

Referendumų leistinumо teisminės kontrolės santykis su tautos suverenitetu

Johanas Baltrimas

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Viešosios teisės katedros asistentas

Socialinių mokslų (teisė) daktaras

Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius

El. paštas: johanas.baltrimas@tf.vu.lt

Pagrindiniai žodžiai: konstitucinė teisė, referendumai, Konstitucijos aiškinimas

Įvadas

Pastaruoju metu Lietuvos teisė buvo susidūrusi su iššūkiais, susijusiais su dviem demokratiniam valdymui svarbiais institutais – Konstitucijos pataisų apribojimais ir referendumo iniciatyvų apribojimais. Šiame straipsnyje aptariamas būdingas to pavyzdys – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 29 d. sprendimu išnagrinėta administracinė byla Nr. R-22-629/2021. Šis sprendimas yra norminiuose teisės aktuose ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) jurisprudencijoje išdėstyto teisinio reguliavimo padarinys. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šioje byloje galutiniu ir neskundžiamu sprendimu pripažino, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau – Konstitucija) ir įstatymai draudžia surengti bylos pareiškėjų bandytą iniciuoti referendumą dėl Konstitucijos pakeitimo.

Sprendžiant šį klausimą Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui teko našta įvertinti siūlytos Konstitucijos pataisos atitiktį Konstitucijai. Toks uždavinys neabejotinai gali atrodyti kontroversiškai tiek dėl to, kad Konstituciją oficialiai aiškinti yra įgaliotas tik Konstitucinis Teismas, tiek atsižvelgiant į tai, kad tokiu būdu yra brėžiamos ribos, kurių neperžengdama Tauta savo tiesioginiais sprendimais įgyvendina suverenitetą. Atsižvelgiant į tai, šiame straipsnyje yra pristatomas tyrimas, kurio tikslas – ištirti, kaip susiklosčiusi referendumų iniciatyvų leistinumо patikros teisinė padėtis dera su Konstitucija.

Šiam tikslui keliami uždaviniai: 1) apibūdinti susiklosčiusią referendumų leistinumо teisminės kontrolės teisinę padėtį; 2) surinkti argumentus, pagal ku-

riuos gali būti vertinamas šios padėties suderinamumas su konstitucine nuostata, kad Konstituciją oficialiai aiškina Konstitucinis Teismas, bei nuostata, kad suverenitetas priklauso Tautai; 3) pasvėrus surinktus argumentus pateikti ir įvertinti potencialius galimai susiklosčiusios teisinės disharmonijos sprendimo būdus.

Tyrimo metodams pirmiausiai yra naudojama dokumentinė analizė, apimanti Konstituciją, konstitucinius įstatymus, referendumo iniciatyvos leistinio patikrą reglamentuojančius ordinarinės teisės aktus ir šių aktų aiškinimą teismuose. Vertinimas, ar egzistuoja teisinio reguliavimo ir (ar) jo taikymo praktikos disharmonija, atliekamas tikrinant, ar žemesnės galios teisės aktai ir jų taikymo praktika neprieštaruja aukštesnės galios teisės aktams. Susiklosčiusių problemų sprendimo būdai generuoti modeliuojant hipotetinius faktinių aplinkybių scenarijus, kurių teisinis reguliavimas neturi konkrečių teisės normų (skirtų būtent tokioms situacijoms reglamentuoti), ir pateikiant alternatyvias tų scenarijų reglamentavimo galimybes (sistemiškai atsižvelgiant į dermę su teisiniu reglamentavimu susijusiuose teisiniuose santykiuose). Atitinkamai, tyrimo objektas apima minėtą teisinį reguliavimą (Konstituciją, referendumo iniciatyvos leistinio patikrą reglamentuojančius konstitucinius įstatymus, ordinarinės teisės aktus ir Konstitucijos bei šių aktų aiškinimą teismuose), išskirtinį dėmesį teikiant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 29 d. sprendimu išnagrinėtai administracinei bylai Nr. R-22-629/2021.

Susijusius Lietuvos konstitucinės teisės klausimus moksle yra tyrę, be kita ko, Egidijus Jarašiūnas (Jarašiūnas, 2007), Egidijus Kūris (Kūris, 2007), Dovilė Pūraitė-Andrikienė (Pūraitė-Andrikienė, 2020), Vytautas Sinkevičius (Sinkevičius, 2015), Dainius Žalimas (Žalimas, 2018), tačiau ankstesniuose mokslo darbuose pristatyta analizė apėmė kitus šios srities aspektus. Tarp jų buvo kelti klausimai dėl teisinės valdžios, kaip atsvaros mažoritariniam valstybės valdymui, Konstitucinio Teismo įgaliojimų vertinti Konstitucijos pataisų teisėtumą ir kt., bet šiame straipsnyje pasirinkta mokslinė problema susitelkiant į administracinės bylos Nr. R-22-629/2021 atvejį ir susijusias implikacijas tokiais pačiais metodais moksle nebuvo ištirta.

