

2020 M. RUSIJOS KONSTITUCIJOS PATAISOS IR KONSTITUCINĖS JURISPRUDENCIJOS LABIRINTAI

Toma Birmontienė

Mykolas Romeris universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Elektroninis paštas: t.birmontiene@mruni.eu

Pateikta 2021 m. balandžio 9 d., parengta spaudai 2021 m. birželio 18 d.

DOI: 10.13165/JUR-21-28-1-01

Santrauka. 2020 m. Rusijos Federacijos Konstitucijos (1993) pataisos, lėmusios Rusijos Konstitucijos identiteto krizę, tarnauja autoritarinės valdžios interesams ir demonstruoja likimą konstitucijos, praradusios aukščiausios teisės vaidmenį. 2020 m. pradžioje Rusijos Prezidento inicijuotos, parlamento bei Visuotiniu Rusijos balsavimu priimtose 2020 m. liepos 4 d. įsigaliojusios konstitucijos pataisos, demonstruojančios ne tik neįtikėtinai spartų jų priėmimo greitį, pakeitė Rusijos konstitucijos turinį ir jos vertybes.

2020 m. Rusijos Konstitucijos pataisos kelia daug svarbių klausimų: kokios yra konstitucijos keitimo ribos ir ar konstitucija gali apsiginti nuo svetimo jai turinio, kuris griauja jos prigimtį ir paneigia jos dvasią. Straipsnyje analizuojama, inter alia, konstitucijos pataisų priėmimo procesas, jų prigimtis, destruktinis originaliose Konstitucijos nuostatose neįtvirtintas Rusijos Konstitucinio Teismo vaidmuo konstitucijos keitimo procese, politinė tokios institucijos prigimtis autoritarinėje valstybėje.

Rusijos Konstitucijos pataisų apimtis, jų turinys liudija, kad tai nėra tik atskirų konstitucijos straipsnių pakeitimai, bet naujo, savarankiško konstitucinio reguliavimo įtvirtinimas, konfrontuojantis ne tik su konstitucijos nuostatų turiniu, bet ir su 1993 m. Rusijos Konstitucijos vertybėmis.

Straipsnyje analizuojamas klaidus konstitucijos pataisų priėmimo kelias, taip pat Konstitucijos nuostatas interpretavusio Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo, vertinusio ne tik šį procesą, bet ir siūlomų Konstitucijos pakeitimų turinį, atitinkamoje Išvadoje pateikta nuomonė, sudariusi prielaidas šioms pataisoms įsigaliooti. Pagrindinis dėmesys straipsnyje skiriamas ne Konstitucijos pataisų turiniui, o šiam vertinimui.

Reikšminiai žodžiai: Konstitucija, Konstitucijos pataisais, 2020 m. Rusijos Konstitucijos pataisais, Konstitucinis Teismas, konstitucinė jurisprudencija.

Įvadas

Autoritarinės valstybės konstitucija, priešingai nei demokratinėse valstybėse, nėra valstybės aukščiausioji teisė, tačiau suteikia autoritarinei valdžiai legitimumo įvaizdį. O ir demokratiniais konstituciniais principais grindžiama valstybės valdžia autoritarine gali virsti palaipsniui, kai kurį laiką nekintančios konstitucijos nuostatos dar padeda išlaikyti valstybės valdžios konstitucingumo įvaizdį. Tai pasakytina ir apie šiuolaikinę Rusijos valstybę.

2020 m. pradžioje Rusijos Prezidento inicijuotos ir parlamente, pritarus Visuotiniame Rusijos balsavime, priimtos 1993 m. Rusijos Federacijos Konstitucijos (toliau – ir Rusijos konstitucija) pataisais, įsigaliojusios 2020 m. liepos 4 d., pakeitė ne tik Rusijos konstitucijos turinį, bet ir jos vertybes, peržengdamos pačios konstitucijos nubrėžtas jos keitimo ribas.

2020 m. Rusijos konstitucijos pataisais suteikia puikią galimybę analizuoti konstitucijos keitimo – inicijavimo, svarstymo, priėmimo, įsigaliojimo – procedūrą ir jų turinį, pataisų konstitucinės patikros procesą autoritarinėje valstybėje, ir taip praplėsti šiuo metu konstitucinės teisės moksle aktualius konstitucijos pataisų tyrimus¹. Rusijos konstitucijos pataisais – aktuali lyginamosios konstitucinės teisės problema, jos moksliniai tyrimai dar tik pradinėje stadijoje². Neabejotina, kad juos paspartins

1 Konstitucijos pataisais šiuo metu yra aktuali konstitucinės teisės mokslo tema, analizuojama reikšminguose mokslo darbuose, *inter alia*, Richard Albert, *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions* (Oxford University Press, 2019). Formaliųjų pataisų vaidmuo keičiant konstitucijos nuostatas, jų santykis su konstitucinės kontrolės institucijos interpretacijos galia analizuoti ir kai kuriuose šio straipsnio autorės darbuose, *inter alia*, Toma Birmontienė, „Interpretation v. Amendment of the Constitution: The Role of the Constitutional Court“, iš *Transformation of Law Systems in Central, Eastern and Southeastern Europe in 1989–2015. Liber Amicorum in Honorem Prof. Dr. H. C. Rainer Arnold*, edited by Andrzej Szymt and Bogusław Banaszak (Gdansk: Gdansk University Press, 2016), 309–331, etc.

2 Akcentuotina, kad šiuo metu yra labai nedaug šia tema paskelbtų mokslinių šaltinių, pvz.: Elizabeth Teague, „Russia’s Constitutional Reforms of 2020“, *Russian Politics* 5 (2020): 301–328, https://brill.com/view/journals/rupo/5/3/article-p301_3.xml?language=en. Jame autorė pagrindinį dėmesį skyrė formaliam Rusijos konstitucijos pataisų priėmimo procesui, apžvelgtas ir kai kurių konstitucijos pataisų turinys, nesigilinant į Rusijos konstitucinę doktriną, Konstitucinio teismo išsakytą nuomonę ir kt. Kai kurie atskirų Rusijos konstitucijos pataisų keitimo ypatumai buvo analizuojami, *inter alia*, Toma

2021 m. kovo 23 d. *Venecijos komisijos* paskelbta nuomonė³, kurioje pagrindinis dėmesys skirtas procedūriniais priimtų pataisų aspektams, nesigilinant į Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo (toliau ir – Rusijos konstitucinis teismas) 2020 m. kovo 16 d. Išvadoje (toliau – ir Išvada)⁴ pateiktą šių pataisų vertinimą⁵.

Šio straipsnio tikslas yra ne tik atskleisti klaidų konstitucijos pataisų priėmimo kelią, bet ir išanalizuoti Konstitucijos nuostatas interpretavusio Rusijos konstitucinio teismo, Išvadoje vertinusio ne tik šį procesą, bet ir siūlomų Konstitucijos pakeitimų turinį, pateiktą nuomonę, sudariusią prielaidas šioms pataisoms įsigaliooti. Straipsnyje siekiama atskleisti, kaip Rusijos konstitucinis teismas, pateisindamas konstitucijos pokyčius, nepaisė anksčiau suformuotos konstitucinės doktrinos, neatsižvelgė į pačios konstitucijos struktūrą, nubrėžtas griežtas jos keitimo ribas. Būtent šiam Konstitucinio Teismo pateiktam vertinimui, o ne Konstitucijos pataisų turiniui, straipsnyje skiriamas pagrindinis dėmesys. Pasirinktas tyrimo aspektas atskleidžia ne tik tyrimo naujumą, bet ir jo aktualumą. Konstitucinės kontrolės instituto deformacija yra neišvengiama autoritarinėje sistemoje – toks institutas ne tik neapsaugo konstitucijos, bet ir tampa instrumentu, pateisinančiu politikų inicijuojamus su konstitucijos raide ir dvasia nesuderinamus pokyčius.

Siekiant straipsnyje iškeltų tikslų, taikyti dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų, lyginamasis ir kiti mokslinių tyrimų metodai. Šiuo straipsniu tęsiamas tyrimas apie Rusijos Konstitucijos pataisais⁶, kuriame pagrindinis dėmesys buvo skirtas konstitucijos pataisų priėmimo procesui, nustebinusiam savo sparta ir Rusijos prezidento iniciatyvos pokyčių siekais. Tyrimo tikslai nulėmė straipsnio struktūrą: pirmoje šio straipsnio dalyje apžvelgiami Rusijos Konstitucijos bruožai, keitimo ypatumai ir juos lemiantys veiksniai, antroje straipsnio dalyje atskleidžiama, koks painus ir sudėtingas buvo 2020 m. Rusijos konstitucijos priėmimo procesas, o trečioji straipsnio dalis yra skirta aptarti Rusijos konstitucinio teismo lemiamą vaidmenį, pateisinant tariamą naujausią Rusijos konstitucijos pataisų konstitucingumą.

Birmontienė, „On the Constitutionality of Amendments to the Constitution“, iš *Estudos em Homenagem ao Coselheiro Presidente Rui Moura Ramos, Volume II*, Portugal Tribunal Constitucional (2016): 245–270.

3 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Russian Federation. Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for their Adoption*, adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session, Opinion No. 992/2020, 23 March 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)005-e).

4 „Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года“, <http://doc.ksrfr.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

5 Manytina, kad toks susiaurintas Rusijos Konstitucijos 2020 m. pataisų vertinimas lėmė kai kuriuos Venecijos komisijos nuomonės aspektus, su kuriais šiame straipsnyje ne visada sutinkama.

6 Toma Birmontienė, „2020 Amendments to the Russian Constitution – Change of the Constitution or its Collapse?“, *Gdańskie Studia Prawnicze: Contemporary Problems and Challenges of the Judiciary in Europe* 24, 4(48) (2020): 130–149.

1. 1993 m. Rusijos konstitucija ir jos keitimo ypatumai

Konstitucija pati savaime nesukuria demokratijos, ją kuria tauta. 1993 m. Rusijos Federacijos Konstitucija (toliau – ir Konstitucija, Rusijos konstitucija) buvo priimta demokratinų permainių laikotarpiu, jos nuostatomis buvo projektuojami demokratiniai principai, kurie buvo formuluojami pirmuosiuose Konstitucijos skirsniuose, ir jau jos priėmimo metu, baiminantis nedemokratinų pokyčių, skirsniai, kuriuose įtvirtinti šie demokratiniai principai, kaip ir pačios Konstitucijos keitimo taisyklės, buvo papildomai apsaugoti. Numatyta labai sudėtinga šių skirsnių kaita – siekiant keisti jų nuostatas, reikėtų priimti naują Konstituciją, todėl šių nuostatų tekstas nebuvo keičiamas ir kurį laiką sudarė *konstitucinio stabilumo* įvaizdį, kuris jau seniai nebeturėjo realaus pagrindo ir buvo tik konstitucingumo iliuzija.

