Byla Nr. 16/2014-29/2014

LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS
LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

NUTARIMAS
DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS REFERENDUMO ĮSTATYMO NUOSTATŲ ATITIKTIES LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJAI

2014 m. liepos 11 d. Nr. KT36-N10/2014
Vilnius

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, susidedantis iš Konstitucinio Teismo teisėjų Elvyros Baltutytės, Vytauto Greičiaus, Danutės Jočienės, Prano Kuconio, Gedimino Mesonio, Vyto Miliaus, Egidijaus Šileikio, Algirdo Taminsko, Dainiaus Žalimo,

sekretoriaujant Daivai Pitrėnaitei,

dalyvaujant pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Seimo atstovui Seimo nariui Stasiui Šedbarui,

suinteresuoto asmens – Lietuvos Respublikos Seimo atstovams Seimo nariui Povilui Urbšiui (atstovaujančiam Lietuvos Respublikos Seimui bylos dalyje pagal pareiškėjo – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymą) ir Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pirmininkui Juliui Sabatauskui (atstovaujančiam Lietuvos Respublikos Seimui bylos dalyje pagal pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Seimo prašymą),

remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102, 105 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsniu, viešame Teismo posėdyje 2014 m. birželio 20 d. išnagrinėjo konstitucinės justicijos bylą Nr. 16/2014-29/2014 pagal:

1) pareiškėjo – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymą Nr. 1B-27/2014 ištirti, ar Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas tiek, kiek jame nenustatyti Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių siūlomo referendumu priimti (Lietuvos Respublikos Konstitucijos pakeitimo) įstatymo projekto atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimus, kuriais nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokių (Lietuvos Respublikos Konstitucijos pakeitimo) įstatymo projekto nuostatų, kuriomis būtų pažeista pati Lietuvos Respublikos Konstitucija, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui;

2) pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Seimo prašymą Nr. 1B-28/2014 ištirti, ar Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo 14 straipsnis tiek, kiek juo Seimui, gavusiam ekspertų grupės išvadą, kad piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas gali neatitikti Lietuvos Respublikos Konstitucijos, nesuteikiama teisė spręsti dėl tokio referendumo skelbimo, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Konstitucinio Teismo 2014 m. birželio 9 d. sprendimu šie prašymai sujungti į vieną bylą ir jai suteiktas numeris 16/2014-29/2014.

Konstitucinis Teismas

nustatė:

I

1. Pareiškėjas – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nagrinėjo administracinę bylą, kurioje prašoma panaikinti Vyriausiosios rinkimų komisijos 2014 m. balandžio 7 d. sprendimą Nr. Sp-101 „Dėl atsisakymo įregistruoti iniciatyvinę grupę privalomajam referendumui paskelbti“, kuriuo nuspręsta atsisakyti įregistruoti 23 Lietuvos Respublikos piliečių, turinčių rinkimų teisę, iniciatyvinę grupę privalomajam referendumui dėl Konstitucijos 125 straipsnio ir Lietuvos Respublikos konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ pakeitimo įstatymo projekto paskelbti, nes teikiamas įstatymo projektas neatitinka Konstitucijos ir Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo reikalavimų, ir įpareigoti atsakovę – Vyriausiąją rinkimų komisiją ne vėliau kaip per 15 kalendorinių dienų nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos priimti sprendimą įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę dėl pateikto įstatymo projekto ir išduoti parašų rinkimo lapus.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, konstatavęs, kad yra pakankamas pagrindas abejoti, ar Referendumo įstatyme nėra teisės spragos, kurią draudžia Konstitucija, sustabdė administracinės bylos nagrinėjimą ir kreipėsi į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti Referendumo įstatymo atitiktį Konstitucijai šiuo aspektu.

2. Pareiškėjo – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymas grindžiamas šiais argumentais.

Referendumo įstatymo 10 straipsnyje nėra nustatyta, jog Vyriausioji rinkimų komisija gali vertinti siūlomo referendumu priimti įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir nustačiusi, kad jis neatitinka Konstitucijos reikalavimų, priimti sprendimą atsisakyti įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę bei išduoti piliečių parašų rinkimo lapus. Tokią teisę aiškiai ir nedviprasmiškai suteikiančių normų, pasak pareiškėjo, nėra ir kitose Referendumo įstatymo ar Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo nuostatose. Pareiškėjo nuomone, jo ginčijamu aspektu aktualus teisinis reguliavimas Referendumo įstatyme buvo nustatytas atsižvelgiant į referendumo svarbą ir Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 22 d. nutarimą, kuriame, pasak jo, Konstitucinis Teismas nesvarstė, kokius padarinius galėtų (ar turėtų) sukelti siūlomo referendumu priimti Konstitucijos pakeitimo įstatymo prieštaravimas Konstitucijai tuo atveju, jei toks

projektas būtų priimtas. Taigi šioje konstitucinės justicijos byloje Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 22 d. nutarimu neturėtų būti remiamasi.

Remdamasis oficialiąja konstitucine doktrina pareiškėjas teigia, kad Konstitucijoje įtvirtinti tam tikri apribojimai keisti jos nuostatas, nustatyti atvejai, dėl kurių referendumas apskritai negali vykti, reikalavimai, kad siūlomi referendumu priimti įstatymų projektai atitiktų Konstituciją, todėl reikalingas mechanizmas, kuriuo būtų užtikrintas pareigos derinti tokių aktų projektus su Konstitucija įgyvendinimas ir sudarytos prielaidos užkirsti kelią priimti Konstitucijai prieštaraujančias Konstitucijos pataisas ir joms įsigalioti. Taigi pagal Konstituciją būtina nustatyti ir tokį teisinį mechanizmą, kurį taikant siūlomas referendumu priimti (Konstitucijos pakeitimo) įstatymo projektas būtų įvertintas atitikties Konstitucijai požiūriu, o jei pateiktas projektas būtų nesuderinamas su iš Konstitucijos kylančiais, be kita ko, jos keitimą ribojančiais, imperatyvais, būtų priimami įgaliotųjų institucijų sprendimai, kuriais nebūtų leidžiama inicijuoti referendumo dėl tokių įstatymo projekto nuostatų, kuriomis būtų pažeista pati Konstitucija. Pareiga nustatyti šį mechanizmą, be kita ko, apima prievolę įstatymais nustatyti konkrečias institucijas, jų teises ir pareigas atliekant siūlomų referendumu priimti (Konstitucijos pakeitimo) įstatymų projektų atitikties Konstitucijai vertinimą, taip pat galimų priimti sprendimų rūšis, pagrindus, šių sprendimų apskundimo tvarką.

Vyriausiosios rinkimų komisijos funkcijos, uždaviniai, teisės, įgaliojimai, jos sudarymo tvarka, nepriklausomumo garantijos, sprendimų priėmimo tvarka, įstatyme įtvirtinta galimybė jos priimtus sprendimus skųsti teismui, kiti jos statusą atskleidžiantys aspektai sudaro prielaidas teigti, kad būtent Vyriausiajai rinkimų komisijai turėtų būti suteikti įgaliojimai priimti sprendimus, kuriais nebūtų leidžiama inicijuoti referendumo dėl tokių (Konstitucijos pakeitimo) įstatymo projekto nuostatų, kurių priėmimas pažeistų pačią Konstituciją, pirmiausia – jos vidinės darnos imperatyvą. Kadangi Vyriausioji rinkimų komisija sprendžia dėl piliečių referendumo iniciatyvinės grupės registravimo ir piliečių referendumo parašų lapų išdavimo, pasak pareiškėjo, būtų tinkamiausia, jei būtent Vyriausioji rinkimų komisija jau pirmojoje referendumo inicijavimo stadijoje galėtų užkirsti kelią priimti Konstitucijai prieštaraujančias (Konstitucijos pakeitimo) įstatymo nuostatas (dėl to nebūtų be pakankamo pagrindo renkami piliečių parašai, atliekamos kitos referendumo inicijavimo ir organizavimo ar vykdymo procedūros), o tokio šios komisijos sprendimo teisėtumas ir pagrįstumas, be kita ko, galėtų būti patikrintas teisme.

Taigi, iš konstitucinio teisinės valstybės principo, Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalies kyla būtinybė Vyriausiajai rinkimų komisijai suteikti įgaliojimus įvertinti siūlomo referendumu priimti (Konstitucijos pakeitimo) įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti referendumo dėl tokių (Konstitucijos pakeitimo) įstatymo projekto nuostatų, kuriomis būtų pažeista pati Konstitucija. Šie įgaliojimai gali būti nustatyti tik Referendumo įstatyme (ypač šio įstatymo 10 straipsnyje, kuriame reglamentuojamas piliečių referendumo iniciatyvinės grupės įregistravimas), tačiau jie šiame teisės akte nėra aiškiai ir konkrečiai įtvirtinti, kaip yra

reikalaujama pagal viešosios teisės principus, todėl pareiškėjas abejoja, ar Referendumo įstatyme nėra legislatyvinės omisijos, t. y. tokios teisės spragos, kurią draudžia Konstitucija.