1. Padėtis

1.1. Referendų iniciatyva byloje Nr. R-22-629/2021

Minėtoje administracinėje byloje buvo išnagrinėtas ginčas¹ tarp Vyriausiosios rinkimų komisijos (toliau – Komisija) ir piliečių referendumo iniciatyvinės grupės,

¹ Toliau pateikiamo ginčo aplinkybių aprašymo šaltinis yra Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. R-22-629/2021.

kai ji kreipėsi į Komisiją su ketinimu inicijuoti referendumą, kuriame būtų balsojama dėl Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalies pakeitimo, ją išdėstant taip: „Seimą sudaro Tautos atstovai – 141 Seimo narys, kurie renkami vienmandatėse apygardose ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu iš kandidatų, kuriuos kelia Lietuvos Respublikoje registruotos ir veikiančios valstybės ir užsienio lėšų negaunančios politinės partijos bei nevyriausybinės organizacijos. Kandidatai į Seimo narius piniginių užstatų nemoka, rinkimų apygardoje turi surinkti 3 procentus iškėlimą kandidatų remiančių apygardos rinkimų teisę turinčių piliečių parašų.“ Komisija 2021 m. lapkričio 11 d. sprendimu atsisakė registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę motyvuodama tuo, kad iniciatyvinė grupė referendumu siūlė spręsti su Konstitucija nesuderinamą klausimą.

Savo išvadą, kad siūlyta Konstitucijos pataisa neatitinka Konstitucijos, Komisija grindė pataisoje numatytų materialinių normų nesuderinamumu su šiuo metu galiojančiomis materialinėmis Konstitucijos normomis². Išnagrinėjęs ginčą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasirinko nuosaikesnį Konstitucijos interpretavimo kelią, tikrindamas ne pataisoje siūlomų normų atitiktį Konstitucijai, bet tai, ar siūlomos normos suformuluotos laikantis teisinės technikos reikalavimų, pirmiausiai – teisinio aiškumo.

Administracinis teismas rėmėsi konstitucine jurisprudencija, kurioje, be kita ko, išdėstyta, kad pagal iš teisinės valstybės principo kylančią teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvą teisinis reguliavimas „privalo būti aiškus ir daranus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių“. Teismas buvo tos nuomonės, kad neaiškiai suformuluoto Konstitucijos pataisos projekto teikimas referendumui prieštarautų ir iš Konstitucijos kylantiems reikalavimams referendumams. Šią išvadą administracinis teismas grindė Konstitucinio Teismo išaiškinimu, kad referendumui teikiami klausimai „turi būti tokie, dėl kurių galėtų būti nustatyta tikroji Tautos valia: *inter alia*, jie turi būti suformuluoti aiškiai, neklaidinančiai“.

Įvertinęs tam tikras referendumui siūlytos Konstitucijos pataisos nuostatas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas padarė išvadą, kad ji pasižymi trūkumais, kurių visuma lemia, jog projekto nuostatos yra neaiškios, suformuluotos netiksliai, jose yra dviprasmybių; dalis nuostatų kelia neįgyvendinamus reikalavi-

- 2 Be visa kita, Komisija laikėsi pozicijos, kad pagal Konstituciją negalimas toks teisinis reguliavimas, kad asmuo, norintis pasinaudoti savo pasyviąja rinkimų teise renkant Seimo narius, būtų priverstas tapti kurios nors politinės partijos nariu arba susaistyti save su kuria nors politine partija kitokiais, ne formalios narystės ryšiais; siūlomas pakeitimas pažeistų teisę dalyvauti rinkimuose; tokiu reguliavimu siūloma apriboti politinių partijų finansavimo šaltinius, kas trikdytų daugiapartinės sistemos laisvą raidą, neproporcingai apsunkintų politinių partijų veiklą; Konstitucijoje nustačius kitus siūlomus reikalavimus būtų pažeistas Konstitucijos vientisumo, darnumo principas.

mus, dalis būtų nulemta įvairių atsitiktinių aplinkybių; ir dėl šių trūkumų siūlytoji pataisa yra nesuderinama su teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvu, kylančiu iš konstitucinio teisinės valstybės principo.

Byloje iš esmės nebuvo ginčo dėl to, kad Komisija turėjo pareigą neregistruoti referendumo iniciatyvų, kuriose siūloma spręsti su Konstitucija nesuderinamus klausimus. Tokia Komisijos pareiga, be kita ko, atskleista Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime, kuriame pasisakyta, kad Komisija privalo vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlomoms įstatymų projektams, *inter alia*, ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialųjų Konstitucijos keitimo apribojimų, ir atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kurios referendumui siūlomas projektas šių reikalavimų neatitinka.

Remdamasis šia nuostata administracinis teismas nusprendė, kad Komisija, vadovaudamasi Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 3 straipsnio 6 dalies 1 punktu³ bei tiesiogiai iš Konstitucijos kylančiais įgaliojimais, turėjo pareigą atsisakyti įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, siūliusią aptartą Konstitucijos pataisą.

1.2. Įgaliojimai aiškinti Konstituciją

Aptariamas teisinis santykis jau yra konkrečiau reglamentuotas Lietuvos Respublikos Seimo 2022 m. birželio 23 d. priimtu Lietuvos Respublikos referendumo konstituciniu įstatymu Nr. XIV-1163, kurio 11 straipsnio 9 dalyje numatyta, kad Komisijos „sprendimai dėl grupės registravimo ar išregistravimo <...> gali būti skundžiami Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui. Šioje dalyje nurodyti skundai turi būti išnagrinėti per 20 darbo dienų nuo jų priėmimo. Skundo padavimas sustabdo Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimo vykdymą“. Taigi, referendumų iniciatyvų teisėtumo patikra Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme šiuo metu yra įteisinta konstituciniu įstatymu.

Konstitucinis Teismas 2003 m. gegužės 30 d. nutarime yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas. Savita atsvara šiai nuostatai yra Konstitucijos 6 straipsnis, pagal kurį Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas ir kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija. Ordinariųjų teismų pareiga tiesiogiai vadovautis

3 Pagal tuo metu galiojusią šio straipsnio redakciją, vykdydama referendumus arba, kai realizuojama piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, Vyriausioji rinkimų komisija, be šio straipsnio 2 dalyje nustatytų funkcijų, registruoja Lietuvos Respublikos piliečių iniciatyvinę grupę referendumui surengti, išduoda piliečių parašų rinkimo lapus.