1.1. Rusijos konstitucijos bruožai

1993 m. Rusijos Konstitucija kaip valstybės pagrindinis įstatymas (aukščiausioji teisė) vertinama nevienareikšmiškai, ji neretai buvo priskiriama pereinamojo laikotarpio konstitucijoms dėl joje dominuojančių demokratinų nuostatų, taip pat dėl tam tikrų autoritarizmo bruožų⁷. Teisinės valstybės siekis, deklaruotas Konstitucijos nuostatose, taip ir nebuvo realizuotas⁸, taip pat ir jos nuostatų tiesioginis taikymas⁹. Mokslinėje doktrinoje nevienareikšmiškai buvo sprendžiama ir dėl Rusijos valstybės valdymo formos, ją priskiriant arba mišriai respublikai su dominuojančiais prezidento valdžios bruožais¹⁰, arba prezidentinio tipo – pusiau prezidentinei ar prezidentinei respublikai¹¹. Tačiau iki 2020 m. Konstitucijos pataisų įsigaliojimo ją superprezidentine ar vienvaldiškai prezidentine galima buvo vadinti ne formaliosios konstitucijos, bet realaus gyvenimo požiūriu. Toks dualizmas, pakeitus konstituciją, išnyko, autoritariniai konstitucijos nuostatų elementai, pabrėžiantys dominuojančią respublikos prezidento valdžią, 2020 m. Konstitucijos pataisomis buvo sustiprinti ir galutinai užgožė jos formaliai išlikusius demokratinis principus¹².

7 Вениамин Е. Чиркин, Конституционное право Российской Федерации (М.: Юристъ, 2002), 63.

8 *Ibid.*, 105.

9 Tiesioginis konstitucijos taikymo principas labiau suprantamas kaip vertybinis kriterijus, o ne realus konstitucijos nuostatų įgyvendinimas. Mokslinėje doktrinoje pabrėžiama, kad Rusijos Konstitucijos kūrėjai stengėsi suteikti konstitucijos nuostatomis didesnės vertės, *inter alia*, numatant ir jų tiesioginį taikymą (Konstitucijos 15 straipsnio 1 dalis). (В. Д. Мазаев, Социально-правовая природа реализации конституции / Российская Конституция: нормы и жизнь, Труды кафедры конституционного и муниципального права (Москва, 2011), 25).

10 Чиркин, *supra note*, 7: 106.

11 М. В. Баглай, В. А. Туманов, Малая энциклопедия конституционного права (Издательство БЕК Москва, 1998), 225.

12 Konstitucijos pataisų priėmimo procese buvo bandoma aiškinti, kad jomis didinamos parlamento – Valstybės Dūmos – galios, tačiau atidžiau pažvelgus matyti, kad tai neretai tiesiog žodžių (sąvokų)

1993 m. Rusijos Federacijos konstitucija¹³ buvo rengiama didelių permainų laikotarpiu, Rusijos valstybei siekiant įtvirtinti konstitucines demokratijos vertybes, teisinės valstybės siekį, valdžių padalijimo principą, žmogaus teisių ir laisvių prigimtinių pobūdį, tiesioginį konstitucijos nuostatų taikymo principą, europines demokratines vertybes¹⁴. Tai, tikėtina, turėjo užtikrinti, kad šios konstitucijos nuostatos palaipsniui bus įgyvendintos, o ne liks tik formaliais lozungais. Konstitucijos projekto rengėjų pagrįsti nuogaštavimai, kad Rusijos valstybė gali pasukti autoritariniu keliu, manytina, lėmė ir tai, kad esminės demokratines vertybes įtvirtinusių skirsnių – 1 (*Konstitucinės santvarkos pagrindai*) ir 2 (*Žmogaus ir piliečio teisės ir laisvės*), taip pat Konstitucijos keitimą reglamentuojančio 9 skirsnio (*Konstitucijos pataisos ir konstitucijos keitimas*) nuostatos turėjo likti nekeičiamos. Šių nuostatų kaita iš esmės turėjo lemti naujos konstitucijos kūrimą. Tai išskirtinis Rusijos Konstitucijos bruožas. Paprastai demokratišnių valstybių konstitucijos įtvirtina tik kai kurias svarbias nekeitamas vertybes¹⁵ (amžinąsias nuostatas), bet nesaugo nuo pakeitimo atskirų konstitucijų struktūrinių dalių. Vis dėlto, kaip liudija Konstitucijos rekonstrukcijos įvykiai 2020 m., net ir tokios ekstraordinarinės priemonės, deja, konstitucijos neapsaugo, jeigu jos negina svarbiausi valstybės valdžios institutai, tokie kaip parlamentas, konstitucinis teismas, taip pat visuomenė.

1.2. Rusijos konstitucijos keitimo ypatumai

Konstitucijos kitimo kelias neišvengiamas ir jis gali būti dvejopas. Konstitucija gali būti keičiama pačioje konstitucijoje numatytu formaliuoju keliu, priimant konstitucijos pataisas, dalyvaujant politinėms institucijoms, arba neformaliuoju teisiniu keliu, jos nuostatas interpretuojant konstitucinės kontrolės įgaliojimus turinčioms institucijoms – konstituciniams teismams (konstituciniams tribunolams, taryboms) arba bendrosios kompetencijos teismams. Konstitucijos keitimo būdą lemia pačios konstitucijos nuostatos, teisės tradicija grįsta nacionalinė teisinė sistema ir konstitucijos teksto kūrėjų pasirinkimas¹⁶.

Rusijos konstitucija jos nuostatų keitimo aspektu priskirtina ypač griežtomis konstitucijoms, įtvirtinančioms diferencijuotą jos keitimo tvarką. Pagal Konstitucijos

žaismas: ar *pritari*, ar *derinti*, *pateikti* kandidatūras, sprendimus su prezidentu (ar prezidentui su parlamentu), autoritarinėje sistemoje nėra jokio skirtumo, nes viską nulemia vieno asmens sprendimai.

13 „Конституция Российской Федерации (1993)“, <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/ConstitutionRF/Pages/default.aspx>.

14 Баглай и Туманов, *supra note*, 11: 224–225.

15 Kaip antai, Prancūzijos Respublikos konstitucijos (1958) 89 straipsnyje, *inter alia*, nustatyta, kad konstitucijos keitimo objektu negali būti respublikos valdymo forma, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf; Italijos Respublikos konstitucijos (1947) 139 straipsnyje taip pat nustatyta, kad respublikos valdymo forma negali būti konstitucijos keitimo objektu, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

16 Plačiau apie kai kuriuos konstitucijų keitimo būdus žr.: Birmontiene, *supra note*, 1.

9 skirsnio, numatančio Konstitucijos keitimą, 136 straipsnio nuostatas Konstitucijos 3–8 skirsniuose esančių straipsnių pataisos priimamos ta pačia tvarka, kaip ir federaliniai konstituciniai įstatymai, ir įsigalioja, jeigu joms pritarė ne mažiau kaip 2/3 Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų¹⁷. Rusijos Konstitucinis Teismas 1995 m. spalio 31 d. nutarime¹⁸, aiškindamas minėtas Konstitucijos 136 straipsnio nuostatas, išaiškino, kad konstitucijos pataisa turi būti priimama savarankiška *Rusijos Federacijos konstitucijos pataisos įstatymo* forma, jo priėmimo procesas nors ir turi tapatumų, bet skiriasi nuo federalinio konstitucinio įstatymo priėmimo, *inter alia*, tuo, kad priimto konstitucijos keitimo įstatymo Prezidentas negali vetuoti.

Taigi, norint pakeisti Rusijos Konstitucijos 3–8 skirsniuose esančių straipsnių nuostatas, skirtas Rusijos Federacijos sąrangai, valdžios institucijų funkcionavimui, tokia iniciatyva turi sulaukti Parlamento – Federalinio Susirinkimo, kurį sudaro Valstybės Dūma ir Federacijos Taryba¹⁹, pritarimo, tokį priimtą konstitucijos keitimo įstatymą turi pasirašyti Rusijos Federacijos prezidentas, jis negali jo vetuoti, ir jis įsigalioja, kai jam pritaria ne mažiau kaip 2/3 Rusijos federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų²⁰.

Pagal Konstitucijos 9 skirsnio 135 straipsnio 1 dalies nuostatas Rusijos parlamentas – Federalinis Susirinkimas – negali keisti Konstitucijos 1, 2, 9 skirsnių nuostatų. Siekiant keisti šių skirsnių straipsnių nuostatas, būtinas ne tik ypač didelis Rusijos parlamento abiejų rūmų pritarimas (3/5 abiejų rūmų visų narių), bet ir turi būti šaukiamas *Konstitucinis Susirinkimas* (Konstitucijos 135 straipsnio 2 dalis), kuris arba patvirtina Konstitucijos nuostatų nekeičiamumą, arba parengia naują Rusijos Konstitucijos projektą, kuriam turėtų pritarti dvi trečiosios Konstitucinio Susirinkimo narių, arba naujoji konstitucija turi būti pateikta *Visuotiniam tautos balsavimui*. Jeigu naujoji konstitucija yra pateikiama *Visuotiniam tautos balsavimui*, ji bus laikoma priimta, jeigu dalyvaujant daugiau kaip pusei visų rinkėjų, naujai konstitucijai pritaras ne mažiau kaip pusė balsavusiųjų (Konstitucijos 135 straipsnio 3 dalis).

Taigi, norint keisti Rusijos Konstitucijos 1, 2, taip pat 9 skirsnio nuostatas, turi būti rengiama nauja Rusijos Federacijos Konstitucija.

17 Federalinių konstitucinių įstatymų priėmimo tvarką reglamentuoja Konstitucijos 108 straipsnio 2 dalis, pagal kurią federalinis konstitucinis įstatymas laikomas priimtu, jei už jo priėmimą balsavo ne mažiau kaip 3/4 Federacijos Tarybos narių ir ne mažiau kaip 2/3 visų Valstybės Dūmos deputatų, tokį įstatymą per 14 dienų turi pasirašyti ir paskelbti Rusijos Federacijos prezidentas.

18 „Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 12-П „По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ“, <http://www.constitution.ru/decisions/10005392/10005392.htm>.

19 Pagal 1993 m. Rusijos Konstitucijos 94 ir 95 straipsnių nuostatas Rusijos atstovaujamoji įstatymų leidybos institucija (parlamentas) vadinamas Federaliniu Susirinkimu, kurį sudaro dveji rūmai – Federacijos Taryba ir Valstybės Dūma, <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/ConstitutionRF/Pages/default.aspx>.

20 Akcentuotina ir tai, kad Rusijos Konstitucijos 9 skirsnio 137 straipsnio nuostatose numatyta speciali Konstitucijos 3 skirsnio, skirto federacijos sandarai, 65 straipsnio pakeitimo tvarka, numatanti, kad jo keitimo nuostatas reglamentuoja ir specialus federalinis konstitucinis įstatymas.