II

1. Pareiškėjas – Seimas 2014 m. balandžio 10 d. priėmė nutarimą Nr. XII-819 „Dėl kreipimosi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo 14 straipsnis neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, kurio 1 straipsnyje išdėstė prašymą ištirti, ar Referendumo įstatymo 14 straipsnis tiek, kiek juo Seimui, gavusiam ekspertų grupės išvadą, kad piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas gali neatitikti Konstitucijos, nesuteikiama teisė spręsti dėl tokio referendumo skelbimo, neprieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Pareiškėjo – Seimo prašymas Konstituciniame Teisme gautas 2014 m. balandžio 16 d.

2. Konstitucinis Teismas 2014 m. balandžio 17 d. sprendimu „Dėl pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Seimo 2014 m. balandžio 10 d. nutarime Nr. XII-819 „Dėl kreipimosi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo 14 straipsnis neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ išdėstyto prašymo priėmimo“ nusprendė priimti šį Seimo prašymą.

3. Konstitucinio Teismo pirmininko pranešimas dėl minėto prašymo priėmimo 2014 m. balandžio 17 d. buvo oficialiai paskelbtas Teisės aktų registre (TAR, 2014-04-17, Nr. 4508). Nuo tos dienos iki bus paskelbtas Konstitucinio Teismo nutarimas šioje konstitucinės justicijos byloje yra sustabdytas Seimo 2002 m. birželio 4 d. priimto Referendumo įstatymo 14 straipsnio galiojimas.

4. Pareiškėjo – Seimo prašymas grindžiamas šiais argumentais.

Grįsdamas savo abejones dėl ginčijamo teisinio reguliavimo konstitucingumo pareiškėjas pažymi, kad Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalies nuostatoje „Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas“, taip pat jos 7 straipsnio 1 dalyje, pagal kurią negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai, įtvirtinta Konstitucijos, kaip aukščiausią galią turinčio teisės akto, vieta Lietuvos Respublikos teisės aktų hierarchijoje, o visi valstybės ir vietos valdžios subjektai yra įpareigoti užtikrinti, kad ši hierarchija nebūtų pažeista. Taigi subjektai pagal jiems teisės aktų suteiktą kompetenciją turi užtikrinti, kad nebūtų priimami teisės aktai, prieštaraujantys Konstitucijai ir taip pažeidžiantys pamatinį demokratinės teisinės valstybės reikalavimą – Konstitucijos viršenybės principą.

Ginčijamos Referendumo įstatymo nuostatos suponuoja tai, kad Seimas net gavęs savo sudarytos ekspertų grupės išvadą, jog piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas gali neatitikti Konstitucijos, negali šio klausimo svarstyti ir jam nesudaroma galimybė užkirsti kelią priimti Konstitucijai prieštaraujantį įstatymą ar kitą teisės aktą. Referendumo įstatymo nuostatos leidžia Seimui tik spręsti klausimą dėl referendumo datos paskelbimo, ir tik įsigaliojus referendumu priimtam įstatymui Seimas gali kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu

ištirti, ar jis neprieštarauja Konstitucijai. Taigi pagal ginčijamą teisinį reguliavimą Seimas negali vykdyti savo konstitucinės pareigos – nepažeisti Konstitucijos. Pareiškėjas, be kita ko, pažymi, kad Konstitucijos 9 straipsnio 3 dalyje nėra imperatyviai nustatyta, jog Seimas bet kuriuo atveju privalo skelbti referendumą, kai yra surinktas pakankamas skaičius piliečių, turinčių rinkimų teisę, parašų, o pagal šio straipsnio 4 dalį būtent Seimui, kaip Tautos atstovybei, suteikta teisė nustatyti, kaip turi būti atliekamos referendumo skelbimo ir vykdymo procedūros, nesvarbu, kuris subjektas inicijuoja referendumo paskelbimą.

Taigi pareiškėjas abejoja 2002 m. birželio 4 d. priimto Referendumo įstatymo 14 straipsnio tiek, kiek juo Seimui, gavusiam ekspertų grupės išvadą, kad piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas gali neatitikti Konstitucijos, nesuteikiama teisė spręsti dėl tokio referendumo skelbimo, atitiktimi Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

III

Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gauti suinteresuoto asmens – Seimo atstovo Seimo nario P. Urbšio rašytiniai paaiškinimai, kuriuose iš esmės teigiama, jog Referendumo įstatyme (ypač jo 10 straipsnyje) Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai reguliuojami taip, kad jame nėra pareiškėjo – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nurodytos Konstitucijos draudžiamos teisės spragos. Seimo atstovo pozicija grindžiama šiais argumentais.

1. Konstitucijos samprata, jos prigimtis ir paskirtis, Konstitucijos stabilumas kaip konstitucinė vertybė, Konstitucijos nuostatų darnos imperatyvas suponuoja materialiuosius ir procesinius Konstitucijos keitimo apribojimus, kurių turi būti laikomasi ir referendumu keičiant Konstituciją. Konstitucijoje, referendumo organizavimą ir vykdymą reguliuojančiame Referendumo įstatyme ir Seimo statute yra įtvirtintas toks teisinis reguliavimas, kuriuo užkertama galimybė referendumu priimti Konstitucijos pataisas, kuriomis būtų pažeista Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių darna (pavyzdžiui, nustatyta: turi būti surinktas tam tikras skaičius piliečių, remiančių reikalavimą paskelbti referendumą, parašų; šie parašai turi būti surinkti per 3 mėnesius; tam tikros Konstitucijos nuostatos gali būti pakeistos tik referendumu; privalomasis referendumas laikomas įvykusiu tik tuo atveju, jeigu jame dalyvavo nustatytas piliečių, turinčių rinkimų teisę ir įrašytų į rinkėjų sąrašus, skaičius; kai kurios Konstitucijos nuostatos gali būti pakeistos tik tam pritarus nustatytai kvalifikuotai visų piliečių, turinčių rinkimų teisę ir įrašytų į rinkėjų sąrašus, daugumai). Seimo statuto nuostatose, kuriomis reguliuojama Seimo priimamų teisės aktų (šioje konstitucinės justicijos byloje aktualiu aspektu – Seimo nutarimų dėl referendumo paskelbimo projektų) vidinė prevencinė kontrolė, taip pat yra nustatytos analogiškos priemonės. Tuo atveju, jeigu Seimas ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, reikalavimu paskelbtų referendumą, kuriam būtų siūlomas Konstitucijai prieštaraujantis Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektas, pagal Konstituciją yra galimybė patikrinti tokio Seimo nutarimo atitiktį Konstitucijai; Konstitucijos nuostatos suponuoja ir Konstitucinio Teismo įgaliojimus tirti referendumu priimtų Konstitucijos pataisų atitiktį iš Konstitucijos kylantiems reikalavimams. Taigi pačioje Konstitucijoje,

Referendumo įstatyme ir Seimo statute yra įtvirtintas teisinis mechanizmas, neleidžiantis priimti Konstitucijai prieštaraujančių Konstitucijos pataisų.

2. Pagal Konstituciją referendumo paskelbimo iniciatyvos teisė yra viena iš Tautos suvereniteto įgyvendinimo garantijų, Konstitucijos ginama vertybė, neatskiriamas demokratinės santvarkos požymis ir reikšminga Konstitucijoje įtvirtinto atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekio įgyvendinimo sąlyga. Referendumo procesas apima keletą stadijų: referendumo inicijavimą ir paskelbimą, vykdymą, rezultatų nustatymą ir paskelbimą. Referendumo paskelbimo iniciatyvos teisė pagal Referendumo įstatymo 9 straipsnio 1 dalį priklauso piliečiams ir Seimui, tačiau piliečių teisei inicijuoti referendumo paskelbimą įgyvendinti sudaroma piliečių referendumo iniciatyvinė grupė pati savaime nėra referendumo paskelbimo subjektas, nes kol nėra ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, pasirašyto reikalavimo paskelbti referendumą, nėra ir pačios referendumo paskelbimo iniciatyvos. Sprendimus dėl referendumo paskelbimo iniciatyvos teisės įgyvendinimo priima du subjektai – Vyriausioji rinkimų komisija ir Seimas, kurių įgaliojimai, įtvirtinti Referendumo įstatyme, skiriasi. Referendumo įstatyme nenumatytas piliečių referendumo iniciatyvinės grupės siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitikties Konstitucijai vertinimas šios grupės registravimo Vyriausiojoje rinkimų komisijoje stadijoje, tačiau yra įtvirtinta būtinybė tokį vertinimą atlikti referendumo paskelbimo stadijoje prieš Seimui priimant nutarimą dėl referendumo paskelbimo užtikrinant vidinę prevencinę Seime priimamų teisės aktų kontrolę. Tuo atveju, jeigu piliečių referendumo paskelbimo iniciatyvos teisės įgyvendinimą lemtų Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimas šiai teisei įgyvendinti sudarytos piliečių referendumo iniciatyvinės grupės neįregistruoti dėl to, kad jos referendumui teikiamas Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektas prieštarauja Konstitucijai, būtų nustatytos Konstitucijoje nenumatytos piliečių referendumo paskelbimo iniciatyvos teisės įgyvendinimo sąlygos, šios teisės įgyvendinimas nutrūktų pradinėje stadijoje. Kita vertus, jeigu piliečių referendumo paskelbimo iniciatyva nutrūktų nesurinkus bent 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, parašų arba Vyriausiajai rinkimų komisijai įgyvendinus jai suteiktus įgaliojimus neregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės, jeigu tokie įgaliojimai jai būtų suteikti, referendumo paskelbimo iniciatyva galėtų būti įgyvendinta netiesiogiai – per ne mažesnę kaip 1/4 visų Seimo narių grupę, kuri gali teikti siūlymą Seimui skelbti referendumą dėl analogiškos Konstitucijos pataisos.