Konstitucija papildomai atspindima ir Konstitucijos 110 straipsnyje, numatančiame, kad teisėjas negali taikyti įstatymo, kuris prieštarauja Konstitucijai, ir, kai yra pagrindo manyti, kad įstatymas ar kitas teisės aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydamas spręsti, ar šis teisės aktas atitinka Konstituciją.

Pažodžiui žvelgiant į šias nuostatas, jos įpareigoja ordinarinius teismus Konstituciją taikyti tiesiogiai, tačiau tai daryti jos oficialiai neaiškinant. Viena vertus, šią nuostatą galima suprasti kaip apibrėžiančią ordinarinio teismo pateikto Konstitucijos aiškinimo autoritetą (bet nereguliuojančio paties aiškinimo). Antra vertus, tiriant vyraujančią praktiką tikėtinai pasitvirtintų, jog ordinariniai teismai Konstituciją aiškina kur kas mažiau kūrybiškai negu Konstitucinis Teismas ir tai gali būti pagrindžiama aptariama nuostata. Užduotis taikyti Konstituciją oficialiai jos neaiškinant gali atrodyti kiek dviprasmiška, nes trumpas eksplicitinis Konstitucijos tekstas dažnose situacijose apriboja galimybę Konstituciją pritaikyti jos neaiškinant. Tad galima abejojti, ar yra aišku, kuo skiriasi oficialus aiškinimas nuo neoficialaus. Siaurai žvelgiant į oficialumo terminą būtų galima teigti, kad jis reiškia aiškinimo „galutinumą“ – Konstitucinio Teismo išaiškinimai yra galutiniai, neskundžiami ir jo atliekamas išaiškinimų pritaikymas turi galutinę teisiškai saistančią galią tais klausimais, kurie priskirti jo kompetencijai. Plačiau suprantant oficialumo terminą, būtų galima svarstyti, kad jis turi reikšmės ir apibrėžiant pateikiamo aiškinimo nuosaikumą ar kūrybiškumą. Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje Konstituciją aiškina gausiai atskleisdamas jos implicitines nuostatas, pateikdamas įvairius apibendrinimus (pvz., dėl to, kokia yra Konstitucijos diktuojama geopolitinė orientacija, kad Lietuva yra pliuralistinė parlamentinė demokratija ir kt.). Oficialumo terminas galėtų atitinkamai reikšti ir tai, kad ordinariniai teismai, susidūrę su Konstitucijos tiesioginio taikymo klausimais, ją aiškina ne daugiau, negu tai yra neišvengiamai būtina išspręsti kilusį klausimą.

Šis niuansas nėra naujovė, tačiau aptartoje administracinėje byloje Nr. R-22-629/2021 jis pasiekė naują aukštumą, nes joje ordinariniam teismui teko užduotis įvertinti ne vien Konstitucijos taikymą konkrečiame ginče ar įvertinti abejones dėl ordinarinės teisės akto atitikties Konstitucijai, bet ir galutiniu neskundžiamu sprendimu padaryti išvadą dėl pačios Konstitucijos pataisos atitikties Konstitucijai.

Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. nutarimu jau yra pademonstravęs turįs įgaliojimų pripažinti Konstitucijos pataisas neteisėtomis, jeigu jomis būtų pažeista Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių darna. Šiuos įgaliojimus Konstitucinis Teismas yra patikėjęs Komisijai 2014 m. liepos 11 d. nutarimu, kuriuo atskleidė Komisijos pareigą vertinti, be kita ko, ar piliečių referendumo iniciatyvinės grupės referendumui siūlomu Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos. Komisijos aktai gali būti skundžiami administraciniais teismams ir Konstituciniam

Teismui nepriskirta tikrinti nei Komisijos, nei administracinių teismų sprendimų teisėtumo. Jeigu esminis ordinarinio teismo sprendimo, kuriuo buvo užkirstas kelias referendumo iniciatyvai, argumentas yra tokios iniciatyvos nesuderinamumas su Konstitucija (o ne ordinarine teise), tada net pateikus individualų konstitucinį skundą, Konstitucinis Teismas formaliai neturėtų įgaliojimų įpareigoti Komisiją ir (ar) ordinarinius teismus Konstitucijos pataisos atitikties Konstitucijai klausimą nagrinėti iš naujo.

Tai lemia, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pozicija gali būti galutinė dėl to, ar piliečiai gali inicijuoti referendumą dėl tam tikros Konstitucijos pataisos. Suprantant piliečių inicijuotą referendumą, kuriuo būtų keičiama Konstitucija, kaip Tautos suvereniteto įgyvendinimą, šioje padėtyje to suvereniteto ribas nubrėžia Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo trijų teisėjų kolegija. Pažįstant konstitucingumo kontrolės teoriją ir praktiką natūraliai gali kilti klausimas, ar tai nėra per didelė galia?