Tokia sudėtinga, iš esmės negalima Konstitucijos 1, 2, 9 skirsnių keitimo tvarka ne tik atspindi konstitucijos identitetą, bet ir turėjo tapti 1993 m. Konstitucijos 1 ir 2 skirsniuose įtvirtintų demokratijos pagrindų garantu. Kaip minėta, 1993 m. Rusijos Konstitucijos rengėjai siekė apsaugoti nuo pakeitimų esmines konstitucijos nuostatas, skirtas konstitucinės santvarkos pagrindams (1 skirsnis) ir žmogaus ir piliečio teisėms ir laisvėms (2 skirsnis). Šiuose skirsniuose nors ir formaliai deklaruojami demokratiniai Rusijos Federacinės Respublikos principai, kurie, pasukus Rusijos politinei sistemai autoritarizmo keliu ir Rusijos politinės sistemos pagrindu tapus ne konstitucijai, o Prezidento V. Putino vienvaldystei, deja, taip ir nebebuvo įgyvendinti.

2. 2020 m. Rusijos Konstitucijos pataisais

Taigi Rusijos konstitucijos tekstas *expressis verbis* ir konstitucinė doktrina diktuoja griežtas kai kurių Konstitucijos nuostatų keitimo taisykles, kurių siekta nepaisyti 2020 m. inicijuojant konstitucijos pataisais, jas primant, nustatant įsigaliojimo tvarką.

2.1. (Ne)tikėta Rusijos Konstitucijos keitimo iniciatyva

Rusijos Federacijos Prezidentui (toliau Rusijos prezidentas, prezidentas) pasinaudojus Rusijos Federacijos Konstitucijos 134 straipsnio jam suteiktomis galiomis²¹, 2020 m. sausio 15 d. paskelbus apie iniciatyvą keisti 1993 m. Rusijos Federacijos konstitucijos nuostatas, ši iniciatyva, nors ir buvo laukta, bet vis dėlto laiko požiūriu daug kam pasirodė netikėta, Rusijos Prezidento eilinės kadencijos laikas buvo tik neseniai prasidėjęs²² ir spėlionės dėl jo prezidentavimo ateities buvo nukeliamos į ateitį. Tačiau, kaip liudija įvykių sparta, tokia eiga buvo planuojama gerokai iš anksto. Proceso greitis demonstruoja gerai suplanuotą neviešą konstitucijos pataisų rengimo procesą. Pataisų priėmimo spartai sutrukdė tik pandemija, kuri neleido, kaip buvo planuota, 2020 m. pavasarį surengti visuotinio balsavimo dėl pataisų, kad jos įsigaliojotų nedelsiant.

Kaip įprasta autoritarinėje valstybėje, prezidento tariamai netikėta iniciatyva keisti Konstituciją buvo sutikta su dideliu entuziazmu. Autoritariniai režimai neretai siekia kurti *quasi* demokratinis institutus, siekdami suteikti jų siūlomoms nedemokratinėms iniciatyvoms visuomenės palaikymo iliuziją, taip norint konstitucijos pataisų iniciatyvai suteikti platesnės autorystės įvaizdį. Taigi, ir Rusijos Prezidentas suformavo plačią *Darbo grupę konstitucijos pataisoms parengti*²³ iš įvairių profesijų

21 Pagal 1993 m. Rusijos Konstitucijos 134 straipsnio nuostatas konstitucijos nuostatų keitimo iniciatyvos teisė priskiriama ir Rusijos Prezidentui.

22 Rusijos Federacijos Prezidentas V. Putinas 2018 m. (prezidento rinkimai vyko 2018 m. kovo 18 d.) buvo perrinktas dar vienai 6 metų kadencijai, kurios pabaiga – 2024 m.

23 „Распоряжение „О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации“, <http://kremlin.ru/events/president/news/62589>.

atstovų²⁴, kuri neįtikėtinai aktyviai įsijungė į darbą ir jau 2020 m. sausio 17 d. rinkosi į pirmąjį posėdį. Prezidentas pataisų projektą 2020 m. sausio 20 d. pateikė Valstybės Dūmai, kuri joms pirmuoju skaitymu 2020 m. sausio 23 d. vienbalsiai pritarė. Taigi Konstitucijos pataisų startas buvo neįtikėtinai spartus ir sėkmingas²⁵.

Rusijos Federacijos prezidentas inicijavo Konstitucijos pakeitimą, 2020 m. sausio 20 d. pateikdamas Rusijos Federacijos Federalinio Susirinkimo Valstybės Dūmai Konstitucijos keitimo įstatymo dėl Rusijos Federacijos konstitucijos pataisais „Dėl atskirų viešosios valdžios organizacijos ir funkcionavimo klausimų reguliavimo tobulinimo“ (toliau – ir *Įstatymas dėl Konstitucijos pataisais*) projektą²⁶. Po Rusijos Prezidento eilinių nedemokratiščių 2018 m. rinkimų iki jo antros pagal 2008 m. pakeisto Konstitucijos 81 straipsnio 1 dalies nuostatas paskutinės 6 metų kadencijos pabaigos 2024 m. dar buvo likę daug laiko. Nors ir buvo spėjiojama, kad Rusijos Prezidentas gali svarstyti galimybes ieškoti būdų formaliai legaliu keliu išlikti Rusijos valdžios olimpe, buvo abejojama, kad jis išdrįs siūlyti Konstitucijos 81 straipsnio 3 dalies pakeitimą, panaikinantį Rusijos Federacijos prezidento kadencijų apribojimą – *ne daugiau kaip dvi iš eilės*. 1993 m. originalios Rusijos Federacijos Konstitucijos 81 straipsnio 1 dalies nuostatos, numačiusios Rusijos Federacijos prezidento kadencijos 4 metų trukmę, buvo vieną kartą pakeistos 2008 m., nustatant 6 metų kadencijos trukmę²⁷. Rusijos prezidento 2020 m. sausio 20 d. Rusijos Valstybės Dūmai pateiktame *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* projekte Konstitucijos 81 straipsnio 1 dalies pakeitimo nebuvo siūloma. Toks pakeitimas neatsispaudė ir pirmuoju skaitymu Valstybės Dūmos priimtose Konstitucijos pataisose. Tačiau Rusijos Prezidentas *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* projekte pateikė platų įvairių kitų Konstitucijos nuostatų pakeitimo siūlymą, taip atidarydamas Pandoros skryniją įvairioms papildomoms konstitucijos keitimo iniciatyvoms. Į šį procesą aktyviai įsiliejo ir minėta Prezidento sudaryta *Darbo grupė konstitucijos pataisoms parengti*; kai kurios šios darbo grupės narių idėjos atsispaudė ir antruoju (2020 m. kovo 10 d.) bei trečiuoju (2020 m. kovo 11 d.) skaitymu priimtame Konstitucijos nuostatų keitimo įstatymo projekte, kuriame jau atsirado ir nuostatos, keičiančios Konstitucijos 81 straipsnį, išdėstant jį nauja redakcija, pagal kurią sudaryta galimybė einančiam pareigas Rusijos prezidentui būti renkamam dar papildomai dviem 6 metų kadencijoms²⁸. *Ad hominem* prigim-

24 Rusijos Prezidento sudarytoje *Darbo grupėje konstitucijos pataisoms parengti* buvo 75 nariai.

25 Rusijos Federacijos 1993 m. Konstitucijos 2020 m. pataisais įsigaliojo 2020 m. liepos 4 d., <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>.

26 „Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти“, <http://kremlin.ru/acts/news/62617>; <http://kremlin.ru/events/president/news/62589>.

27 Konstitucijos 81 straipsnio 1 dalis buvo pakeista Rusijos parlamentui priėmus 2008 m. gruodžio 30 d. įstatymą dėl Rusijos Federacijos prezidento ir Rusijos Valstybės Dūmos įgaliojimų laiko pakeitimo. Šis Konstitucijos pakeitimas įsigaliojo 2008 m. gruodžio 31 d.

28 Konstitucijos 81 straipsnio pakeitimą, sudariusį galimybę Rusijos prezidentui V. Putinui būti renkamam dar papildomai dviem 6 metų kadencijoms pasiūlė visuomenei plačiai žinoma Valentina Tereshkova, Valstybės Dūmos narė.

ties išlygos konstitucijos pataisų įsigaliojimo metu einančiam pareigas prezidentui, sudarančios galimybę būti vėl renkamu Rusijos Federacijos prezidentu, yra numatytos ir *Istatymo dėl Konstitucijos pataisų* 3 straipsnyje²⁹, numatančiame Konstitucijos pataisų įsigaliojimą. Taigi, tokie pokyčiai išskleidė abejonas dėl Rusijos Prezidento pataisų tikslų ketinimų likti savo poste ilgu dešimtmečius³⁰.

2.2. 2020 m. Rusijos Konstitucijos pataisų formos ir turinio ypatumai

Rusijos Prezidento inicijuotos konstitucijos pataisais apėmė daugiau kaip du šimtus įvairių pakeitimų, jas galime suskirstyti į tam tikras grupes: Konstitucijos keitimo pataisais skirtos prezidento institutui ir jo įgaliojimų stiprinimui, kitų valstybės valdžios institucijų įgaliojimams, Konstitucinio Teismo sudėčiai ir įgaliojimams, žmogaus teisių nuostatoms, skirtoms socialinių garantijų plėtrai, šeimos gyvenimui, ideologinėms nuostatoms, konstitucinės ir tarptautinės teisės santykiams ir kt. Taigi, ne tik pokyčių gausa, apimtis, bet ir turinys sufleruoja ne apie atskirų konstitucijos nuostatų keitimą, bet savarankiško naujo konstitucinio turinio atsiradimą senos konstitucijos rėmuose.

2020 m. kovo 11 d. Rusijos parlamentas – Federalinis Susirinkimas (Valstybės Dūma ir Federacijos Taryba) beveik vienbalsiai galutinai (trečiuoju skaitymu) pritarė Rusijos prezidento inicijuotam Konstitucijos keitimo Įstatymui dėl Rusijos Federacijos konstitucijos pataisais „Dėl atskirų viešosios valdžios organizacijos ir funkcionavimo klausimų reguliavimo tobulinimo“; iki 2020 m. kovo 14 d. Konstitucijos pataisams pritarė ir 85 Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidybos institucijos. Tą pačią dieną – 2020 m. kovo 14 d. – Rusijos Federacijos prezidentas pasirašė Įstatymą dėl Konstitucijos pataisais³¹ ir nedelsdamas kreipėsi į Rusijos Federacijos Konstitucinį Teismą dėl Išvados, ar *Istatymo dėl Konstitucijos pataisų* 1 ir 2 straipsnių nuostatos, taip pat ir šio įstatymo įsigaliojimo tvarka neprieštarauja Konstitucijos 1, 2, 9 skirsniams³². Konstitucijos nuostatose nenumatytas kreipimasis į Konstitucinį Teismą

29 „Įstatymas dėl Rusijos Konstitucijos pataisais „Dėl atskirų viešosios valdžios organizacijos ir funkcionavimo klausimų reguliavimo tobulinimo“, <http://kremlin.ru/acts/news/62988>.