3. Vyriausiosios rinkimų komisijos išankstiniu sprendimu (leidimu) negali būti ribojama piliečių referendumo iniciatyvinės grupės teisė rinkti piliečių, remiančių reikalavimą paskelbti referendumą dėl Konstitucijos pakeitimo, parašus nei kai Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektas, Vyriausiosios rinkimų komisijos nuomone, atitinka Konstituciją, nei kai jos neatitinka. Be to, tokiu sprendimu kitiems, su piliečių referendumo iniciatyvine grupe nesusijusiems, piliečiams būtų užkirstas kelias pareikšti savo valią dėl šios grupės siūlomo reikalavimo paskelbti referendumą ir siūlomos Konstitucijos pataisos esmės, t. y. parašu paremti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės siūlomą reikalavimą paskelbti referendumą dėl atitinkamo Konstitucijos

pataisos projekto arba jo neparemti. Konstitucija garantuoja piliečiams galimybę savo valią dėl pritarimo referendumui pareikšti dviem būdais: paremti arba atsisakyti paremti patį reikalavimą paskelbti referendumą arba tiesiogiai pareikšti savo valią referendumo metu (atitinkamai balsuoti dėl siūlomo Konstitucijos pataisos projekto). Iš Konstitucijos, be kita ko, kyla reikalavimas užtikrinti piliečių teisę dalyvauti visose referendumo inicijavimo ir organizavimo stadijose, būti informuotiems apie piliečių referendumo iniciatyvinės grupės siūlomą paskelbti referendumą dėl Konstitucijos pakeitimo, pasirašyti reikalavimą paskelbti referendumą dėl Konstitucijos pakeitimo arba jo nepasirašyti ir kt.

4. Konstitucijoje nenustatyta, kad tik Seimo sudaryta Vyriausioji rinkimų komisija turi išimtinę kompetenciją organizuoti ir vykdyti referendumus. Šią funkciją, pasak suinteresuoto asmens atstovo, gali vykdyti ir kita įstatymu įsteigta valstybės institucija, kuri įgyvendintų Seimo 2012 m. kovo 15 d. priimto Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinio įstatymo 2 straipsnio 1 dalies 5 punkte nurodytą Lietuvos Respublikos referendumo konstitucinį įstatymą. Be to, Konstitucijos pataisos atitikties Konstitucijai vertinimas neatsiejamas nuo Konstitucijos aiškinimo funkcijos, o Vyriausiosios rinkimų komisijos statusas, paskirtis, sudarymo tvarka, veiklos bruožai ir jos vieta valstybės institucijų sistemoje nėra susiję su įgaliojimais vykdyti išankstinės konstitucinės kontrolės funkciją. Šią funkciją vykdo vadovaujantis profesionalumo principu sudaroma institucija, kurios veiklai užtikrinti yra nustatytos atitinkamos garantijos, darbo ir politinės veiklos apribojimai, jos sprendimams negali turėti įtakos jos sudėties pasikeitimas po Seimo rinkimų ir kt.

IV

Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gautos Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros docento dr. Vaidoto A. Vaičaičio, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto dekanės prof. dr. Rimos Ažubalytės rašytinės nuomonės.

V

1. Konstitucinio Teismo posėdyje pareiškėjo – Seimo atstovas Seimo narys S. Šedbaras iš esmės pakartojo prašyme išdėstytus argumentus ir atsakė į Konstitucinio Teismo teisėjų klausimus.

2. Konstitucinio Teismo posėdyje suinteresuoto asmens – Seimo atstovas Seimo narys P. Urbšys iš esmės pakartojo rašytiniuose paaiškinimuose išdėstytus argumentus ir atsakė į Konstitucinio Teismo teisėjų klausimus.

3. Konstitucinio Teismo posėdyje suinteresuoto asmens – Seimo atstovas Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pirmininkas J. Sabatauskas teigė, kad Referendumo įstatymo 14 straipsnis neprieštarauja Konstitucijai. Suinteresuoto asmens atstovo Konstitucinio Teismo posėdyje pateikti paaiškinimai dėl Referendumo įstatymo 14 straipsnyje nustatyto ginčijamo teisinio reguliavimo atitikties Konstitucijai iš esmės pagrįsti šiais argumentais.

Piliečių tiesioginis dalyvavimas valdant savo šalį – ypač svarbi Tautos aukščiausios suverenios galios išraiška; referendumui siūlomą sprendimą (be kita ko, įstatymo ar kito teisės akto

projektą) priimantis subjektas yra Lietuvos Respublikos piliečiai, tiesiogiai įgyvendinantys jiems suteiktą aukščiausią suverenią galią. Tautos suvereniteto teisinė garantija įtvirtinta Konstitucijos 9 straipsnio 3 dalyje, pagal kurią referendumas skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, – tai savarankiškas referendumo paskelbimo pagrindas, įstatyme gali būti nustatyti ir kiti referendumo paskelbimo atvejai. Konstitucijos 9 straipsnio 4 dalimi, pagal kurią referendumo skelbimo ir vykdymo tvarką nustato įstatymas, Seimui nesuteikiama teisė įstatyme nustatyti atvejus, kada Seimas gali neskelbti referendumo, jeigu ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, reikalauja jį paskelbti. Taigi toks reikalavimas Seimą įpareigoja veikti tam tikru būdu – paskelbti referendumą, jeigu buvo laikomasi konstitucinių sąlygų referendumui paskelbti (referendumui teikiamas svarbiausias Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimas, referendumas privalomai skelbiamas tam tikrais Konstitucijoje numatytais atvejais, reikalavimą paskelbti referendumą pasirašė reikiamas skaičius piliečių, turinčių rinkimų teisę), referendumo paskelbimo iniciatyvos teisė buvo įgyvendinta laikantis įstatyme nustatytų reikalavimų. Pagal Konstituciją nėra ir negali būti priešpriešos tarp Tautos ir jos atstovybės – Seimo, Seimas įgyvendina tuos įgaliojimus, kuriuos jam Tauta nustatė savo priimtoje Konstitucijoje. Konstitucijoje nenustatyti Tautos atstovybės – Seimo įgaliojimai patikrinti dalies Tautos – ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, reikalavime išdėstytą svarbiausio Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimo sprendimo tekstą, Seimas negali ir siūlyti kito sprendimo (be kita ko, Konstitucijos pataisos ar įstatymo projekto) teksto, perimti sprendimo svarstymo, priimti sprendimo už Tautą. Taigi Konstitucijos 3 straipsnio nuostatos, pagal kurias niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tautai priklausančių suverenių galių, 9 straipsnio 3 dalis įpareigoja Seimą skelbti referendumą, kai jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę. Jeigu kyla abejonių, kad referendumui siūlomas sprendimas gali neatitikti Konstitucijos, Seimas privalo nedelsdamas inicijuoti savo priimto nutarimo dėl referendumo datos paskelbimo konstitucingumo patikrą Konstituciniame Teisme. Būtent Konstitucinis Teismas yra vienintelė institucija, turinti įgaliojimus vertinti, ar referendumui siūlomas sprendimas (be kita ko, Konstitucijos pataisos, įstatymo projektas) atitinka Konstituciją.

Konstitucinis Teismas

konstatuoja:

I

1. Pareiškėjai – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir Seimas šioje konstitucinės justicijos byloje abejoja Referendumo įstatyme nustatyto teisinio reguliavimo atitiktimi Konstitucijai. Sprendžiant šią konstitucinės justicijos bylą svarbu atskleisti Konstitucijoje įtvirtinto referendumo instituto ir su juo susijusių Konstitucijos nuostatų turinį.

2. Konstitucijos 2 straipsnyje *inter alia* nustatyta, kad suverenitetas priklauso Tautai, o pagal Konstitucijos 4 straipsnį aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo

tiesiogiai dviem pagrindinėmis organizacinėmis formomis: nacionaliniais rinkimais ir referendumu. Jų organizavimo principai ir svarbiausios sąlygos yra įtvirtintos konstitucinėse normose, o vykdymo tvarką reglamentuoja atitinkami įstatymai. Minėtų demokratijos formų teisinį pagrindą sudaro Konstitucijos 2, 4 straipsniai, taip pat piliečių rinkimų teisė (Konstitucijos 33, 34 straipsniai) (Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 11 d. sprendimas). Kaip Konstitucinis Teismas pažymėjo 1994 m. gruodžio 1 d. nutarime, Tauta savo valią tiesiogiai paprastai pareiškia referendumo arba tiesioginių visuotinių rinkimų metu, t. y. tik po referendumo arba tiesioginių visuotinių rinkimų galima konstatuoti, kokia yra Tautos valia konkrečiu klausimu.