Nors ir tam tikrais atžvilgiais ribota, tokia aptariamos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo galios apimtis gali disonuoti su jo teisėjų (ir pirmininko) paskyrimo bei atleidimo tvarka. Šioje tvarkoje, palyginti su kitais viešaisiais Lietuvos teismais, bene mažiausiai pasireiškia valdžių padalijimo principo stabdžių ir atsvarų mechanizmas. Pagal Konstituciją (jos 112 str.) ir Lietuvos Respublikos teismų įstatymą šio teismo teisėjai skiriami ir atleidžiami iš esmės tokia tvarka, kaip ir apylinkių, apygardų teismų teisėjai – tai gali padaryti Respublikos Prezidentas, patarus Teisėjų tarybai. Skiriant ir atleidžiant kitų ordinarinių teismų teisėjus lemiantį žodį turi dar ir Seimas, o Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimas ir atleidimas dar sudėtingesnis. Šioje vietoje jokių būdu nesiekama sukelti abejonių dėl administracinių teismų respektabilumo ar jo teisėjų kompetencijos, bet atkreipti dėmesį į tai, kad ši teisėjų skyrimo ir atleidimo tvarka objektyviai sudaro tvirtesnes prielaidas teisėjų nepriklausomumui (ir galbūt politiniam neutralumui) tiek Lietuvos Aukščiausiąjame Teisme, tiek Konstituciniame Teisme.

2. Potencialios reakcijos

2.1. Teisėtumo patikros įgalinimas Konstituciniame Teisme

Jeigu situacijos įvertinimas nuvestų prie išvados, kad susiklosčiusi padėtis yra ydinga ir reikalauja korekcijų, vienas iš labiausiai ją galinčių modifikuoti būdų yra galutinio sprendimo priėmimo galios suteikimas Konstituciniam Teismui, nes padėties ydingumą galintis pagrįsti esminis argumentas susijęs su tuo, kad administracinis teismas yra įgaliotas priimti itin aukštos teisinės galios sprendimą, o tokius sprendimus įprastai priskirta priimti Konstituciniam Teismui.

Konstitucinis Teismas į šį procesą galėtų būti įtraukiamas priskiriant jam įgaliojimus teisės aktu, kurį priimtų Seimas. Pirmas klausimas svarstant šį variantą, ar tai galėtų būti atliekama tik priimant Konstitucijos pataisą, ar tam pakaktų ir ordinarinės teisės akto. Konstitucinio Teismo veiklos pagrindai yra apibrėžti Konstitucijoje, šiam teismui joje yra skirtas atskiras skirsnis, tad be didelių abejonių galima teigti, kad Seimas neturi įgaliojimų įstatymais priskirti šiam teismui daug tokių įgaliojimų, kurie kardinaliai pakeistų Konstitucinio Teismo įprastinės veiklos pobūdį. Aptariamo įgaliojimo priskyrimas nebūtinai privalėtų būti laikomas kardinaliu, todėl dėl jo šiuo atžvilgiu diskutuotina, tačiau vis vien užtikrintai galima teigti, kad naujų įgaliojimų priskyrimas Seimo priimtu ordinarinės teisės įstatymu (t. y. priimtu paprasta Seimo posėdyje dalyvavusių Seimo narių balsų dauguma) nebūtų darnus su Konstitucijoje įtvirtintu teisiniu reguliavimu.

Suformuluoti teisinės technikos reikalavimus ir sistemiškai harmoningą Konstitucijos pataisą, kuria galutinio sprendimo (dėl referendumo leistinum) priėmimo galia būtų suteikiama Konstituciniam Teismui, būtų sudėtingas iššūkis. Pirmasis sunkumas būtų identifikuoti, kuriame referendumo proceso etape tokia patikra galėtų būti atliekama. Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui gali būti skundžiami Komisijos sprendimai, neįregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės. Tačiau šiame etape gali atsirasti iš esmės bet koks, net ir absurdiškas, siūlymas. Tokių siūlymų potenciali gausa nėra apribota reikšmingais svertais. Kitas šį kelią komplikuojantis veiksnys yra tai, kad referendumuose priimtų sprendimų konstitucingumo patikra Konstituciniame Teisme šiuo metu yra galima – kaip buvo minėta, Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. nutarimu yra sukūręs precedentą, rodantį, kad jis turi įgaliojimus pripažinti Konstitucijos pataisas neteisėtomis, jeigu jomis būtų pažeista Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių darna. Prevencinė teisės aktų projektų patikra būtų nebūdinga Konstituciniam Teismui funkcija. Jam tokia patikra nėra priskirta kitame kontekste ir nėra svarių priežasčių, dėl kurių privalėtų būti arba būtų pateisinama išimtis referendumų atveju.

Kitas potencialus patikros Konstituciniame Teisme įteisinimo kelias gali būti svarstomas pasitelkus individualaus konstitucinio skundo institutą, kurį teiktų piliečių referendumo iniciatyvinė grupė po to, kai Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pripažintų teisėtą Komisijos sprendimą jos neįregistruoti. Šio scenarijaus įteisinimas remiantis teismų praktika mažai tikėtinas, nes jis nedera su Konstitucijoje ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatyme įtvirtintomis sąlygomis, kurioms esant gali būti priimamas nagrinėti individualus konstitucinis skundas. Tarp šių sąlygų nenumatyta galimybė Konstituciniame Teisme ginčyti Komisijos ar Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo aktų. Šį kelią įgalinantis „manevras“ galėtų būti nebent abejonės, ar byloje taikytas įstatymas neprieštarautų Konstitucijai, iškelimas. Tokiu įstatymu potencialiai galėtų būti Lietu-

vos Respublikos referendumo konstitucinis įstatymas kažkuria apimtimi, kuria jis galėjo lemti Komisijos ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimus (kuriais pripažinta, kad referendumas negalėjo būti organizuojamas). Tačiau tokią abejonę dėl įstatymo konstitucingumo įrodyti gali būti sudėtinga, turint omenyje, kad aptariamais atvejais administracinio teismo sprendimą gali lemti referendumui siūlyto klausimo nesuderinamumas su Konstitucija – tokiu atveju sprendimo pagrindas būtų pati Konstitucija, o ne ordinarinės teisės aktas, kas nesudarytų pagrindo priimti nagrinėti individualų konstitucinį skundą. Iš esmės analogiškai gali būti įvertinta ir konkrečią bylą nagrinėjančio administracinio teismo galimybė kreiptis į Konstitucinį Teismą, jeigu kyla abejonių dėl referendumo iniciatyvos atitikties Konstitucijai (nebent būtų įteisinta galimybė ordinariniam teismui kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu pateikti prejudicinę nuomonę).