30 Minėtoje Venecijos komisijos nuomonėje (Venice Commission, *supra note*, 3) galima pamatyti kai kuriuos prieštaraujančius prasmės vertinimus, kai tuo pat metu kritikuojama Rusijos Konstitucijos pataisų *ad hominem* efektą turinti nuostata ir pozityviai vertinama tai, kad pataisose numatomas 2 kadencijų ribojimas (178 punktas), kuris, beje, pakito nežymiai, tik tiek, kad neliko anksčiau net ir keičiant konstitucijos nuostatą, 2 kadencijų iš eilės ribojimo.

31 „Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, 2020 m. kovo 14 d., <http://kremlin.ru/acts/news/62988>.

32 Paklausimas „Dėl atitikties Rusijos Federacijos Konstitucijos 1, 2 ir 9 skirsniams neįsigaliojusiu Rusijos Federacijos Įstatymo nuostatų dėl Rusijos Federacijos konstitucijos pataisais „Dėl atskirų viešosios valdžios organizacijos ir funkcionavimo klausimų reguliavimo tobulinimo“ ir dėl minėto įstatymo 1 straipsnio įsigaliojimo tvarkos atitikties Rusijos Federacijos Konstitucijai (Запрос „О соответствии главам 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона

kaip *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* 1 ir 2 straipsnių įsigaliojimo sąlyga buvo taip pat numatyta *Įstatymo dėl Konstitucijos keitimo* 3 straipsnyje³³.

Rusijos Prezidentas, sulaukęs palankios Konstitucinio Teismo nuomonės³⁴, 2020 m. kovo 17 d. pasirašė įsaką ir paskelbė, kad 2020 m. balandžio 22 d. vyks *Visuotinis Rusijos balsavimas dėl Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* įsigaliojimo³⁵ (tokius Prezidento įgaliojimus numatė *Įstatymas dėl Konstitucijos pataisais*). Vis dėlto dėl pandemijos sukeltų pasekmių šis balsavimas 2020 m. kovo 25 d. Prezidento įsaku buvo atidėtas³⁶ ir įvyko tik 2020 m. liepos 1 d. Po to, kai Konstitucijos pataisams buvo pritarta *Visuotiniu Rusijos balsavimu*, Rusijos Federacijos prezidentas įsaku perdavė konstitucijos pataisais oficialiai paskelbti, ir 2020 m. liepos 4 d. jas oficialiai paskelbus, jos įsigaliojo. Taigi, šiuo metu galioja 1993 m. priimta Rusijos Federacijos Konstitucija su 2020 m. pakeitimais (*išdėstyta 2020 m. redakcija*)³⁷.

Vertinant Rusijos Prezidento inicijuoto ir parlamento priimto *Įstatymo*, „*Dėl Rusijos Federacijos konstitucijos pataisais*„ *Dėl atskirų viešosios valdžios organizacijos*

Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“ и о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 указанного Закона“), 2020 m. kovo 14 d., <http://kremlin.ru/acts/news/62989>.

- 33 Nurodytina, kad Rusijos Prezidento inicijuotas *Įstatymas dėl Konstitucijos pataisais* susideda iš 3 straipsnių, kurie įsigalioja skirtinga sudėtinga tvarka. Šio įstatymo 3 straipsnis yra skirtas *Įstatymo įsigaliojimo tvarkai* ir pagal jo nuostatas jis įsigalioja *Įstatymą oficialiai paskelbus* (kai jis bus priimtas Rusijos parlamento – Federalinės Tarybos, kurią sudaro Valstybės Dūma ir Federalinis Susirinkimas, taip pat jam pritarus 2/3 Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidybos institucijų ir jį pasirašys Prezidentas). *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* 1 straipsnio, kuris yra skirtas konkrečių Konstitucijos straipsnių pakeitimams, ir *Įstatymo* 2 straipsnio, kuris yra skirtas *Visuotinio Rusijos balsavimo* nuostatomis ir jo tvarkai, įsigaliojimas yra susietas su Konstitucinio Teismo išvada, dėl šio *Įstatymo* 1 ir 2 straipsnio nuostatų (taip pat ir *Įstatyme* numatytos jo įsigaliojimo tvarkos) atitikties Rusijos Konstitucijos 1.2 9 skirsniams. Jeigu Konstitucinio Teismo išvada palanki, įsigalioja ir *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* 2 straipsnis, numatantis *Visuotinį Rusijos balsavimą* ir jo tvarką. O jeigu, kaip numatyta *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* 3 straipsnio 5 dalyje, už naująsias konstitucijos pataisais (1 straipsnio nuostatas) balsuos daugiau nei pusė visų dalyvavusių *Visuotiniame Rusijos balsavime*, *Įstatymas dėl Konstitucijos pataisais* įsigalios pilna apimtimi, (kartu ir jo 1 straipsnis) nuo oficialaus *Visuotinio Rusijos balsavimo* rezultatų paskelbimo.
- 34 Rusijos Konstitucinis Teismas, 2020 m. kovo 14 d. gavęs Rusijos Prezidento paklausimą dėl *Įstatymo dėl Konstitucijos keitimo* atitikties Rusijos Konstitucijos 1, 2 ir 9 skirsniams, 2020 m. kovo 16 d. priėmė Išvadą, kurioje prieštaravimo Konstitucijai nenustatė, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.
- 35 „Указ „О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации“, 2020 m. kovo 17 d., <http://kremlin.ru/acts/news/63003>; <http://www.pravo.gov.ru/>
- 36 „Указ „О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации“, 2020 m. kovo 25 d., <http://kremlin.ru/events/president/news/63066>; <http://www.pravo.gov.ru/>
- 37 „Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 года; с учетом изменений, в том числе одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года)“ <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/ConstitutionRF/Pages/default.aspx>.

ir funkcionavimo klausimų reguliavimo tobulinimo“ priėmimo ir įsigaliojimo tvarką 1993 m. Rusijos Konstitucijos 9 skirsnio nuostatų, skirtų Konstitucijos pataisoms ir jos keitimui, atitikties atžvilgiu, svarbu akcentuoti, kad tokia diferencijuota konstitucijos keitimo tvarka, kaip buvo nustatyta priimtose konstitucijos pataisose, šiame Konstitucijos skirsnyje nebuvo numatyta, kaip ir nebuvo numatyta tokio konstitucinio instituto kaip *Visuotinis Rusijos balsavimas* bei Konstitucinio Teismo vaidmens, lemiančio kai kurių konstitucijos pataisų įsigaliojimą³⁸. Deja, vertindamas šias nuostatas, tokių prieštaravimų Rusijos Konstitucinis Teismas neįžvelgė.

3. Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas ir Konstitucijos apsaugos mirażas

Analizuojant Rusijos Konstitucinio teismo vaidmenį, pateisinant 2020 m. Rusijos konstitucijos pataisas, būtina atkreipti dėmesį ne tik į minėtus 1993 m. Rusijos Federacijos konstitucijos keitimo ypatumus, bet ir matyti esminius Rusijos konstitucinio teismo pokyčius. Šiuolaikinės autoritarinės valstybės neretai stengiasi sudaryti demokratinės valstybės įvaizdį, formaliai steigdamos ar formaliai išsaugodamos konstitucijos apsaugos, žmogaus teisių ir laisvių gynimo institucijas, kurios formaliai atlieka savo vaidmenį ir padeda visuomenei, piliečiams suteikti apgaulingą valstybės valdžios konstitucingumo įspūdį.

Konstitucinių teismų vaidmuo, vertinant konstitucijos pataisas, itin svarbus. Pa-prastai tai gali būti vienintelė galimybė sustabdyti politikų iniciatyvas priimti ar įsigalio-ti konstitucijos esmės, jos dvasios neatitinkančias nuostatas. Bet tokių vaidmenį gali atlikti tik nepriklausomas teismas³⁹. Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas negali būti laikomas nepriklausoma teismine institucija. Priėmęs 2014 m. kovo 9 d. nutarimą dėl Rusijos Federacijos ir vadinamosios Krymo Respublikos tarptautinės sutarties konstitucingumo⁴⁰, Rusijos Konstitucinis Teismas iš esmės pritarė Ukrainos Respu-blikos teritorijos, turinčios autonomijos (autonominės respublikos) statusą, aneksi-jai⁴¹, ir galutinai prarado savo teisminę prigimtį, tapęs parankiu prezidento valdžiai

38 Minėtoje *Venecijos komisijos* nuomonėje (Opinion No. 992/2020) taip pat pabrėžiamas toks 2020 m. Rusijos konstitucijos pataisų įsigaliojimo tvarkos neatitikimas konstitucijos nuostatoms (180 punktas).

39 Plačiau apie politikos įtaką konstitucinės kontrolės institucijoms, *inter alia*, Toma Birmontienė, „Avoiding Political influence on Constitutional Courts – Is This Mission Possible?“, iš *Current Constitutional Issues. A Jubilee Book on the 40th Anniversary of Scientific Work of Prof. Boguslaw Banaszak*, red. Luiz Guilherme Arcaro Conci ir kt. (Warsawa: C. H. Beck, 2017), 3–23.

40 „Judgment of 19 March 2014 No. 6-II/2014 of the Constitutional Court of Russian federation on the Constitutionality of the International Treaty between the Russian Federation and the Republic of Crimea on Admission of the Republic of Crimea into the Russian Federation and Creation of New Subjects in the Composition of the Russian Federation pending its entry into force“, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision155662.pdf>.

41 Plačiau apie Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo 2014 m. sprendimo analizę: Birmontienė, *supra* note, 2; Бірмонтієне Т., „Невидими поправки до конституції: рол конституційного суд“, Вісник Конституційного Суду України, No. 4–5 (2016): 223–238.

politiniu institutu⁴². Tai patvirtina ir ypač spartus Konstitucinio Teismo išvados dėl konstitucijos pataisų konstitucingumo pateikimo tempas. Rusijos prezidentas, kaip minėta, su paklausimu į Konstitucinį Teismą dėl išvados kreipėsi 2020 m. kovo 14 d., o Konstitucinis Teismas savo išvadą⁴³ paskelbė po dviejų dienų, 2020 m. kovo 16 d. Ir neverta net spėlioti, kad išvada buvo palanki Prezidento iniciatyvai.

Sarkastiškai ir pranašiška skamba Rusijos Konstitucinio Teismo pirmininko anksčiau išsakyti perspėjimai dėl konstitucijos keitimo iniciatyvų, kurias jis taip skubiai, kartu su kitais teisėjais rengdamas išvadą, nebejotina pamiršo, kad *Konstitucijos pažeidimai ir jos nesilaikymas, jos nepagrįstas keitimas, nestabilumas neišvengiamai lems tai, kad visa kita taisyklių sistema, pagal kurią gyvena visuomenė, neabejotinai taps abejonių, erozijos pamatu; ir tada iš pradžių dvasia, o vėliau ir taisyklių (bet kurių taisyklių) raidė praars savo prasmę. <...> bandymai inicijuoti principinę ir visapaimančią konstitucijos normų reviziją <...> galų gale tampa rimta grėsme socialiniam-politiniam ir valstybiniam pastovumui (stabilumui)*⁴⁴.