Taigi pagal Konstituciją referendumas yra tiesioginio Tautos aukščiausios suverenios galios vykdymo forma; Tauta aukščiausią suverenią galią taip pat vykdo netiesiogiai – per demokratiškai išrinktus savo atstovus. Pabrėžtina, kad jokie subjektai negali būti tapatinami su Tauta, kuriai priklauso suverenitetas (Konstitucijos 2 straipsnis) ir kuri aukščiausią suverenią galią vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus (Konstitucijos 4 straipsnis). Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas 1994 m. gruodžio 1 d. nutarime konstatavo, jog referendumo iniciatyvinės grupės negali būti nei tapatinamos su Tauta, nei kalbėti jos vardu.

2.1. Šiame kontekste pažymėtina, kad pagal Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalį Seimo nariai yra Tautos atstovai. Taigi pagal Konstituciją tik Seimas yra Tautos atstovybė, per kurią Tauta vykdo aukščiausią suverenią galią. Kaip yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, pagal Konstituciją negali būti ir nėra priešpriešos tarp aukščiausios suverenios galios, kurią Tauta vykdo tiesiogiai, ir aukščiausios suverenios galios, kurią Tauta vykdo per savo demokratiškai išrinktus atstovus – Seimo narius. Taigi pagal Konstituciją negali būti ir nėra priešpriešos tarp Tautos ir jos atstovybės – Seimo: Seimas įgyvendina tuos įgaliojimus, kuriuos Tauta jam nustatė savo priimtoje Konstitucijoje (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas).

Vadinasi, aiškinant Konstituciją negali būti priešpriešinamos tiesioginio (referendumu) ir netiesioginio (per Tautos atstovybę – Seimą) Tautos aukščiausios suverenios galios vykdymo formos.

2.2. Šiame kontekste pažymėtina, kad Konstitucija yra aukščiausioji teisė. Konstitucijos šaltinis yra pati valstybinė bendruomenė – pilietinė Tauta (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas).

Konstitucijoje atsispindi visuomenės sutartis – visų Lietuvos Respublikos piliečių demokratiškai prisiimtas įsipareigojimas dabartinei ir būsimosioms kartoms gyventi pagal Konstitucijoje įtvirtintas pamatines taisykles ir joms paklusti, idant būtų užtikrintas valdžios legitimumas, jos sprendimų teisėtumas, žmogaus teisės ir laisvės, idant visuomenėje būtų santarvė (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas, 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas). Konstitucija, kaip aukščiausios teisinės galios aktas ir visuomenės sutartis, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis – suvereniteto priklausymu Tautai, demokratija, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu bei jų gerbimu, pagarba teisei bei teisės

viešpatavimu, valdžios galių ribojimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms ir atsakomybe visuomenei, pilietiškumu, teisingumu, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2006 m. rugpjūčio 19 d., 2009 m. rugsėjo 24 d. nutarimai, 2012 m. gruodžio 19 d. sprendimas, 2014 m. sausio 24 d. nutarimas).

Atsižvelgiant į tai, pabrėžtina, kad Konstitucijoje atsispindi valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos įsipareigojimas kurti ir stiprinti valstybę vadovaujantis Konstitucijoje įtvirtintomis pamatinėmis taisyklėmis; Konstitucija yra Tautos, kaip valstybinės bendruomenės, bendro gyvenimo teisinis pamatas. Taigi pabrėžtina ir tai, kad Konstitucija saisto ir pačią valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą, todėl Tautos aukščiausia suvereni galia gali būti vykdoma, *inter alia* tiesiogiai (referendumu), tik laikantis Konstitucijos.

2.3. Šiame kontekste pažymėtina, kad pagal Konstitucijos 3 straipsnį niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tautai priklausančių suverenių galių (1 dalis); Tauta ir kiekvienas pilietis turi teisę priešintis bet kam, kas prievarta kėsinasi į Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą, konstitucinę santvarką (2 dalis).

Kadangi Konstitucija saisto ir pačią valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą, reikalavimas laikytis Konstitucijos Tautai vykdant aukščiausią suverenią galią, *inter alia* tiesiogiai (referendumu), negali būti vertinamas kaip Konstitucijos 3 straipsnyje nurodytas Tautos suvereniteto varžymas ar ribojimas, visai Tautai priklausančių suverenių galių savinimasis. Pabrėžtina, kad Konstitucijos 3 straipsnio nuostatų paskirtis – apsaugoti šiame straipsnyje nurodytas konstitucines vertybes (Tautos suverenitetą, Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą, konstitucinę santvarką), todėl šiomis nuostatomis negali būti remiamasi siekiant jas paneigti. Konstitucijos 3 straipsnio nuostatų negalima aiškinti *inter alia* taip, esą jos suponuoja Tautos teisę nepaisyti savo pačios priimtos Konstitucijos arba piliečio, kokios nors piliečių grupės teisę tapatintis su Tauta ir veikti jos vardu siekiant pažeisti minėtas konstitucines vertybes.

Šiame kontekste paminėtina, kad pagal Konstitucijos 28 straipsnį, įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių.

2.4. Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarime pažymėta, kad viena svarbiausių teise ir teisingumu grindžiamos demokratinės valstybės priedermių – gerbti, ginti ir saugoti tas vertybes, kuriomis yra grindžiama pati Tautos priimta Konstitucija ir kurių realus įtvirtinimas, gynimas ir apsauga yra pačios valstybės *raison d'être*; priešingu atveju valstybė negalėtų būti laikoma bendru visos visuomenės gėriu.

Pamatinis demokratinės teisinės valstybės reikalavimas – Konstitucijos viršenybės principas, įtvirtintas Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai; šis principas įvairiais aspektais taip pat yra įtvirtintas kituose Konstitucijos straipsniuose, *inter alia* 6 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. spalio 29 d., 2004 m. kovo 5 d., 2007 m. kovo 20 d. nutarimai). Konstitucijos viršenybės

principas reiškia, kad Konstitucija teisės aktų hierarchijoje užima išskirtinę – aukščiausią – vietą; joks teisės aktas negali prieštarauti Konstitucijai; niekam neleidžiama pažeisti Konstitucijos; konstitucinė tvarka turi būti ginama (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. spalio 29 d., 2004 m. kovo 5 d., 2007 m. kovo 20 d. nutarimai, 2009 m. lapkričio 20 d. sprendimas, 2012 m. kovo 29 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas yra konstatavęs ir tai, kad visos Konstitucijos nuostatos aiškintinos atsižvelgiant į Konstitucijos viršenybės principą (Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime pabrėžė, kad Konstitucija yra aukščiausios teisinės galios aktas, aukščiausia teisė, visų kitų teisės aktų teisiškumo ir legitimumo matas; visų teisėkūros subjektų diskreciją riboja aukščiausioji teisė – Konstitucija; visi teisės aktai, visų valstybės ir savivaldybių institucijų bei pareigūnų sprendimai turi atitikti Konstituciją, jai neprieštarauti.

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas 1994 m. gruodžio 1 d. nutarime konstatavo, jog Konstitucijos normos yra vienodai privalomos visiems teisės subjektams, įskaitant ir referendumo iniciatyvines grupes, taip pat bet kokio dydžio piliečių grupes. Konstitucinis Teismas 1994 m. liepos 22 d. nutarime yra pažymėjęs, kad tiek Seimas, tiek kiti įstatymų leidybos proceso dalyviai, rengdami ir priimdami teisės aktus, turi juos derinti su Konstitucija; tai yra viena svarbiausių konstitucinės santvarkos užtikrinimo priemonių ir vienas svarbiausių teisinės valstybės pamatinių principų; šios taisyklės turi laikytis ir piliečių grupė, reiškianti iniciatyvą surengti referendumą; referendumui teikiamas įstatymo ar jo nuostatų projektas turi būti derinamas su Konstitucija.

Kaip minėta, Konstitucija saisto ir pačią valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad ir visi kiti teisės subjektai, *inter alia* teisėkūros subjektai, rinkimų (referendumų) organizavimo institucijos, referendumų iniciatyvinės ir kitos piliečių grupės, yra saistomi Konstitucijos, turi jos laikytis ir nepažeisti. Pažymėtina ir tai, kad iš Konstitucijos viršenybės principo *inter alia* kyla imperatyvas neteikti referendumui tokių galimų sprendimų, kurie neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

3. Konstitucijos 9 straipsnyje nustatyta:

„Svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu.

Įstatymo nustatytais atvejais referendumą skelbia Seimas.

Referendumas taip pat skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę.

Referendumo skelbimo ir vykdymo tvarką nustato įstatymas.“

3.1. Konstitucinis Teismas 1994 m. liepos 22 d. nutarime yra pažymėjęs, kad pagal teisės teoriją ir konstitucines tradicijas referendumas suprantamas kaip piliečių visuotinis balsavimas konstitucijos, įstatymo ar atskirų jo nuostatų priėmimo, vidaus ir užsienio politikos klausimais; šio demokratijos instituto esmę nusako du pagrindiniai kriterijai: 1) tautos suverenios galios *(suprema potestas)* tiesioginis apibūdinimas ir 2) tiesioginės demokratijos įgyvendinimo procese priimtų aktų teisinė reikšmė.