Pažymėtina, kad galima kelti klausimą, ar tikslinga aptariamus įgaliojimus priskirti Konstituciniam Teismui, jeigu jam gali būti skundžiamas Seimo nutarimas, kuriuo yra skelbiamas referendumas. Komisijai įregistravus referendumo iniciatyvinę grupę, jeigu surenkama ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, reikalaujančių referendumo, parašų, po to referendume siūlomo spręsti klausimo konstitucingumą yra įgaliotas įvertinti ir Lietuvos Respublikos Seimas, kuris pagal Konstitucijos 9 straipsnį, 67 straipsnio 3 punktą priima nutarimus dėl referendumų. Ši Seimo funkcija numatyta ir Lietuvos Respublikos referendumo konstitucinio įstatymo 15 straipsnyje, pagal kurį Seimas, gavęs grupės baigiamąjį aktą kartu su paskelbti referendumą reikalaujančių piliečių parašais, Komisijos išvadą, kad pateikti dokumentai atitinka šį įstatymą, Seimo sesijos metu artimiausiame Seimo posėdyje svarsto referendumo paskelbimo klausimą. Seimo nutarimas dėl referendumo paskelbimo priimamas Seimo statuto nustatyta tvarka ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo dienos, kurią Seimo posėdyje pradėtas svarstyti referendumo paskelbimo klausimas. Iš Konstitucinio Teismo jurisprudencijos galima matyti, kad įgyvendindamas šią funkciją Seimas privalo patikrinti referendumui siūlomo klausimo atitiktį Konstitucijai: Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime išdėstyta, kad iš Konstitucijos kyla Seimo pareiga neskelbti referendumo tuo atveju, jeigu referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų ir ši pareiga negali būti laikoma aukščiausią suverenią Tautos galią ribojančiu įgaliojimu priimti Konstitucijoje nenumatytą išankstinį sprendimą, sąlygojantį referendumo paskelbimą; Konstitucijos 67 straipsnio 3 punkte nustatyta, kad Seimas priima nutarimus dėl referendumų. Konstitucijos 67 straipsnio 3 punkto formuluotė suponuoja ne tik Seimo įgaliojimus priimti nutarimą paskelbti referendumą, bet ir jo įgaliojimus priimti nutarimą neskelbti referendumo įstatyme nustatytais pagrindais. Vadinasi, Seimo nutarimo dėl referendumo paskelbimo konstitucingumas gali būti tikrinamas Konstituciniame Teisme (be kita ko, vadovaujantis Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalimi), todėl Komisija ir administracinis

teismas referendumo organizavimo procedūroje nėra paskutiniai subjektai, privalantys užtikrinti, kad referendumui nebūtų pateiktas svarstyti su Konstitucija nesuderinamas klausimas. Taigi Seimas turi būdą patikrinti referendume spęstino klausimo atitiktį Konstitucijai priimdamas nutarimą dėl jo ir kreipdamasis dėl šio nutarimo teisėtumo patikros į Konstitucinį Teismą.

Apibendrinant reikia pažymėti, jog yra pagrindas manyti, kad, padarius prielaidą, jog susiklosčiusi padėtis dėl referendumų leistinumą teisinės patikros yra ydinga ir reikalauja korekcijų, galutinio sprendimo priėmimo galios suteikimas Konstituciniam Teismui yra abejotinas jos išsprendimo būdas – modeliuojant potencialius jo įgyvendinimo kelius yra sudėtinga rasti tokį, kuris būtų suderinamas su Lietuvos konstitucinėje teisėje įtvirtintu teisiniu reguliavimu.

2.2. „Rezervuota“ konstitucingumo patikra

Nuosaukesnė reakcija į susiklosčiusią padėtį galėtų būti išsamesnis neoficialaus Konstitucijos aiškinimo koncepcijos atskleidimas remiantis Konstitucinio Teismo jurisprudencija. Galbūt Komisija ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas neturėtų Konstitucijos aiškinti kūrybiškai, o pripažinti referendumo iniciatyvą nesuderinama su Konstitucija tik tais atvejais, kai tai yra akivaizdu?

Pasirinkę būdą šitaip spręsti dėl referendumui siūlomo Įstatymo projekto konstitucingumo, Komisija ir administracinis teismas privalo tiesiogiai vadovautis Konstitucija, tačiau ją taikant gali siekti nesudaryti padėties, kurioje būtų suvaržoma galimybė pasinaudoti referendumo teise labiau, negu tai neišvengiamai būtina; įgyvendinant iš Konstitucijos bei Referendumo konstitucinio įstatymo kylančius Komisijos įgaliojimus ir pareigą vertinti, ar referendumo iniciatyva neprieštarauja Konstitucijai, Komisija ir jos sprendimų teisėtumo patikrą atliekantis administracinis teismas turėtų susilaikyti nuo Konstitucijos aiškinimo, kurio nėra atskleidęs Konstitucinis Teismas. Pasirinkus tokią prieigą galima pozicija, kad Komisija privalo atsisakyti registruoti referendumo iniciatyvinę grupę tik jei referendumui siūlomas klausimas prieštarauja Konstitucijai akivaizdžiai, nes yra aiškiai nesuderinamas su Konstitucijos eksplikitinėmis nuostatomis, Konstitucinio Teismo jurisprudencija ir (ar) gali kelti reikšmingą grėsmę prigimtinėms žmogaus teisėms ir (ar) kitoms konstitucinėms vertybėms. Priešingu atveju Komisija privalėtų priimti sprendimą įregistruoti Lietuvos Respublikos piliečių iniciatyvinę grupę referendumui surengti ir išduoti piliečių parašų rinkimo lapus.