Rusijos konstitucijos pataisais, numatytos *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* 1 straipsnyje, yra didelės apimties (daugiau nei 200 įvairių pakeitimų). Jomis keičiamos įvairios konstitucijos teisės sritys, ne visos jos išsamiai atspindėtos jau minėtoje Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo 2020 m. kovo 16 d. Išvadoje⁴⁵. Šiame straipsnyje analizuojamos tik tos Rusijos Konstitucinio Teismo Išvadoje nagrinėtos Konstitucijos pataisų nuostatos, kurios, manytina, iš esmės keičia anksčiau formuluojamą konstitucinę doktriną.

3.1. Konstitucinio teismo sudėties ir kompetencijos novelos

Siekiant išsiaiškinti argumentus, kodėl Rusijos konstitucinis teismas Išvadoje nepamatė jokių su konstitucija nesuderinamų siūlomų pakeitimų, svarbu aptarti ir su pačiu Konstituciniu Teismu susijusias *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* nuostatas, kurias taip pat turėjo įvertinti Konstitucinis Teismas.

42 Itin retai, nebent kai kuriose ankstesnių Rusijos Konstitucinio Teismo sprendimų atskirose nuomonėse dar galima buvo aptikti kritinį požiūrį esminiais sprendžiamų bylų klausimais (kaip antai, 2019 m. sausio 19 d. nutarime išdėstyta atskiroji teisėjo Konstantin Aranovski nuomonė, nesutinkant su Konstitucinio Teismo pozicija, kad Rusijos federacija yra žiauriomis represijomis pagarsėjusios Sovietų Sąjungos teisių perėmėja. Jis aštriai kritikavo Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatas, nepritarė tam, kad Rusijos Federacija galėtų būti vertinama kaip neteisėtai *komunos-sovietinės valdžios* („коммуно-советской власти“) represijomis, teroru grindžiamos valstybės (SSR) teisių perėmėja, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision442846.pdf>.

43 „Conclusion of 16 March 2020 of the Constitutional Court of Russian Federation“, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

44 В. Д. Зорькин, Слово о Конституции / Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда (Москва: Институт права и публичной политики, Центр конституционно-правовой защиты, 2005), 5.

45 „Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года“, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

Istatymo dėl Konstitucijos pataisos įsigaliojimo tvarkos 3 straipsnio (2, 3 dalių) nuostatose numatyti Rusijos Prezidento įgaliojimai kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl išvados, ar šio įstatymo nuostatos neprieštarauja Konstitucijos 1, 2 ir 9 skirsniams. Taigi, suteikiama Konstituciniam Teismui anksčiau Konstitucijoje nenumatyta kompetencija iš anksto įvertinti Konstitucijos pataisų konstitucingumą šiuo konkrečiu atveju. Kaip jau buvo minėta, *Istatymo dėl Konstitucijos pataisos* 3 straipsnio 2 dalyje buvo numatyta, kad kai įsigalios Įstatymas dėl Konstitucijos pataisos (t. y. jo 3 straipsnis) Rusijos Prezidentas kreipiasi į Konstitucinį Teismą su paklausimu dėl neįsigaliojusių minėto įstatymo nuostatų (t. y. 1 ir 2 straipsnių) atitikties Konstitucijos 1, 2, 9 skirsnų nuostatoms, taip pat ir dėl *Istatymo dėl Konstitucijos pataisos* 1 straipsnio įsigaliojimo tvarkos atitikties Konstitucijai. Toks Įstatymo 1 straipsnio įsigaliojimo konstitucingumo patikros išskyrimas, manytina, nėra atsitiktinis, nes kaip jau minėta, *Istatymo dėl Konstitucijos pataisos* 1, 2 straipsnių įsigaliojimo tvarka neatitinka Rusijos Konstitucijos 9 skirsnio nuostatų. Šio Įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje buvo numatyta ir tai, kad tokį paklausimą Konstitucinis Teismas turi išnagrinėti per 7 dienas. Nors nustatytas 7 dienų terminas argumentuotai Konstitucinio Teismo išvadai dėl tokių plačių Konstitucijos pataisų pateikti atrodytų yra nepagrįstai trumpas, bet Konstitucinis Teismas, kaip minėta, nedelsdamas ją pateikė dar greičiau – per dvi dienas⁴⁶. Ir nors pačioje išvadoje Konstitucinis Teismas pabrėžia, kad ji yra grindžiama teisiniais argumentais⁴⁷, bet tiek priėmimo sparta, tiek ir turinys liudija, kad Rusijos Konstitucinis Teismas yra politinė institucija, kokia jis jau, kaip minėta, tapo priimdamas 2014 m. kovo 19 d. nutarimą dėl Krymo aneksijos pateisinimo.

Plečiant konstitucinio teismo *a priori* kompetenciją, *Istatymo dėl Konstitucijos pataisos* 1 straipsnyje, keičiant Konstitucijos 125 straipsnio nuostatas numatytos, *inter alia*, naujos Konstitucinio Teismo funkcijos – išankstinė dar neįsigaliojusių teisės aktų konstitucingumo patikra – Respublikos Prezidento vetuotų įstatymų, nesulaukusių veto palaikymo parlamente, vertinimas. Prieš pasirašydamas tokius įstatymus, Rusijos Prezidentas turės galimybę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl jų atitikties Konstitucijai⁴⁸. Šios *a priori* konstitucingumo patikros funkcijos, kaip ir kai kurie kiti *Istatymo dėl Konstitucijos pataisos* 1 straipsnyje numatyti Konstitucijos pakeitimai stiprina Rusijos Prezidento turimus ir taip jau plačius įgaliojimus, jo *super* prezidentines galias. Todėl sunku sutikti su minėtoje Venecijos komisijos nuomonėje išsakytu palankiu tokios naujos Rusijos konstitucinio teismo kompetencijos vertinimu⁴⁹, net neanalizavus tokią kompetenciją įgyvendinančio konstitucinio teismo nepriklausomo veikimo galimybių. Manytina, kad ši kompetencija tik

46 „Заклучение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года“, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>.

47 *Ibid*, 1 punktas.

48 „Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos 1 straipsnio nuostatos, keičiančios Konstitucijos 107 straipsnį, išdėstant jį nauja redakcija“, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/000120200314000.1>

49 Venecijos komisijos nuomonė (Opinion No. 992 /2020), 178 punktas.

sustiprina Rusijos prezidento valdžią, paneigdamą net iliuzinę parlamento galimybę pasipriešinti prezidento valiai. Pagal 1993 m. Konstitucijos 125 straipsnio 2 dalies nuostatas, skirtas Konstitucinio Teismo įgaliojimams, *a priori* teisės aktų konstitucingumo patikros kompetencijai buvo priskirta tik neįsigaliojusių Rusijos Federacijos tarptautinių sutarčių patikra⁵⁰.

Prezidento inicijuotos *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos* nuostatos palietė teisminės valdžios, taip pat ir formalias Konstitucinio Teismo nepriklausomumo garantijas, numatydamos teisėjų atleidimo tvarką, t. y. tai, kad Konstitucinio Teismo pirmininko ir teisėjų, Aukščiausiojo Teismo pirmininko ir teisėjų įgaliojimus nutraukia Federacijos Taryba Rusijos Prezidento teikimu⁵¹. Šios nuostatos stokoja aiškumo, nes nėra tinkamai formuluojami tokio atleidimo pagrindai⁵². Anksčiau tokių nuostatų Rusijos Konstitucijoje nebuvo. Tai liudija ir taip iliuzinį teismų nepriklausomumo principo menkinimą.

Ne tik Rusijos Konstitucinis Teismas neįgyvendina savo konstitucinės paskirties, misijos būti nepriklausomu valdžios galias ribojančiu konstitucijos garantu, bet ir apskritai Rusijos teismai nevykdo konstitucijos jiems numatyto nepriklausomo teismo funkcijų. Visuotinai akivaizdus Rusijos teismų nepriklausomumo praradimas akcentuojamas ir negausioje Rusijos mokslinėje doktrinoje, bandant ieškoti korektiškesnių paaiškinimų⁵³. Rusijos teisminė valdžia taip ir neįgijusi jai konstitucijos skirtų nepriklausomos valstybės valdžios galių (Konstitucijos 10 straipsnis) tapo politinės valdžios instrumentu, slopinančiu demokratiją.

Konstitucijos pataisos, numatančios Konstitucinio Teismo sudėties mažinimą iki 11 teisėjų, keičiant Konstitucijos 125 straipsnį⁵⁴ (pagal originalias Konstitucijos 125 straipsnio 1 dalies nuostatas jų turėtų būti 19) taip pat liudija nepriklausomumą praradusio Konstitucinio Teismo teisėjų veiklos varžymą⁵⁵. Tikėtina, kad neišvengiama tarptautinių institucijų kritika turbūt lėmė tai, kad tik galutinės redakcijos

50 „Rusijos Federacijos 1993 Konstitucijos 125 straipsnio nuostatos“, <http://konstitucija.ru/1993/16/>.

51 „Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos 1 straipsnio nuostatos, keičiančios Konstitucijos 83, 102 straipsnius“, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>.

52 Atkreiptinas dėmesys, kad šie Konstitucijos pakeitimai sulaukė griežtos Venecijos komisijos kritikos, išsakytos minėtoje nuomonėje (Opinion No. 992 /2020), nurodant būtinumą teisėjų atleidimo pagrindus detalai reglamentuoti teisės aktuose (*inter alia*, 187 punktas).

53 „Teisėjų santykis į teisminės valdžios nepriklausomumą remiasi ne konstitucinėmis-teisinėmis nuostatomis, bet korporatyviniu solidarumu. T. y. teisėjai nesuvokia savo konstitucinės-teisinės reikšmės valdžių padalijimo sistemoje ir jų pusiausvyros palaikyme, nesupranta savo kontrolinės funkcijos, ribojant valstybės veikimą, kaip valstybės vystymosi ir sėkmės garanto.“ (E. A. Lukyanova, „Constitutionalist Looks at Legal Mentality“, *Pravo (Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki)*, No. 4 (2015): 224–228 (in Russian), 227.

54 „Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos 1 straipsnio nuostatos, keičiančios Konstitucijos 125 straipsnį, jo 1 dalį“, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>

55 Deja, minėtoje Venecijos komisijos nuomonėje (Opinion No. 992/2020) toks teisėjų skaičiaus mažinimas nesulaukė kritikos, manytina sutikus su Rusijos politikų paaiškinimais, kad teismas, veikiantis *en banc* principu, neskdant jo į kolegijas, turėtų (galėtų) būti mažesnės sudėties.

Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos 3 straipsnio 7 dalies nuostatose⁵⁶ atsirado Prezidento pateiktame pirminiame įstatymo projekte nebuvusios nuostatos, kad Konstitucinio Teismo teisėjai *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos* 1 straipsnio įsigaliojimo metu eję savo pareigas, jas ir toliau eis, kol nesibaigs jų įgaliojimai, nustatyti Federaciniu konstituciniu Konstitucinio Teismo įstatymu⁵⁷, ir nauji teisėjai nebus skiriami, jeigu jų bus 11 ar daugiau⁵⁸. Taigi, Rusijos Konstitucinis Teismas, sprendamas dėl *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos*, sprendė ir dėl savo likimo.

Pažymėtina, kad jis turbūt taip pat daug ko nenumatė, kadangi, pakeitus konstitucijos nuostatas ir atitinkamai koreguojant Konstitucinio Teismo įstatymo straipsnius, ne tik buvo siekta juos suderinti su 2020 m. Konstitucijos pataisomis, bet ir nustatyti papildomus teisėjams (taip pat ir baigusiems kadenciją) taikomus reikalavimus, *inter alia*, dar labiau suvaržant konstitucinio teismo teisėjo nuomonės reiškinio laisvę, ribojant ne tik viešus teisėjų pasisakymus, bet ir apskritai atimant galimybę išsakyti poziciją visuomenei aktualiais klausimais (išskyrus atskiras teisėjų nuomones) (Įstatymo 11 straipsnio 4 dalis), praplėsti ir teisėjų atleidimo pagrindai⁵⁹. Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatos demonstruoja nepasitikėjimą Konstituciniu Teismu ir atrodo kaip sarkastiškas atsidėkojimas teisėjams, skubėjusiems paiteisinti Rusijos prezidento inicijuotas konstitucijos struktūrą ir dvasią griaunančias pataisas.

3.2. Daugybės pilietybės instituto (net ir retroaktyvus) ribojimas

Daug diskusijų kelia *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos* 1 (ir 3) straipsnių nuostatos, pagal kurias ne tik stiprinami Rusijos Prezidento įgaliojimai, keičiant Konstitucijos 80, 82, 83, 92, 93 straipsnius⁶⁰, bet ir kandidatams į Rusijos prezidentus formuluojami

56 „Įstatymo dėl *Konstitucijos pataisos* 3 straipsnio 7 dalies nuostatos“, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>.

57 *Ibid.*

58 2021 m. pradžioje Rusijos Federacijos Konstituciniame Teisme – 12 teisėjų.

59 Aptariamoms Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo federalinio konstitucinio statymo nuostatos su padarytais 2020 lapkričio mėnesio pakeitimais nepalieka abejonų dėl teismo ir teisėjų nepriklausomumo praradimo, žr.: „Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ „О Конституционном Суде Российской Федерации“, <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/FCL/Pages/default.aspx>.

60 *Inter alia*, *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos* 1 straipsnio nuostatose stiprinant Prezidento galias, pakeičiama Konstitucijos 110 pirmoji dalis, numatant, kad Vykdomąją valdžią Rusijos Federacijoje vykdo Vyriausybė, Prezidentui vykdam *bendrąjį vadovavimą*. Akcentuotina, kad Ministro Pirmininko pareigybė taip pat išlieka, bet jo vaidmuo, vadovaujant vyriausybei, pataisose sumenkintas, Ministrui Pirmininkui (Vyriausybės Pirmininkui) paliekant Vyriausybės darbo organizavimo, Prezidento nurodymų vykdymo funkcijas. Rusijos Prezidento galios stiprinamos ir Konstitucijos pataisose, suteikiant jam teisę formuoti Rusijos Federacijos Valstybės Tarybą – naujai formuojamą valstybės instituciją, kurios dalyvavimas įgyvendinat valstybės valdžią Konstitucijos nuostatose nebuvo numatytas, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>.

papildomi apsunkinantys reikalavimai. Keičiant Konstitucijos 81 straipsnį, nustatomi reikalavimai kandidatui nuolat gyventi Rusijos Federacijoje ne mažiau kaip 25 metus (ankstesnė Konstitucijos 81 straipsnio 2 dalies nuostata numatė 10 metų terminą), naujai nustatomas reikalavimas neturėti (ir praeityje) kitos valstybės pilietybės ar leidimo arba kito dokumento, suteikiančio teisę nuolat gyventi užsienio valstybėje. Tokių reikalavimų originaliosiose Rusijos Konstitucijos 81 straipsnio nuostatose nebuvo.

Skirtingai nei kad kandidatui į Rusijos Prezidentus, viešas pareigas užimantiems asmenims Konstitucijos pataisose nustatomas draudimas turėti kitos valstybės pilietybę ar dokumentą, leidžiantį nuolat gyventi kitoje valstybėje, nenukreiptas į praeitį.

Rusijos Konstitucijos 1 skirsnio nuostatose, kurios, kaip jau minėta, negalėjo būti keičiamos *Įstatymu dėl Konstitucijos pataisais*, ir atitiktį kurioms ir turėjo tirti Konstitucinis Teismas, dvigubos (daugybinės) pilietybės atžvilgiu yra gan liberalios. Konstitucijos 62 straipsnio 1 ir 2 dalies nuostatose numatyta, kad Rusijos federacijos pilietis kartu gali būti ir užsienio valstybės pilietis, federalinio įstatymo ar tarptautinės sutarties numatytais atvejais; Rusijos piliečio, turinčio kitos valstybės pilietybę, teisės ir laisvės neapribojamos, tai neatleidžia jo ir nuo pareigų, kylančių iš Rusijos Federacijos pilietybės instituto. Taigi Konstitucijoje dvigubos pilietybės institutas formuluojamas gan liberaliai, taip jis buvo suprantamas ir mokslinėje doktrinoje⁶¹.

Rusijos Konstituciniam Teismui teko anksčiau tirti konstitucinės justicijos bylą (2010 m. birželio 22 d. nutarimas⁶²) dėl Rusijos piliečio teisių suvaržymo būti paskirtam teritorinės rinkimų komisijos nariu su sprendžiamojo balso teise dėl to, kad jis turėjo teisę nuolat gyventi užsienio valstybėje⁶³. Šioje byloje Rusijos Konstitucinis Teismas suformulavo plačią doktriną, kad, *inter alia*, iš Konstitucijos neseka ribojimai Rusijos piliečiui išvykti gyventi į užsienį, taip pat įgyti nuolatinio gyventojų statusą, ir pripažino tokį piliečio teises suvaržantį teisinį reguliavimą prieštaraujančiu Konstitucijai, *inter alia*, Konstitucijos 2 skirsnio 19 straipsnio 1 daliai, įtvirtinčiai asmenų lygiateisiškumo principą, Konstitucijos 2 skirsnio 55 straipsnio 3 daliai, draudžiantį nepagrįstai riboti asmens teises.

2020 m. kovo 16 d. Konstitucinio Teismo išvadoje išsakytas argumentas, kad minėtoje byloje tokia neatitiktis Konstitucijai taikytina tik federaliniam įstatymui ir todėl negali būti traktuojama kaip apribojimas tokį teisinį reguliavimą nustatyti

61 Konstitucinėje mokslinėje doktrinoje Rusijos Konstitucijos 62 straipsnio nuostatos buvo interpretuojamos kaip įtvirtinančios principą, kad Rusijos pilietis, jeigu jis įgyja kitos valstybės pilietybę, išsaugo visas teises ir pareigas, o kitos pilietybės įgijimas nekeičia piliečio konstitucinio statuso. (Вениамин Е. Чиркин, Конституционное право Российской Федерации (М.: Юрист, 2002), 119).

62 „Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 года“, <http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/PILOT/main.htm/>.

63 Nurodytina, kad šioje byloje Rusijos Federacijos pilietis turėjo dokumentą, patvirtinantį teisę nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje. Šioje byloje Rusijos Konstitucinis Teismas išsamiai aiškino šio instituto pasekmes ir priėjo prie išvados, kad atitinkamos federalinio įstatymo nuostatos prieštarauja konstitucijai.

keičiant Konstituciją, neatsako į klausimą, į kurį ir turėjo atsakyti Konstitucinis Teismas, – ar siūlomos Konstitucijos pataisos atitinka Konstitucijos, *inter alia*, 2 skirsnį, kuriame yra minėtos Konstitucijos nuostatos (Konstitucijos 19, 55 straipsniai), ir kurioms naujai nustatomas draudimas, vadovaujantis Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 22 d. nutarime suformuota doktrina, prieštarauja.

Minėtame 2010 m. birželio 22 d. nutarime nebuvo tiriama įstatymo nuostatų atitiktis Konstitucijos 62 straipsnio nuostatomis, kadangi asmuo neturėjo kitos valstybės pilietybės. Manytina, kad šiuo atveju to meto Rusijos Konstitucinis Teismas būtų atkreipęs dėmesį ir į Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos 2010 m. balandžio 27 d. sprendimą byloje *Tanase prieš Moldovą*⁶⁴, kuriame buvo formuluoti kriterijai, neleidžiantys nustatyti rinkimų teisės draudimų, reikalaujančių išrinktam į parlamentą asmeniui atsisakyti jo turimos antros pilietybės (angl. *requirements to initiate a procedure to renounce the other nationality before the validation of the member of parliament mandate*). Dabartinis Rusijos Konstitucinis Teismas tokio apdairumo nedemonstruoja ir kaip papildomą argumentą, pateisinantį naujus Konstitucijos pakeitimus, nurodo tai, kad Rusijos Federacijos pilietis visada turi galimybę atsisakyti užsienio valstybės pilietybės ar dokumento, suteikiančio jam teisę nuolat gyventi užsienio valstybėje. Analogiškas Konstitucinio Teismo argumentas išsakytas ir dėl *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos* 1 straipsnyje naujai nustatomo draudimo Rusijos Federacijos Prezidentui ir viešas pareigas einantiems Rusijos piliečiams turėti sąskaitas užsienio bankuose, laikyti jose lėšas⁶⁵. Konstitucinis Teismas net nebandė aiškintis dėl tokio draudimo atitikties Konstitucijos 1 skirsnio 35 straipsnio nuostatomis, gi- nančioms privačios nuosavybės teisę.

3.3. Prezidento kadencijų (ne)ribojimo *ad hominem* pobūdis

Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos 1 straipsnyje, keičiant Konstitucijos 81 straipsnio nuostatas, naujai nustatomas draudimas asmeniui būti renkamam Prezidentu daugiau nei dvi 6 metų kadencijas, atsisakant nuostatos, kad toks ribojimas taikomas, jeigu jis renkamas dviem kadencijoms iš eilės. Tačiau, kaip minėta, greta yra nustatoma išlyga, kad nors toks reikalavimas yra taikomas ir asmeniui, kuris anksčiau ėjo ar eina Prezidento pareigas, jo einama ar buvusios kadencijos neskaiciuojamos, tad *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos* įsigaliojimo metu einantis pareigas Prezidentas gali būti renkamas dviem 6 metų kadencijoms. *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos* 3 straipsnyje, skirtame Konstitucijos pataisų įsigaliojimo tvarkai, iš esmės

64 „Grand Chamber Judgment of European Court of Human Rights of 27 April 2010 Case of Tanase v. Moldova, Application No. 7(08)“, *Reports of Judgments and Decisions* 2010.