3.2. Minėta, kad pagal Konstituciją referendumas yra tiesioginio Tautos aukščiausios suverenios galios vykdymo forma. Taigi referendumu priimti sprendimai svarbiausiais Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimais yra privalomi. Tais atvejais, kai referendumu sprendžiamas vidaus ar užsienio politikos klausimas nepriimant konkrečių Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų, valstybės institucijos privalo įgyvendinti referendumu priimtą sprendimą pagal joms Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją.

Pažymėtina, kad Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalies nuostata neužkerta kelio rengti ir patariamąjį referendumą, jeigu būtent toks inicijuojamas.

3.3. Pagal Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalį referendumu sprendžiami svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai. Taigi pagal Konstituciją referendumu negali būti sprendžiami *inter alia* tik tam tikroms savivaldybėms, teritorinėms ar kitokioms piliečių bendruomenėms aktualūs gyvenimo klausimai.

3.3.1. Svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai pirmiausia yra klausimai dėl Konstitucijos nuostatų keitimo, kurie pagal Konstituciją gali būti sprendžiami tik referendumu:

– pagal Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalį Konstitucijos 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ gali būti pakeista tik referendumu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę; pažymėtina, kad tik tokia pačia tvarka gali būti keičiama Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ (Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“ 2 straipsnis);

– tokia pat tvarka, kokia nustatyta Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“ 2 straipsnyje, gali būti keičiamos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, nuostatos (Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas), t. y. jos gali būti pakeistos tik tuo atveju, jeigu „už tai pasisakytų ne mažiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos piliečių, turinčių aktyviąją rinkimų teisę“; kaip 2014 m. sausio 24 d. nutarime pažymėjo Konstitucinis Teismas, pagal Konstituciją Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“ nuostatoms taikytina tokia pati apsauga, kaip ir Konstitucijos 1 straipsnyje bei Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“ 1 straipsnyje įtvirtintai nuostatai „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“;

– pagal Konstitucijos 148 straipsnio 2 dalį tik referendumu gali būti keičiamos pirmojo skirsnio „Lietuvos valstybė“ ir keturioliktojo skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatos;

– tik referendumu gali būti keičiamos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, 1, 2 straipsnių nuostatos. Kaip 2014 m. sausio 24 d. nutarime pažymėjo Konstitucinis Teismas, Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ *inter alia* nustatyti konstituciniai Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje pagrindai, kurių neįtvirtinus Konstitucijoje Lietuvos Respublika negalėtų būti visateise Europos Sąjungos nare: „Lietuvos Respublika, būdama

Europos Sąjungos valstybe nare, dalijasi ar patiki Europos Sąjungai valstybės institucijų kompetenciją sutartyse, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, numatytose srityse ir tiek, kad kartu su kitomis Europos Sąjungos valstybėmis narėmis bendrai vykdytų narystės įsipareigojimus šiose srityse, taip pat naudotųsi narystės teisėmis“ (1 straipsnis); „Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus“ (2 straipsnis); šie konstituciniai Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje pagrindai įtvirtinti Konstitucijoje vykdant referendume pareikštą Tautos valią, kad Lietuvos Respublika būtų Europos Sąjungos narė; patys šie pagrindai, Tautos suverenios valios pareiškimas, kaip jų šaltinis, lemia reikalavimą Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 1, 2 straipsnių nuostatas pakeisti ar panaikinti tik referendumu.

3.3.2. Pagal Konstitucijos 9 straipsnio 2 dalį įstatymo nustatytais atvejais referendumą skelbia Seimas. Taigi įstatyme gali būti nustatyti ir kiti nei nustatytieji Konstitucijoje svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai, kurie sprendžiami referendumu. Pažymėtina, jog nustatydamas tokių klausimų sąrašą įstatymų leidėjas yra saistomas iš Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalies kylančio imperatyvo, kad pagal Konstituciją referendumu spręstini ne visi, o tik svarbiausi, Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai, referendumu negali būti sprendžiami tokie klausimai, kurie apskritai nėra Valstybės ar Tautos gyvenimo klausimai.

3.3.3. Pažymėtina, kad gali būti ir kitų nei nustatytieji Konstitucijoje ar įstatyme svarbiausių Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimų, kurie sprendžiami referendumu.

Pagal Konstitucijos 9 straipsnio 3 dalį referendumas taip pat skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę. Pats reikalaujančių spręsti tam tikrą klausimą referendumu 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, skaičius savaime rodo, kad tas klausimas priskirtinas prie svarbiausių Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimų. Taigi pagal Konstituciją tam tikro klausimo svarbą gali lemti ir tai, kad jį spręsti referendumu reikalauja, kaip nustatyta, ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę: svarbiausiu Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimu, kuris turėtų būti sprendžiamas referendumu, laikytinas ir toks klausimas, kurį spręsti referendumu reikalautų ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, nors nei Konstitucijoje, nei įstatyme šis klausimas nebūtų nurodytas kaip spręstinas referendumu.

Pagal Konstitucijos 4 straipsnį aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo *inter alia* per demokratiškai išrinktus savo atstovus; Konstitucijos 67 straipsnio 3 punkte nustatyta, kad Seimas priima nutarimus dėl referendumų. Minėta, kad pagal Konstituciją tik Seimas yra Tautos atstovybė, per kurią Tauta vykdo aukščiausią suverenią galią.

Aiškinant šias Konstitucijos nuostatas pažymėtina, kad pagal Konstituciją tam tikro klausimo svarbą gali lemti ir tai, kad jį spręsti referendumu teikia Seimas, kaip Tautos atstovybė: svarbiausiu Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimu, kuris turėtų būti sprendžiamas referendumu,

laikytinas ir toks klausimas, kurį spręsti referendumu teiktų Seimas, kaip Tautos atstovybė, nors nei Konstitucijoje, nei įstatyme šis klausimas nebūtų nurodytas kaip spręstinas referendumu. Pažymėtina, jog Seimui skelbiant referendumą savo iniciatyva turi būti paisoma minėto iš Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalies kylančio imperatyvo, kad pagal Konstituciją referendumu negali būti sprendžiami tokie klausimai, kurie apskritai nėra Valstybės ar Tautos gyvenimo klausimai.

3.4. Pažymėtina, kad pagal Konstitucijos 69 straipsnio 4 dalį Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatos gali būti priimamos ir referendumu.

Taigi Seimas savo iniciatyva ar ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, reikalavimu gali paskelbti referendumą dėl tam tikrą svarbiausią Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimą reguliuojančių įstatymo (įstatymų) nuostatų priėmimo.

Šiame kontekste pažymėtina, kad pagal Konstituciją tam tikri įstatymai referendumu negali būti priimami, kaip antai:

– pagal Konstitucijos 67 straipsnio 14 punktą Seimas tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas; Konstitucijos 130 straipsnyje nustatyta, kad valstybės biudžeto projektą sudaro Vyriausybė ir pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos; pagal Konstitucijos 131 straipsnio 1 dalį valstybės biudžeto projektą svarsto Seimas ir tvirtina įstatymu iki naujųjų biudžetinių metų pradžios; kaip konstatuota Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarime, biudžetinė Seimo funkcija yra klasikinė ir viena svarbiausių demokratinės teisinės valstybės parlamento funkcijų;

– pagal Konstitucijos 67 straipsnio 15 punktą Seimas nustato valstybinius mokesčius ir kitus privalomus mokėjimus; Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad Konstitucijoje yra įtvirtinta Seimo prerogatyva nustatyti mokesčius (Konstitucinio Teismo 1998 m. spalio 9 d., 2000 m. kovo 15 d. nutarimai, 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas, 2013 m. gruodžio 16 d. nutarimas), kad valstybinius mokesčius ir kitus privalomus mokėjimus nustato tik Seimas (Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 26 d., 2002 m. birželio 3 d., 2003 m. lapkričio 17 d. nutarimai);

– pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas; kaip konstatuota Konstitucinio Teismo 1994 m. gruodžio 1 d. nutarime, pagal Konstituciją konstitucinių įstatymų sąrašą nustato tik Seimas.

3.5. Konstitucinis Teismas 1994 m. liepos 22 d. nutarime yra pažymėjęs, kad piliečių tiesioginis dalyvavimas valdant šalį yra ypač svarbi aukščiausios suverenios galios išraiška, todėl per referendumą turi būti nustatyta tikroji Tautos valia. Atsižvelgiant į tai, pažymėtina, kad referendumui teikiami svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai turi būti tokie, dėl kurių galėtų būti nustatyta tikroji Tautos valia: *inter alia* jie turi būti suformuluoti aiškiai, neklaidinančiai. Taigi iš Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalies, aiškinamos kartu su 2 straipsnio nuostata, kad suverenitetas priklauso Tautai, ir 4 straipsnio nuostata, kad aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai, kyla imperatyvas sudaryti prielaidas per referendumą nustatyti tikrąją Tautos valią.

Vadinasi, pagal Konstituciją kaip vienas klausimas balsavimui referendume negali būti teikiami keli tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusiję klausimai, tarpusavyje nesusijusios

Konstitucijos pataisos ar įstatymų nuostatos. Kitaip būtų paneigta galimybė nustatyti tikrąją Tautos valią dėl kiekvieno referendumui teikiamo svarbiausio Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimo atskirai.

