinė peržiūra, parlamentų veiklos teisinis reguliavimas.

Vytautas Sinkevičius, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Constitutional and Administrative Law, Professor. Research interests: the Constitution, interpretation of the Constitution, constitutional review, the legal regulation governing the activity of the parliament.