Korektiškai vadovaujantis tokiu aiškinimu rizika, kad Komisija ir administracinis teismas nepagrįstai varžys referendumo teisę, gali būti visiškai eliminuojama. Tai įgyvendinant būtų sudėtinga atskirti, ar referendumui siūlomas klausimas prieštarauja Konstitucijai akivaizdžiai, ar konstitucingumo abejonė privalėtų būti palikta vertinti Konstituciniam Teismui. Nepaisant tokio neaiškumo, jeigu Kons-

titucinio Teismo jurisprudencijoje būtų išplėtotą ši doktrina (kad aptariamais atvejais Komisija privalo atsisakyti registruoti referendumo iniciatyvinę grupę ir administracinis teismas gali tokį Komisijos sprendimą pripažinti teisėtu) tik jei referendumui siūlomas klausimas prieštarauja Konstitucijai akivaizdžiai, nes yra aiškiai nesuderinamas su Konstitucijos eksplicitinėmis nuostatomis, Konstitucinio Teismo jurisprudencija ir (ar) gali kelti esminę grėsmę prigimtinėms žmogaus teisėms ir (ar) kitoms konstitucinėms vertybėms), iš aptartų potencialios disharmonijos išsprendimo būdų, šis sudaro prielaidų optimaliai suderinti konstitucinių vertybių apsaugą ir Tautos laisvę tiesioginiais referendumais įgyvendinti savo suverenitetą.

2.3. Padėties verifikavimas

Viena iš galimų reakcijų į susiklosčiusią padėtį – nesiimti jokių veiksmų. Šis veikimo būdas yra labiausiai suderinamas su požiūriu, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo įgaliojimai nėra koks nesilaikymas Konstitucijoje ir ordinarinėje teisėje įtvirtinto reguliavimo sistemos.

Tai gali būti pagrindžiama atkreipiant dėmesį į kitus šiam teismui suteiktus įgaliojimus, kurie taip pat yra didelės teisinės reikšmės. Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso 175 straipsnyje numatyta, kad Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui paduodami skundai dėl Europos Parlamento ar savivaldybės tarybos nario, mero mandato netekimo; 189 straipsnyje numatyta, kad Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui gali būti skundžiami savivaldybių tarybų ir merų rinkimuose ar rinkimuose į Europos Parlamentą Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimai dėl balsų skaičiavimo rezultatų, balsų skaičiavimo protokolo surašymo ar rezultatų nustatymo; pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 21 straipsnį Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra galutinė instancija byloms pagal skundus dėl Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimų ar neveikimo, išskyrus skundus, kurie priskirti Konstitucinio Teismo kompetencijai. Visi šie įgaliojimai taip pat yra reikšmingi demokratiškai priimant svarbiausius Tautos sprendimus. Kaip galintys lemti rinkimų rezultatus, jie pagal savo pobūdį turi panašumų su aptariamais įgaliojimais referendumuose, nors ir gali turėti nevienodą potencialą paveikti demokratinius procesus.

Be to, susiklosčiusią teisinę padėtį pateisina ir tai, kad, nors bendrame kontekste aptariamais Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo įgaliojimai gali būti pavadinti turinčiais nemažą galią, juos varžantis veiksnys yra tai, kad šie įgaliojimai yra pasyvūs – teismas gali vykdyti referendumo iniciatyvos teisėtumo kontrolę, kai kelią referendumui užkerta Komisija (tikrindamas Komisijos sprendimo teisėtumą). Jeigu Komisija nelaiko referendumo neteisėtu, trečiųjų asmenų skundas dėl Komisijos sprendimų, kuriais yra įgalinamas referendumas (pvz., spren-

mo piliečių iniciatyvinei grupei išduoti parašų rinkimo lapus) administraciniuose teismuose, tikėtina, nebūtų priimtas, kaip tiesiogiai nepažeidžiantis jų teisių⁴. Toliau atveju teisminę kontrolę galbūt galėtų inicijuoti viešąjį interesą ginti įgalioti subjektai (pvz., prokurorai).