Šiame kontekste pažymėtina ir tai, kad tais atvejais, kai referendumo tam tikrais svarbiausiais Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimais paskelbimas inicijuojamas remiantis Konstitucijos 9 straipsnio 3 dalimi, pagal kurią referendumas skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, jų pritarimas referendumo paskelbimui taip pat turi būti išreiškiamas dėl kiekvieno referendumui teiktino klausimo atskirai, t. y. vieną kartą pasirašant negali būti reiškiama parama iniciatyvai skelbti referendumą dėl kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų, tarpusavyje nesusijusių Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų. Kitaip nebūtų užtikrinta galimybė piliečiams apsispręsti dėl paramos kiekvienai referendumo paskelbimo iniciatyvai atskirai ir nebūtų įmanoma nustatyti, ar kiekvieną iš minėtų tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų spręsti referendumu iš tiesų reikalauja Konstitucijos 9 straipsnio 3 dalyje nurodytas subjektas – ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę.

Taigi iš Konstitucijos, *inter alia* jos 9 straipsnio 1, 3 dalių, įstatymų leidėjui kyla pareiga įstatyme nustatyti reikalavimą referendumui kaip vieno klausimo neteikti kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų, tarpusavyje nesusijusių Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų.

4. Pagal Konstitucijos 9 straipsnio 4 dalį referendumo skelbimo ir vykdymo tvarką nustato įstatymas. Taigi įstatymų leidėjas, paisydamas Konstitucijos, turi įstatymu sureguliuoti su referendumo skelbimu ir vykdymu susijusius klausimus, *inter alia* referendumo organizavimo santykių dalyvių teises ir pareigas.

Pažymėtina, kad, kaip Konstitucinis Teismas konstatavo 1994 m. gruodžio 1 d. nutarime, santykiai dėl referendumo organizavimo yra tęstiniai teisiniai santykiai; teiginys, kad iniciatyvos organizuoti referendumą pareiškimas jau reiškia referendumo pradžią, yra nepagrįstas; iniciatyvinės grupės susikūrimas, piliečių parašų dėl referendumo organizavimo rinkimas, dokumentų pateikimas ir jų tikrinimas bei svarstymas – tai tik būtini referendumo organizavimo stadijos veiksmai.

4.1. Pagal Konstitucijos 9 straipsnio 3 dalį vienas iš referendumo paskelbimo iniciatyvos subjektų yra ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, taigi pagal Konstitucijos 9 straipsnio 4 dalį įstatymu turi būti sureguliuotas šio subjekto susikūrimas ir referendumo paskelbimo iniciatyvos pareiškimas, *inter alia* reikalavimai siūlomo referendumu spręsti klausimo turiniui ir formai, piliečių referendumo iniciatyvinės grupės susikūrimui ir registravimui, parašų dėl referendumo paskelbimo rinkimui ir pateikimui referendumą organizuojančiai institucijai.

Pažymėtina, kad pagal Konstituciją kitas referendumo paskelbimo iniciatyvos subjektas yra Seimas: kaip minėta, pagal Konstitucijos 9 straipsnio 2 dalį įstatymo nustatytais atvejais referendumą skelbia Seimas; Konstitucijos 67 straipsnio 3 punkte nustatyta, kad Seimas priima

nutarimus dėl referendumų.

4.2. Įstatyme *inter alia* turi būti nustatyti referendumą organizuojančios institucijos įgaliojimai, įskaitant įgaliojimus užtikrinti Konstitucijos ir įstatymų laikymąsi organizuojant referendumą, registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, tikrinti siūlomo referendumu spręsti klausimo atitiktį reikalavimams, nustatytiems jo turiniui ir formai, piliečių parašų dėl referendumo paskelbimo kiekį, teikti atitinkamas išvadas referendumą skelbiančiai institucijai – Seimui, organizuoti referendumo vykdymą, nustatyti ir paskelbti jo rezultatus.

Šiame kontekste pažymėtina, jog Konstitucinis Teismas, 1994 m. liepos 11 d. sprendime aiškindamas Konstitucijos 67 straipsnio 13 punkto nuostatą, kad Seimas „sudaro Vyriausiąją rinkimų komisiją ir keičia jos sudėtį“, ir šiame kontekste konstatavęs, kad aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo dviem pagrindinėmis organizacinėmis formomis – nacionaliniais rinkimais ir referendumu, pažymėjo, jog Lietuvoje turi būti sudaryta viena universali rinkimus organizuojanti institucija – Vyriausioji rinkimų komisija; konstatuota ir tai, kad konstitucinė nuostata dėl tokios Vyriausiosios rinkimų komisijos turi būti įgyvendinta tik įstatymu įtvirtinant jos paskirtį pagal konstitucines nuostatas, sudarymo principus bei kompetenciją.

Atsižvelgiant į tai, kad referendumas, kaip ir rinkimai, yra Tautos aukščiausios suverenios galios tiesioginio vykdymo forma, kai piliečiai savo valią pareiškia visuotiniu balsavimu, inicijuoti referendumo paskelbimą ir balsuoti referendume gali tik rinkimų teisę turintys piliečiai, referendumai vyksta pagal rinkimų teisės principus, konstatuotina, kad pagal Konstituciją referendumus turi organizuoti joje *expressis verbis* įvardyta institucija – Vyriausioji rinkimų komisija. Taigi konstitucinis Vyriausiosios rinkimų komisijos statusas suponuoja atitinkamus jos įgaliojimus, *inter alia* prižiūrėti ir imtis priemonių, kad subjektai, dalyvaujantys organizuojant ir vykdant referendumą, laikytųsi Konstitucijos ir įstatymų reikalavimų.

4.3. Pagal Konstituciją referendumą skelbianti institucija yra Seimas: pagal Konstitucijos 67 straipsnio 3 punktą tik Seimas „priima nutarimus dėl referendumų“.

Kaip minėta, pagal Konstitucijos 9 straipsnio 4 dalį įstatyme turi būti nustatyta referendumo skelbimo tvarka. Pažymėtina, kad Konstitucijos 67 straipsnio 3 punkto formuluotė suponuoja ne tik Seimo įgaliojimus priimti nutarimą paskelbti referendumą, bet ir jo įgaliojimus priimti nutarimą įstatyme nustatytais pagrindais neskelbti referendumo. Pabrėžtina, kad įstatyme turi būti nustatyti iš Konstitucijos kylantys pagrindai priimti nutarimą neskelbti referendumo.

4.4. Minėta, kad Konstitucija yra aukščiausioji teisė; Tautos aukščiausia suvereni galia gali būti vykdoma, *inter alia* tiesiogiai (referendumu), tik laikantis Konstitucijos; visi teisės subjektai, *inter alia* teisėkūros subjektai, rinkimų (referendumų) organizavimo institucijos, referendumų iniciatyvinės ir kitos piliečių grupės, yra saistomi Konstitucijos, turi jos laikytis ir nepažeisti.

Taigi įstatymu turi būti nustatytas toks su referendumo organizavimu susijusių santykių teisinis reguliavimas, kuriuo būtų sudarytos prielaidos užtikrinti, kad visi šių santykių dalyviai laikytųsi ir nepažeistų Konstitucijos, kad vykdant referendumą būtų išreikšta tikroji Tautos valia. Šiame kontekste pažymėtina, jog Konstitucijoje įtvirtintas atsakingo valdymo principas suponuoja

tai, kad visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus (Konstitucinio Teismo 2012 m. spalio 26 d., 2012 m. lapkričio 10 d. išvados, 2014 m. gegužės 27 d. nutarimas).

4.4.1. Atsižvelgiant į tai, šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad pagal Konstituciją įstatyme turi būti *inter alia* nustatyti:

– reikalavimai referendumui teikiamo klausimo turiniui ir formai, *inter alia*: iš Konstitucijos viršenybės principo kylantis reikalavimas, kad referendumui siūlomas sprendimas atitiktų iš Konstitucijos kylančius reikalavimus; iš konstitucinio imperatyvo sudaryti prielaidas per referendumą nustatyti tikrąją Tautos valią kylantys reikalavimai referendumui teikti tik tokius klausimus, dėl kurių galėtų būti nustatyta tikroji Tautos valia (suformuluotus aiškiai, neklaidinančiai, neapimančius kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų, kelių tarpusavyje nesusijusių Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų);

– iš konstitucinių teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės principų kylantis reikalavimas piliečių referendumo iniciatyvinei grupei derinti referendumui siūlomą sprendimą su Konstitucija;

– iš konstitucinių teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės, atsakingo valdymo principų kylantys referendumą organizuojančios institucijos – Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai užtikrinti Konstitucijos ir įstatymų laikymąsi organizuojant referendumą, *inter alia*: tikrinti siūlomo referendumu spręsti klausimo atitiktį reikalavimams, nustatytiems jo turiniui ir formai, neregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės, kuri nevykdo pareigos derinti referendumui siūlomą sprendimą su Konstitucija ar siūlo referendumu spręsti tokį klausimą, kuris neatitinka kitų jo turiniui ir formai keliamų reikalavimų (*inter alia* jeigu siūlomas spręsti klausimas suformuluotas neaiškiai, klaidinančiai arba jeigu kaip vienas klausimas teikiami keli tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusiję klausimai);