65 Akcentuotina, kad kaip iš senų sovietinių tekstų skamba 2020 m. kovo 16 d. Išvadoje Konstitucinio Teismo argumentas, kad Rusijos piliečiai, užimantys ar siekiantys užimti viešąsias pareigas, turėdami užsienio valstybių bankų sąskaitas, laikydami jose lėšas, tampa pažeidžiamais. (Viešas pareigas einančių asmenų pareiga deklaruoti keičiama draudimu).

atkartojama galimybė pareigas einančiam Prezidentui ateityje dalyvauti Prezidento rinkimuose ir būti renkama dar dviem 6 metų kadencijoms. Tokia papildoma garantija pareigas einančiam Prezidentui galėtų kelti klausimą, kodėl reikia tokį reikalavimą papildomai numatyti naujųjų Konstitucijos pataisų įsigaliojimo tvarkoje. Manytina, kad tai padaryta siekiant apeiti Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 5 dienos nutartyje⁶⁶ suformuluotos griežtos konstitucinės doktrinos argumentus.

Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 5 d. nutartyje buvo taip pat sprendžiamas klausimas, ar 1993 m. Rusijos Federacijos Konstitucijos įsigaliojimo metu ejęs Prezidento pareigas B. Jelcinas ir, baigęs antrąją kadenciją, gali būti vėl renkamas Prezidentu, ar gali jo iki Konstitucijos įsigaliojimo eitos Prezidento pareigos būti neįskaičiuojamos ir taip nebūtų pažeista dviejų iš eilės Prezidento kadencijų taisyklė, įtvirtinta Konstitucijos 81 straipsnio 3 dalyje. Šioje nutartyje Konstitucinis Teismas, interpretuodamas Konstitucijos 81 straipsnio 3 dalies nuostatas, suformulavo griežtą imperatyvą, kad *dvi paeiliui Prezidento kadencijos sudaro konstitucinį ribojimą, kuris negali būti peržengtas*. Ši konstitucinė imperatyvą Konstitucinis Teismas grindė ir tuo, kad Konstitucijos įsigaliojimo pereinamose nuostatose nebuvo padaryta išimties, kad tuo metu Prezidento pareigas ėjusio B. Jelcino kadencija, kuri prasidėjo iki Konstitucijos įsigaliojimo, galėtų būti neskaičiuojama Konstitucijos 81 straipsnio 3 dalies aspektu. Taigi, priimant 1993 m. Rusijos Federacijos Konstituciją, tokios išlygos, kurią numatė *Istatymo dėl Konstitucijos pataisais* 3 straipsnio 6 dalis⁶⁷, nebuvo. Tai tapo esminiu argumentu 2020 m. kovo 16 d. Išvadoje, Konstituciniam Teismui siekiant pateisinti *Istatymo dėl Konstitucijos pataisais* 1, 3 straipsniuose numatytą pareigas einančiam Prezidentui išimtį būti renkamam dar dviem 6 metų kadencijoms.

Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 5 d. nutartyje nurodytas griežtas imperatyvas, kad *dvi paeiliui Prezidento kadencijos sudaro neperžengiamą konstitucinį ribojimą*, Konstitucinio Teismo 2020 m. kovo 16 d. Išvadoje liko be tinkamo atsako. Konstitucinis Teismas bandė sumenkinti šį imperatyvą pasakydamas, kad jis nėra suformuluotas, aiškinant Konstitucijos 1 ir 2 skirsnių nuostatas⁶⁸ (Konstitucijos 81 straipsnis yra 4 skirsnyje). Taigi, paneigdamas suformuluotą konstitucinį *neperžengiamą* imperatyvą, Konstitucinis Teismas pateisino Konstitucijos 81 straipsnio pakeitimą, sudarantį prielaidas asmeniui būti renkamam net 4 kadencijas.

66 Определение, Конституционного Суда Российской Федерации от 19 ноября 1998 года, <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001998046000&docid=1461>.

67 „Istatymo dėl Konstitucijos pataisais 3 straipsnio 6 dalis“, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>.

68 „Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2014 года“, <http://doc.kstrf.ru/decision/KSRFDecision155662.pdf>.

3.4. Konstitucijos ir tarptautinės sutarties santykio pokyčiai

Vieno iš siūlomų Konstitucijos pakeitimų turinį, keliantį abejonių dėl jo atitikties Konstitucijos 1 skirsnio straipsniams, Konstitucinis Teismas vertino jau nebe pirmą kartą. Rusijos Konstitucinio Teismo 2015 m. liepos 14 d. nutarime⁶⁹ jis sprendė dėl Konstitucijos ir tarptautinės sutarties santykio, dėl Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų įgyvendinimo privalomumo, ir priėjo prie išvados, kad galutinį sprendimą dėl EŽTT teismo sprendimo įgyvendinimo priima Rusijos Konstitucinis Teismas, įvertinęs tokio sprendimo atitiktį Konstitucijai⁷⁰. Taigi *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisos* 1 straipsnio nuostatos, keičiančios Konstitucijos 79 straipsnį, kad pagal tarptautines sutartis veikiančių tarptautinių institucijų sprendimai, priešinga Konstitucijai interpretacija, – netaikytini iš esmės, yra Rusijos Konstitucinio Teismo 2015 m. liepos 14 d. nutarime suformuluoto sprendimo perkėlimas į Konstitucijos nuostatas. Su šiomis nuostatomis koreliuoja ir siūlomi Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimai, pagal kuriuos Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus šiuo aspektu vertinti tarptautinių institucijų (taip pat ir užsienio valstybių teismų, užsienio ir tarptautinių arbitražų) sprendimų taikymo galimumą⁷¹. Konstitucinio Teismo nuomone, tokios Konstitucijos 79, 125 straipsnių pataisos neprieštarauja Konstitucijos 1 skirsnio 15 straipsnio 4 dalies nuostatomis, pagal kurias visuotinai pripažinti tarptautinės teisės principai ir normos, Rusijos Federacijos tarptautinės sutartys yra sudedamoji Rusijos Federacijos teisinės sistemos dalis; jeigu Rusijos Federacijos tarptautinė sutartis numato kitokias nei įstatymas taisyklės, taikomos tarptautinės sutarties taisyklės.

Konstitucinio Teismo 2020 m. kovo 16 d. išvadoje aiškinama, kad Konstituciniam Teismui suteikiami įgaliojimai (tam tikras tarptautinių teismų sprendimų įgyvendinimo mechanizmas) spręsti dėl tarptautinių institucijų sprendimų netaikymo yra siekis surasti tinkamą būdą įgyvendinti tokius sprendimus ir užtikrinti Konstitucijos viršenybę nacionalinėje teisės sistemoje. Sudėtinga būtų sutikti, kad tarptautinio ar užsienio valstybės teismo sprendimo netaikymas yra priimtinas būdas įgyvendinti iš tarptautinės sutarties kylančius įgaliojimus, ypač vertinant stokojančią nepriklausomumo politinę Rusijos Konstitucinio teismo prigimtį ir matant tokios praktikos pavyzdžius⁷². Tokiais Konstitucinio Teismo argumentais paneigiamas ir Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje suformuluotas principas, kad kiekvienas asmuo Rusijos Federacijos tarptautinių sutarčių nustatyta tvarka turi teisę kreiptis į tarptautines žmogaus

69 „Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2014 года“, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision201896.pdf>.

70 Šis Konstitucinio Teismo sprendimas lėmė ir federalinio įstatymo dėl Rusijos federacijos Konstitucinio Teismo 3 straipsnio nuostatų, reguliuojančių Konstitucinio Teismo kompetenciją, pakeitimą (2015 m. gruodžio 14 d.), <http://kremlin.ru/acts/bank/6650/page/8>.

71 Konstitucijos 125 nuostatos papildytos ir tam tikra Konstitucinio Teismo *a priori* kompetencija, Rusijos prezidento prašymu vertinti dar neįsigaliojusius teisės aktų atitiktį konstitucijai.

72 *Inter alia*, „Judgment of the Russian Constitutional Court of 19 January 2017 (*Yukos Case*)“, http://www.ksrf.ru/en/Decision/Judgments/Documents/2017_January_19_1-P.pdf.

teisių ir laisvių gynimo institucijas, jeigu išnaudotos visos valstybės teisinės gynybos priemonės (Konstitucijos pataisų atitikties 46 straipsniui, esančiame nekeičiamame Konstitucijos 2 skirsnyje, Konstitucinis Teismas, deja, nevertino).

3.5. Kitos konstitucijos pataisų novelos. Visuotinio Rusijos balsavimo institutas ir kt.

Minėta, kad kaip viena iš esminių 2020 m. Rusijos konstitucijos pataisų įsigaliojimo sąlygų buvo numatytas naujas, anksčiau Rusijos konstitucinėje praktikoje netaikytas *Visuotinis Rusijos balsavimo institutas*, iš esmės pakeitęs Rusijos Konstitucijos nuostatose minimą *Visuotinį tautos balsavimo institutą*. Akcentuotina, kad, lyginant Konstitucijos pataisose numatyto *Visuotinio Rusijos balsavimo* ir 1993 m. Konstitucijos 9 skirsnio 135 straipsnyje minimo *Visuotinio tautos balsavimo* institutų konstitucinius kriterijus, matyti akivaizdus skirtumas, kad *Visuotinis Rusijos balsavimo institutas* nereikalauja, jog Konstitucijos keitimui pritartų daugiau kaip pusė visų rinkėjų, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei visų rinkėjų, kaip numatyta *Visuotinio tautos balsavimo* reikalavimuose. Naujasis *Visuotinio Rusijos balsavimo institutas* numato tik daugumą nuo dalyvavusių balsavime. Beje, Rusijos Konstitucinis Teismas 2020 m. kovo 16 d. išvadoje tai analizuodamas, labai neįtikinamai aiškina tokį skirtumą laisvu rinkėjų pasirinkimu dalyvauti tokiaame balsavime ir nekonstatuoja akivaizdaus šio naujo instituto, lemiančio 2020 m. konstitucijos pataisų įsigaliojimą, prieštaravimo konstitucijai.