Bene svarbiausias argumentas, kuriuo iškelta problema dėl potencialios grėsmės, kad Komisija ir administracinis teismas gali suvaržyti Tautos suverenitetą, yra susijęs su demokratinio valdymo koncepcija. Tačiau atskleidžiant jos ryšį su šiuo klausimu, pirmiausiai pabrėžtina, kad Tautos suvereniteto išraiška negali būti suprantama siaurai, kaip tik balsavimas referendumuose. Tauta savo suverenitetą įgyvendina per įvairias politines teises, valdydama šalį per atstovus, tarp kurių yra ir rinkimuose išrinkti politikai ir kiti valstybę valdant dalyvaujantys pareigūnai – taip pat ir teisėjai. Tai, kad Tauta dalį savo suvereniteto gali įgyvendinti tik per Konstitucinį Teismą, nepaneigia Tautos suvereniteto koncepcijos, bet numato suvereniteto įgyvendinimo tvarką. Teisėjus skiria tiesioginiuose rinkimuose išrinkti politikai (taip pat, kaip ir ministrus, Ministrą Pirmininką), teisėjai yra demokratiškai išrinkti Tautos atstovai, priimantys sprendimus Lietuvos valstybės vardu. Toks požiūris leidžia daryti išvadą, jog per teisėjus įgyvendinama Konstitucijos 4 straipsnio nuostata, kad valstybės valdymas vykdomas demokratiškai išrinktų savo atstovų. Net teismine tvarka sustabdžius tam tikrą referendumo iniciatyvą, Tauta yra pajėgi teisiniu keliu vis tiek tą iniciatyvą įvykdyti – per kitus Seimo, Prezidento rinkimus ji gali išreikšti savo valią per išrinktus politikus, kurie galėtų iniciatyvą įvykdyti. O net, jeigu jų galią suvaržytų teismai, po kurio laiko, pasibaigus teisėjų kadencijoms, politikai turėtų galimybę paskirti naujus teisėjus, kurie šiai iniciatyvai pritartų ir, galų gale, iniciatyva būtų įgyvendinta. Tokiu būdu, pasakant buitiškai, Konstitucija įpareigoja Tautą dėl kai kurių sprendimų neskubėti ir gerai pagalvoti. Laikydamosi šio reikalavimo „neskubėti“ Tauta gali įgyvendinti bet kokią sprendimą net teismams vykdant griežtą kontrolę. Toks „neskubėjimo“ suvaržymas savo pobūdžiu turi panašumų į reikalavimą Konstitucijos pataisas Seime priimti balsuojant du kartus su pertrauka ar tiesiog į reikalavimą laikytis įstatymuose nustatytos teisių (be kita ko, referendumo teisės) įgyvendinimo tvarkos. Tai leidžia teigti, kad griežta teisminė referendumų iniciatyvos kontrolė nėra Tautos suvereniteto suvaržymas, o Tautos suvereniteto įgyvendinimo tvarka. Tauta savo suverenitetą įgyvendina išrinkdama politikus ir taip netiesiogiai paskiria teisėjus bei per politikus ir (ar) naujai paskirtus teisėjus atlieka teisėjų sprendimų kontrolę (prireikus – juos įveikiant).

4 Vadovaujantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnio 1 dalimi, kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. Pagal šią nuostatą administraciniuose teismuose nenagrinėtini reikalavimai dėl viešojo administravimo subjektų aktų, kurie nesusiję su asmens teisėmis ir todėl jų nepažeidžia.

Vienas tokios tvarkos naudos pavyzdžių yra Jungtinės Karalystės „Brexit“ reiškinys, kur, kai kurių šaltinių teigimu, netrukus po išstojimo iš Europos Sąjungos pritarusio referendumo, pagal visuomenės apklausas, jos nuomonė pasikeitė, ir tai leido prognozuoti, kad pakartotiniame referendume rezultatas galėtų būti priešingas. Nepaisant to, ar konkrečiai šiuo Jungtinės Karalystės atveju tai yra tiesa, realybėje tokie scenarijai yra įmanomi ir jie vargiai prideda autoriteto referendumui kaip Tautos valiai išraiškai. Toks fenomenas labiau galėtų būti apibūdintas ne kaip racionalaus subjekto pamatuoto sprendimo priėmimas, o kaip dvejojančio vaiko norai (galbūt ir tokio vaiko, kuriuo gali manipuliuoti abejotino patikimumo veikėjai, naudodamiesi šiuolaikinėmis informacinėmis technologijomis atsirinkti naujienų srautą socialiniuose tinkluose ir kt.). Aptariamas konstitucinis reikalavimas, pagal kurį Tauta savo suverenitetą galėtų įgyvendinti per demokratiškai išrinktus atstovus, prie kurių priskirtume ir teisėjus, padeda užtikrinti, kad Tauta tai darys apgalvotai ir optimistiniu atveju, vadovaudamasi racionaliausiai mąstančios visuomenės dalies valia, kuri proporcingai subalansuotų visų visuomenės narių interesus.

Demokratinėje respublikoje Tauta turi aukščiausią valdžią ir teisinėje valstybėje ta valdžia įgyvendinama pagal teisėje nustatytą tvarką. Ta tvarka nepaneigia Tautos suvereniteto, sprendimų priėmimas laikantis teisinės procedūros, kai juos priima Tautos atstovai, yra viešas Tautos reikalas ir jie priimami per viešą diskusiją. Esminis demokratinio valdymo išskirtinumas, be abejo, yra tai, kad Tauta turi lemiamą galutinį sprendimą visais klausimais, kuriuos ji laiko svarbiais. Kad ir kiek teisminė valdžia sau leistų, jos sprendimus Tauta visada gali įveikti, galų gale palaipsniui pakeisdama teisėjus. Tautos suvereniteto įgyvendinimo tvarką apibrėžianti Konstitucija prisideda prie teisės ginamų vertybių apsaugos, be kita ko, ir užtikrinimo, kad valstybės valdymas nebūtų skirtas tenkinti tik aritmetinės Tautos daugumos interesus (teoriškai – 51 procento Tautos, o praktiškai gal net ir mobilizuotų 26 procentus Tautos, jeigu referendume priimamas sprendimas dalyvavusių rinkėjų balsų dauguma ir referendumas laikomas įvykęs, kai dalyvavo bent pusė rinkėjų), o, kaip siūlė senovės graikų filosofai, proporcingai rūpintis visų visuomenės grupių interesais.