– iš Konstitucijos kylantys pagrindai referendumą skelbiančiai institucijai – Seimui neskelbti referendumo. Šiame kontekste pažymėtina, kad iš konstitucinių teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės, atsakingo valdymo principų Seimui kyla pareiga neskelbti referendumo tais atvejais, jeigu referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, *inter alia* jeigu referendumui būtų pateiktas toks klausimas, dėl kurio negalėtų būti nustatyta tikroji Tautos valia (būtų neaiškus, klaidinantis, apimtų kelis tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusius klausimus, kelias tarpusavyje nesusijusias Konstitucijos pataisas ar įstatymų nuostatas), jeigu referendumui siūlomo įstatymo nuostatos prieštarautų Konstitucijai ar siūloma Konstitucijos pataisa neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

4.4.2. Šiame kontekste paminėtina ir tai, kad Konstitucinis Teismas 1994 m. liepos 22 d. nutarime pažymėjo, jog Konstitucijoje nenumatyta, kad Konstitucijos 9 straipsnio, pagal kurį referendumą įstatymo nustatytais atvejais skelbia Seimas ir referendumas skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, įgyvendinimas būtų saistomas kokių nors papildomų sąlygų ar kokių nors subjektų sprendimų; Konstitucijos

3 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tautai priklausančių suverenių galių; priimant kokius nors išankstinius sprendimus, nenumatytus Konstitucijoje ir sąlygojančius referendumo paskelbimą, būtų ribojama aukščiausia suvereni Tautos galia. Pažymėtina, kad šie Konstitucinio Teismo teiginiai minėtame nutarime buvo suformuluoti sprendžiant dėl nebegaliojančio 1989 m. lapkričio 3 d. priimto Referendumo įstatymo nuostatų „įstatymų nuostatos ekonominiais klausimais gali būti priimamos referendumu tik atlikus ekonominę ekspertizę dėl būsimų pasekmių“ ir „Jeigu Seimas konstatuoja, kad referendumui teikiamas įstatymo nuostatų projektas neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos, pirmiausia turi būti nagrinėjamas Konstitucijos keitimo klausimas“ atitikties Konstitucijai. Taigi 1994 m. liepos 22 d. nutarime Konstitucinis Teismas nenagrinėjo klausimo, ar iš Konstitucijos kyla pagrindas Seimui neskelbti referendumo, kai to reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę.

4.4.2.1. Pažymėtina, kad oficialiosios konstitucinės doktrinos vienodumas ir tęstinumas suponuoja būtinybę kiekvieną aiškinamą Konstitucinio Teismo nutarimo, kito baigiamojo akto nuostatą aiškinti atsižvelgiant į visą oficialų konstitucinį doktrininį kontekstą, taip pat į kitas Konstitucijos nuostatas (eksplicitines ir implicitines), susijusias su Konstitucijos nuostata (-omis), kurią (-ias) aiškinant Konstitucinio Teismo nutarime, kitame baigiamajame akte buvo suformuluota atitinkama oficiali konstitucinė doktrininė nuostata; jokia Konstitucinio Teismo nutarimo, kito baigiamojo akto oficiali konstitucinė doktrininė nuostata negali būti aiškinama izoliuotai, ignoruojant prasmines ir sistemines jos sąsajas su kitomis oficialiomis konstitucinėmis doktrininėmis nuostatomis, išdėstytomis tame Konstitucinio Teismo nutarime, kitame baigiamajame akte, kituose Konstitucinio Teismo aktuose, taip pat su kitomis Konstitucijos nuostatomis (eksplicitinėmis ir implicitinėmis) (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2007 m. gruodžio 6 d., 2009 m. spalio 28 d., 2013 m. kovo 13 d., 2013 m. liepos 3 d. sprendimai).

Oficialiosios konstitucinės doktrinos (ir kaip visumos, ir kiekvienu atskiru konstitucinio teisinio reguliavimo klausimu) formavimas – tai ne vienkartinis aktas, bet laipsniškas ir nuoseklus procesas, kuris yra nenutrūkstamas ir niekuomet nebūna visiškai baigtas. Oficialioji konstitucinė doktrina bet kuriuo konstitucinio teisinio reguliavimo klausimu yra formuojama ne „visa iškart“, bet „byla po bylos“, vienus jos elementus (fragmentus), atskleistus ankstesnėse konstitucinės justicijos bylose priimtuose Konstitucinio Teismo aktuose, papildant kitais, atskleidžiamais Konstitucinio Teismo aktuose, priimamuose naujose konstitucinės justicijos bylose. Aiškinant Konstitucijos tekste eksplicitiškai arba implicitiškai įtvirtintus principus bei normas visuomet yra galimybė – jeigu tai būtina dėl nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos logikos – formuluoti ir tokias oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatas (t. y. atskleisti tokius konstitucinio teisinio reguliavimo aspektus), kurios dar nebuvo suformuluotos ankstesnėse konstitucinės justicijos bylose priimtuose Konstitucinio Teismo aktuose. Konstituciniam Teismui pagal pareiškėjų prašymus nagrinėjant vis naujas konstitucinės justicijos bylas, ankstesniuose jo aktuose suformuota oficialioji konstitucinė doktrina (kiekvienu atskiru atitinkamoje byloje reikšmės turinčiu konstitucinio teisinio reguliavimo

klausimu) yra papildoma vis naujais fragmentais. Formuluojant vis naujas oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatas yra atskleidžiama Konstitucijoje – aukščiausios galios teisės akte įtvirtinto teisinio reguliavimo įvairovė ir pilnatvė (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai, 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas, 2007 m. spalio 22 d. nutarimas).

Taigi minėti Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 22 d. nutarimo teiginiai negali būti aiškinami neatsižvelgiant į kitas Konstitucijos nuostatas (eksplicitines ir implicitines), susijusias su Konstitucijos nuostatomis, kurias aiškinant tie teiginiai buvo suformuluoti, į visą oficialų konstitucinį doktrininį kontekstą, oficialiosios konstitucinės doktrinos raidą po 1994 m. liepos 22 d. nutarimo priėmimo.

4.4.2.2. Šiame kontekste pažymėtina ir tai, kad, kaip minėta, pamatinis demokratinės teisinės valstybės reikalavimas – Konstitucijos viršenybės principas; šis principas reiškia, kad Konstitucija teisės aktų hierarchijoje užima išskirtinę – aukščiausią – vietą; joks teisės aktas negali prieštarauti Konstitucijai; niekam neleidžiama pažeisti Konstitucijos; konstitucinė tvarka turi būti ginama. Minėta, kad visos Konstitucijos nuostatos aiškintinos atsižvelgiant į Konstitucijos viršenybės principą; visi teisės aktai, visų valstybės ir savivaldybių institucijų ir pareigūnų sprendimai turi atitikti Konstituciją, jai neprieštarauti; visų teisėkūros subjektų diskreciją riboja aukščiausioji teisė – Konstitucija.

Taip pat minėta, jog dėl to, kad Konstitucija saisto ir pačią valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą, reikalavimas laikytis Konstitucijos Tautai vykdant aukščiausią suverenią galią, *inter alia* tiesiogiai (referendumu), pagal Konstitucijos 3 straipsnį negali būti vertinamas kaip Tautos suvereniteto varžymas ar ribojimas, visai Tautai priklausančių suverenių galių savinimasis; Konstitucijos 3 straipsnio nuostatų paskirtis – apsaugoti šiame straipsnyje nurodytas konstitucines vertybes (Tautos suverenitetą, Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą, konstitucinę santvarką), todėl šiomis nuostatomis negali būti remiamasi siekiant jas paneigti; Konstitucijos 3 straipsnio nuostatų negalima aiškinti *inter alia* taip, esą jos suponuoja Tautos teisę nepaisyti savo pačios priimtos Konstitucijos arba piliečio, kokios nors piliečių grupės teisę tapatintis su Tauta ir veikti jos vardu siekiant pažeisti minėtas konstitucines vertybes.

4.4.2.3. Vadinasi, reikalavimas laikytis Konstitucijos negali būti laikomas papildoma, Konstitucijoje nenumatyta sąlyga referendumui paskelbti, kuri saistytų Konstitucijos 9 straipsnio įgyvendinimą. Pabrėžtina, kad toks reikalavimas kyla iš pačios Konstitucijos, *inter alia* jos 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto Konstitucijos viršenybės principo, konstitucinio teisinės valstybės principo. Kitaip aiškinant Konstituciją – esą Seimas privalo skelbti referendumą net tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas neatitinka iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, – būtų sudarytos prielaidos paneigti konstitucinius principus, pačią Konstituciją, kaip aukščiausiąją teisę, Tautos bendro gyvenimo teisinį pamatą.