Daug abejonių kelia ir kai kurios kitos naujosios Konstitucijos pataisais, kurios Konstitucinio Teismo Išvadoje taip pat nesulaukė deramos argumentuotos analizės. Konstitucinis Teismas nevertino ir to, kad siūlomos Konstitucijos pataisais iš esmės griaua *Konstitucijos struktūrą*. Su žmogaus teisėmis organiškai susijusios nuostatos, kurioms Konstitucijoje yra skirtas 2 skirsnis, kaip siūlomos socialinių teisių garantijos, sveikatos apsauga, vaiko teisių apsauga, nuostatos, skirtos santuokos institutui, parama užsienyje gyvenantiems tėvynainiams ir kt. *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais* 1 straipsnio nuostatos yra išblaškytos įvairiuose kituose, kitiems tikslams skirtose Konstitucijos skirsniuose. Taip pat ir organiškai su Konstitucijos 1 skirsniu, skirtu konstitucinės santvarkos pagrindams, susiję Konstitucijos pakeitimai, kaip su valstybės identitetu susijusios naujosios nuostatos, *inter alia*, įtvirtinančios Rusijos Federaciją kaip Sovietų Sąjungos teisių perėmėją⁷³; tikėjimo Dievu nuostatos, kurios yra ne tik neatsiejamos nuo Konstitucijos 1 skirsnio 14 straipsnio, įtvirtinančio pasaulietinę Rusijos valstybės prigimtį, bet ir jam prieštaraujančios. Atkreiptinas dėmesys, kad Rusijos Konstitucinis Teismas dar 2004 m. gruodžio 15 d. nutarime, interpretuodamas Konstitucijos 14 straipsnio nuostatas, kuriose, *inter alia*, dekla-

73 Rusijos Konstitucinis Teismas dar 2019 m. sausio 19 d. nutarime interpretavo Rusijos valstybę kaip Sovietų Sąjungos teisių perėmėją, neatsižvelgęs į jos totalitarinę prigimtį, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision442846.pdf>.

ruojama, kad Rusijos Federacija yra *pasaulinė valstybė*, nurodė, kad daugiatautėje Rusijos Federacijoje tokios sąvokos kaip, *inter alia*, *krikščioniškas, pravoslavų, rusų ir kt.*, visuomenės sąmonėje asocijuojasi greičiau su tam tikromis konfesijomis ir atskiromis tautomis⁷⁴. Konkuruojančios konstitucinės nuostatos, skirtos tarptautinės ir nacionalinės teisės sistemų sąveikai (Konstitucijos 1 skirsnio 15 straipsnio 4 dalies nuostatos) atsidūrė kitiems klausimams reguliuoti skirtuose skirsniuose. *Istatymo dėl Konstitucijos pataisų* 1 straipsnio 4–7 dalyse esantys pakeitimai, stiprinantys Prezidento įgaliojimus, siūlantys vietos savivaldos centralizaciją, griaua ir Konstitucijos 1 skirsnio nuostatas, skirtas teisei valstybei (Konstitucijos 1 straipsnis), valstybės valdžių padalijimui (Konstitucijos 10, 11 straipsniai), vietos savivaldos savarankiškumui (Konstitucijos 12 straipsnis) ir kt.

Taigi, 2020 m. liepos 4 d. įsigaliojus Rusijos Konstitucijos 2020 m. pataisoms, neišvengiamai kilo Konstitucijos pakitusios prigimties, vientisumo, nuostatų suderinamumo, priimtų konstitucijos pataisų prieštaravimo konstitucijai klausimai. Ir nei Rusijos Konstitucinio Teismo jau išsakyta nuomonė, nei *Visuotinis Rusijos balsavimas*, įvykęs 2020 m. liepos 1 d., šių abejonių nepašalino.

Kai kurios išvados

1993 m. Rusijos Federacijos konstitucija, jos nuostatų keitimo aspektu, priskirtina prie ypač griežtų: norint keisti Rusijos Konstitucijos 1, 2, taip pat 9 skirsnio nuostatas, turi būti rengiama nauja Konstitucija. Tokia griežta jos skyrių, reglamentuojančių esmines demokratinės valstybės nuostatas ir konstitucijos keitimo tvarką, pataisų priėmimo tvarka vertintina kaip jos konstitucinis identitetas, manytina, lėmė, *inter alia*, tai, kad ją priimant buvo baiminamasi, jog Rusijos valstybė gali pasukti autoritariniu keliu. Paprastai demokratinė valstybių konstitucijos įtvirtina tik kai kurias svarbias nekintamas vertybes (amžinąsias nuostatas), bet nesaugo nuo atskirų konstitucijų struktūrinių dalių pakeitimo. Vis dėlto, kaip liudija 2020 m. Konstitucijos rekonstrukcijos įvykiai, net ir tokios ekstraordinarinės konstitucijos apsaugos priemonės, deja, jos neapsaugo, jeigu konstitucijos negina svarbiausi valstybės valdžios institutai – parlamentas ar konstitucinis teismas, taip pat ir visuomenė.

Autoritariniai režimai neretai siekia išsaugoti, kurti *quasi* demokratinius institutus ar jais manipuliuoti, siekdami suteikti jų siūlomoms nedemokratinėms iniciatyvoms visuomenės palaikymo, teisėtumo iliuziją. Toks vaidmuo, priimant 2020 m. Konstitucijos pataisais, atiteko ne tik Prezidento suformuotai *Darbo grupei konstitucijos pataisoms parengti*, bet ir Rusijos Federacijos Konstituciniam Teismui.

Vertinant Rusijos Prezidento inicijuoto ir parlamento priimto *Istatymo Dėl Rusijos Federacijos konstitucijos pataisų* „Dėl atskirų viešosios valdžios organizacijos

74 „Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 года“, <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002004051000&docid=135>.

ir funkcionavimo klausimų reguliavimo tobulinimo“ priėmimo ir įsigaliojimo tvarką 1993 m. Rusijos Konstitucijos 9 skirsnio nuostatų, skirtų Konstitucijos pataisams ir jos keitimui, atitikties atžvilgiu, akivaizdu, kad tokios diferencijuotos konstitucijos keitimo tvarkos, kaip buvo nustatyta priimtose konstitucijos pataisose, šiame Konstitucijos skirsnyje nebuvo numatyta, kaip ir nebuvo numatyta tokio konstitucinio instituto kaip *Visuotinis Rusijos balsavimas* bei Konstitucinio Teismo vaidmens, lemiančio konstitucijos pataisų įsigaliojimą. Deja, vertindamas šias nuostatas, Rusijos Konstitucinis Teismas jokių prieštaravimų neįžvelgė.

Rusijos Konstitucinis Teismas, vertindamas neįsigaliojusias Konstitucijos pataisais, turėjo galimybę tapti barjeru, užkertančiu kelią nedemokratiniam destruktiniam Konstitucijos keitimo procesui. Bet tokį vaidmenį gali atlikti tik nepriklausomas teismas, o tokiu negali būti laikomas Rusijos Konstitucinis Teismas, dėl valstybės valdžios institucijoms priimamų palankių sprendimų iš esmės pavirtęs politinė-administracinė institucija. Konstitucinis Teismas, per keletą dienų išnagrinėjęs didelės apimties siūlomus konstitucinius pakeitimus ir priėmęs atitinkamą Išvadą, neįžvelgė Rusijos Prezidento inicijuotų pataisų prieštaravimo 1993 m. Konstitucijos nuostatoms; taip jis ne tik nepaisė savo jau anksčiau formuluotų konstitucinės doktrinos nuostatų, bet ir suteikė pataisoms klaidinančią konstitucingumo iliuziją.

Sprenddamas dėl Konstitucijos pataisų *Įstatymo dėl Konstitucijos pataisais*, Rusijos Konstitucinis Teismas sprendė ir dėl savo likimo, bet turbūt taip pat daug ko nenumatė, kadangi, pakeitus Konstitucijos nuostatas ir po to atitinkamai koreguojant Konstitucinio Teismo įstatymo straipsnius, ne tik buvo siekta juos suderinti su 2020 m. Konstitucijos pataisomis, bet ir nustatyti papildomus teisėjams (taip pat ir baigusiems kadenciją) taikomus reikalavimus, *inter alia*, dar labiau suvaržyti konstitucinio teismo teisėjų nuomonės reiškimo laisvę, ribojant ne tik viešus teisėjų pasisakymus, bet ir apskritai atimant galimybę išsakyti poziciją visuomenei aktualiais klausimais (išskyrus atskirąsias teisėjų nuomones), taip pat buvo aprašyti teisėjų atleidimo pagrindai.

THE 2020 AMENDMENTS TO THE RUSSIAN CONSTITUTION AND THE LABYRINTHS OF CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE

Toma Birmontienė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article examines the 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation (1993), the process of their adoption, and their impact on the development of constitutionalism in Russia. The constitutional amendments in question were initiated by the President of Russia at the beginning of 2020, were adopted with urgency by the Russian Parliament, were subsequently approved by the “all-Russian vote”, and finally entered into force on 4 July 2020. They not only changed the content of the Russian Constitution, but also altered constitutional values, and have led to a crisis in the identity of the Russian Constitution. These constitutional amendments serve the interests of the authoritarian state and demonstrate the fate of the constitution, where the role of supreme law has been lost.*

While considering the erroneous path of adopting the 2020 constitutional amendments, this article is devoted to an analysis of the opinion set out in the respective conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation, which assessed the process under discussion and the content of the proposed constitutional amendments by interpreting the provisions of the Russian Constitution. This opinion created preconditions for the entry into force of the amendments to the Constitution. Thus, the main attention in the article is focused, in particular, on the assessment given by the Constitutional Court of the Russian Federation rather than the content of the constitutional amendments.

The 2020 amendments to the Russian Constitution can be designated to certain groups, concerning: the institution of the President and the strengthening of his powers; the powers of other state authorities; the composition and powers of the Constitutional Court; provisions on the development of social guarantees; family life; ideological provisions; and the relationship between constitutional law and international law. Thus, the scope and the content of the changes suggests that these amendments constitute not a mere alteration of individual constitutional provisions, but the emergence of new autonomous constitutional content in conflict not only with the text, but also with the spirit of the former Russian Constitution. The Constitutional Court did not make any appraisal of the fact that the proposed amendments to the Constitution fundamentally disrupt the framework of the Constitution itself.

The 2020 amendments to the Russian Constitution give rise to many important constitutional questions: where the limits to formal constitutional amendments lie, and whether the constitution can protect itself against foreign matter that apparently destroys its original constitutional ideas and denies the spirit of the constitution. Neither

the conclusion given by the Russian Constitutional Court, nor the “all-Russian vote” carried out on 1 July 2020 assuage these doubts.

Hence, this article investigates problems related, inter alia, to the nature of constitutional amendments and their destructive role, the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the process of amending the Constitution, and the political character of such an institution in an authoritarian state.

Keywords: *Constitution, constitutional amendments, the 2020 amendments to the Russian Constitution, Constitutional Court, constitutional jurisprudence.*

Toma Birmontienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė. Mokslinių tyrimų kryptys: konstitucinė teisė, žmogaus teisės, sveikatos teisė.

Toma Birmontienė, professor at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University. Research interests: constitutional law, human rights, health law.