Antra vertus, būtina pabrėžti, kad valdžia (tiek politinė, tiek teisminė) turi teisę reikalauti iš Tautos įgyvendinti savo suverenitetą teisiniu keliu tik tol, kol pati gerbia teisę. Kada valstybės valdžios organai kraštutinai nepaiso teisės, imasi varžyti Tautos galimybę tam pasipriešinti teisėtais būdais, legitimium gali būti laikomas ir Tautos pasipriešinimas neteisiniu keliu, jeigu paskui naujoji valdžia legitimuojama per sąžiningus demokratinius rinkimus.

Šie komentarai neturėtų būti suprasti kaip neribotos teismų diskrecijos apologija. Nepaprastas teismų aktyvumas gali sukelti įvairius neigiamus padarinius, tarp kurių gali būti ir tai, kad Tauta, kaip suverenai, bus tiesiog įtikinta panaikinti

Konstitucinį Teismą apskritai atsisakant teisės aktų atitikties Konstitucijai teisinės kontrolės (taip pat ir referendumų leistinumą patikros). Subalansuoto teismų aktyvumo paieškai galima išskirti daug gairių, bet šiame straipsnyje nėra iškeltas jų paieškos uždavinys, tad tik rezervuotai galima pasidalinti vienu poetišku patarimu iš senovės Rytų filosofijos kūrinio „Tao Te Čin“: *„Kai mokytojas valdo, žmonės vos jaučia, kad jis egzistuoja <...> Mokytojas ne kalba, jis veikia. Kai jo darbas užbaigtas, žmonės sako: nuostabu, mes viską padarėme patys.“*

Išvados

Teisėje susiklosčiusi padėtis dėl piliečių siekiamų inicijuoti referendumų leistinumą teisminės patikros (atsižvelgiant į referendume siūlomo spęsti klausimo atitiktį Konstitucijai) suteikia reikšmingas teises galias Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui apibrėžti Tautos galimybes referendumais įgyvendinti savo suverenitetą. Tačiau tai neturėtų būti laikoma dichotomija su Tautos suverenitetu, kurią reikėtų spęsti deleguojant šią funkciją Konstituciniam Teismui. Šios padėties suderinamumą su Konstitucija ir Tautos valdžios viršenybe, be kita ko, patvirtintų tai, kad teisinėje demokratinėje respublikoje Tautos suverenitetas laikomas Tautos valios įgyvendinimu naudojantis teisėje nustatyta procedūra (bet ne „savivaliaujant“ daugumai) ir, atitinkamai, teismui pripažinus, kad referendumas negali būti organizuojamas (pvz., dėl siūlomo klausimo nesuderinamumo su Konstitucija), Tautos suverenitetas nėra suvaržomas – tai gali būti laikoma viena iš jo įgyvendinimo formų atstovaujamojoje demokratijoje.

Susiklosčiusios padėties suderinamumą su išimtinė Konstitucinio Teismo teise oficialiai aiškinti Konstituciją pagrįsti yra sudėtingiau. Nors šiame straipsnyje nėra keliama abejonė, kad dėl to teisinis reguliavimas gali prieštarauti Konstitucijai, tačiau, siekiant aukštesnės darnos su Konstitucija, galėtų būti pripažįstama, kad vertindami referendumų leistinumą ordinariniai teismai (ir Vyriausioji rinkimų komisija), kaip neoficialūs Konstitucijos aiškintojai, turi įgaliojimus tik „rezervuotai“ aiškinti Konstituciją – gali pripažinti, kad referendume siūlomas spęsti klausimas prieštarauja Konstitucijai ir dėl to referendumas negali būti organizuojamas tik tada, kai siūlomas klausimas prieštarauja Konstitucijai akivaizdžiai (pvz., kai jis yra aiškiai nesuderinamas su Konstitucijos eksplikitinėmis nuostatomis, Konstitucinio Teismo jurisprudencija ir (ar) gali kelti reikšmingą grėsmę prigimtiniams žmogaus teisėms ir (ar) kitoms konstitucinėms vertybėms).

Šaltinių sąrašas

Norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos referendumo konstitucinis įstatymas (2022). *TAR*, 15209.
3. Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo konstitucinis įstatymas (2022). *TAR*, 15851.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas (1993). *Lietuvos aidas*, 24-0.
5. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (1994). *Valstybės žinios*, 46-851.
6. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (1999). *Valstybės žinios*, 13-308.
7. Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas (2002). *Valstybės žinios*, 68-2774.

Specialioji literatūra

1. Jarašiūnas, E. (2007). La Cour constitutionnelle de la République de Lituanie et la protection des fondements constitutionnels de l'institut des élections démocratiques. *Jurisprudencija*, 4(94), 7-14.
2. Kūris, E. (2007). Constitutional Law in a Constitutional Democracy – A View from the Constitutional Court of Lithuania Iš: Breitenmoser, S., et al (2007). *Human Rights, Democracy and the Rule of Law*. Liber amicorum Luzius Wildhaber. Zürich: Dike Verlag, 1023-1042.
3. Pūraitė-Andrikienė, D. (2020). Teisės aktų konstitucingumo patikros objektai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Teisė*, 116, 72-91.
4. Sinkevičius, V. (2015). Konstitucijos keitimo apribojimai? *Jurisprudencija*, 22(2), 206-230.
5. Žalimas, D. (2018). Konstitucijos viršenybės užtikrinimas: kai kurie Konstitucinio Teismo implicitinių įgaliojimų aspektai. *Jurisprudencija*, 25(1), 38-68.

Teismų praktika

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 53-2361.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas. *TAR*, 478.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas. *TAR*, 10117.
4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. R-22-629/2021.