Kaip minėta, Konstitucija saisto ir pačią valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą; aiškinant Konstituciją negali būti priešpriešinamos tiesioginio (referendumu) ir netiesioginio (per Tautos

atstovybę – Seimą) Tautos aukščiausios suverenios galios vykdymo formos. Taigi pabrėžtina ir tai, kad iš Konstitucijos kylanti Seimo pareiga neskelbti referendumo tuo atveju, jeigu referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, negali būti laikoma aukščiausią suverenią Tautos galią ribojančiu įgaliojimu priimti Konstitucijoje nenumatytą išankstinį sprendimą, sąlygojantį referendumo paskelbimą. Konstitucijos 2 straipsnio nuostata „suverenitetas priklauso Tautai“, 4 straipsnio nuostata „aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai“ ir 9 straipsnio nuostata „svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu“ negali būti aiškinamos vien pažodžiui, – šios nuostatos nereiškia, kad Tauta referendumu gali nustatyti bet kokį, net ir iš Konstitucijos kylančių reikalavimų neatitinkantį, teisinį reguliavimą, *inter alia* pačioje Konstitucijoje.

5. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtini iš Konstitucijos kylantys reikalavimai Konstitucijos pataisoms.

5.1. Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. nutarime pažymėjo, jog darant Konstitucijos pataisas turi būti paisoma imperatyvo, kad Konstitucija yra vientisas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis); Konstitucijos pataisomis negalima vienos kitai priešpriešinti Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių, *inter alia* negalima Konstitucijos skirsniuose ir straipsniuose nustatyto teisinio reguliavimo priešpriešinti konstituciniam teisiniam reguliavimui, nustatytam Konstitucijos sudedamosiose dalyse; Konstitucijos pataisa negali būti sukurtas toks naujas konstitucinis teisinis reguliavimas, kad viena Konstitucijos nuostata paneigtų kitą ar jai prieštarautų ir šių nuostatų būtų neįmanoma aiškinti kaip tarpusavyje derančių; iš Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalies kyla imperatyvas, kad Konstitucijos pataisomis negali būti pažeista Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių darna.

Konstitucinis Teismas 2014 m. sausio 24 d. nutarime taip pat pažymėjo, kad Konstitucijos samprata, jos prigimtis ir paskirtis, Konstitucijos stabilumas, kaip konstitucinė vertybė, Konstitucijos nuostatų darnos imperatyvas suponuoja *inter alia* materialiuosius Konstitucijos keitimo apribojimus; materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai yra Konstitucijoje įtvirtinti apribojimai priimti tam tikro turinio Konstitucijos pataisas; jie kyla iš visuminio konstitucinio teisinio reguliavimo ir yra skirti universalioms vertybėms, kuriomis grindžiama Konstitucija, kaip aukščiausioji teisė ir visuomenės sutartis, ir valstybė, kaip bendras visos visuomenės gėris, ginti, taip pat šių vertybių, Konstitucijos nuostatų darnai apsaugoti.

5.2. Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarime išskirti šie iš Konstitucijos kylantys materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai:

– negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigta bent viena iš Lietuvos valstybės, kaip Konstitucijoje įtvirtinto bendro visos visuomenės gėrio, pamatą sudarančių konstitucinių vertybių – valstybės nepriklausomybė, demokratija, respublika, prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, išskyrus atvejį, kai Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalyje nustatyta tvarka būtų keičiamas Konstitucijos 1 straipsnis ir Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, 2 straipsnyje nustatyta tvarka būtų keičiamas šio įstatymo

1 straipsnis;

– negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigtos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“ nuostatos, išskyrus atvejį, kai atitinkamos šio konstitucinio akto nuostatos būtų keičiamos tokia pat tvarka, kokia nustatyta Konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“ 2 straipsnyje;

– referendumu nepanaikinus konstitucinių Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje pagrindų, įtvirtintų Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 1, 2 straipsniuose, negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigti Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimai;

– negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigti Lietuvos Respublikos tarptautiniai įsipareigojimai (*inter alia* Lietuvos valstybės geopolitinės orientacijos suponuojamos Lietuvos Respublikos narystės NATO įsipareigojimai) ir kartu – konstitucinis *pacta sunt servanda* principas, jeigu tų tarptautinių įsipareigojimų neatsisakoma vadovaujantis tarptautinės teisės normomis;

– Seimas negali daryti tokių Konstitucijos pataisų, kuriomis būtų paneigtos Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“, XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatos; referendumu taip pat negali būti daromos tokios Konstitucijos pataisos, kuriomis, atitinkamai nekeičiant Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“, XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatų, būtų nustatomas joms priešingas konstitucinis teisinis reguliavimas.

5.3. Pabrėžtina, kad prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, demokratija ir valstybės nepriklausomybė yra tokios konstitucinės vertybės, kurios sudaro Konstitucijos, kaip visuomenės sutarties, ir ja grindžiamo Tautos bendro gyvenimo, pačios Lietuvos valstybės pamatą. Niekas negali paneigti Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių šias pamatines konstitucines vertybes, nes tai reikštų pačios Konstitucijos esmės paneigimą. Todėl net paisant minėtų iš pačios Konstitucijos kylančių jos keitimo apribojimų negali būti priimamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinį žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę; kitaip aiškinant Konstituciją, ji būtų suprantama kaip sudaranti prielaidas panaikinti 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės Aktu paskelbtą atstatytą „nepriklausomą demokratiniais pamatais sutvarkytą Lietuvos valstybę“.

5.4. Pažymėtina, kad minėti materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai taikytini ir Konstituciją keičiant referendumu. Minėta, kad iš Konstitucijos viršenybės principo *inter alia* kyla imperatyvas neteikti referendumui tokių galimų sprendimų, kurie neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų. Taigi pagal Konstituciją referendumui negali būti teikiamas ir toks Konstitucijos pataisos projektas, kuriuo būtų nepaisoma materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų. Priešingu atveju būtų sudarytos prielaidos paneigti Konstitucijos viršenybės principą, nepaisyti iš Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalies kylančio imperatyvo, kad Konstitucijos pataisomis negali būti pažeista Konstitucijos nuostatų, jose įtvirtintų vertybių darna.

5.4.1. Minėta, kad pagal Konstituciją įstatyme *inter alia* turi būti nustatytas iš konstitucinių

teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės principų kylantis reikalavimas piliečių referendumo iniciatyvinei grupei derinti referendumui siūlomą sprendimą su Konstitucija. Iš šio reikalavimo *inter alia* kyla piliečių referendumo iniciatyvinės grupės pareiga referendumui teikti tik tokius Konstitucijos pataisų projektus, kuriais būtų paisoma iš Konstitucijos kylančių materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų.

5.4.2. Minėta, kad pagal Konstituciją įstatyme *inter alia* turi būti nustatyti iš konstitucinių teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės, atsakingo valdymo principų kylantys referendumą organizuojančios institucijos – Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai tikrinti siūlomo spręsti referendumu klausimo atitiktį reikalavimams, nustatytiems jo turiniui ir formai, neregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės, kuri nevykdo pareigos derinti referendumui siūlomą sprendimą su Konstitucija. Tokie įgaliojimai *inter alia* suponuoja Vyriausiosios rinkimų komisijos pareigą neregistruoti tokios piliečių referendumo iniciatyvinės grupės, kuri referendumui siūlo tokį Konstitucijos pataisos projektą, kuriuo nepaisoma iš Konstitucijos kylančių materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų.

5.4.3. Minėta, kad iš konstitucinių teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės, atsakingo valdymo principų Seimui kyla pareiga neskelbti referendumo tuo atveju, jeigu referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų. Taigi pagal Konstituciją įstatyme turi būti įtvirtintas pagrindas referendumą skelbiančiai institucijai – Seimui neskelbti referendumo, kai referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų. Šis pagrindas *inter alia* apima ir tokį atvejį, kai referendumui teikiamas priimti Konstitucijos pataisos projektas, kuriuo nepaisoma iš Konstitucijos kylančių materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų.

6. Kaip minėta, Konstitucijos 67 straipsnio 3 punkte nustatyta, kad Seimas priima nutarimus dėl referendumų. Minėta, kad 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; įstatyme nustatyti pagrindai priimti nutarimą neskelbti referendumo turi kilti iš Konstitucijos.

Šiame kontekste pažymėtina, kad pagal Konstitucijos 67 straipsnio 3 punktą Seimas privalo priimti nutarimą ir tuo atveju, kai nusprendžia paskelbti referendumą, ir tuo atveju, kai nusprendžia jo neskelbti. Pagal Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalį, 105 straipsnio 1 dalį Seimo nutarimas paskelbti referendumą arba jo neskelbti gali būti konstitucinės kontrolės objektas. Pagal Konstitucijos 106 straipsnio 1 dalį teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl tokių Seimo nutarimų turi Vyriausybė, ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, teismai; sistemiškai aiškinant Konstitucijos 106 straipsnio 1, 4 dalis pažymėtina, kad teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą ir prašyti ištirti Seimo nutarimo atitiktį Konstitucijai turi ir Seimas *in corpore*.

7. Šiame kontekste pažymėtina ir tai, kad Konstitucinis Teismas, konstitucinio teisinio reguliavimo kontekste aiškindamas Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalį, ne kartą yra konstatavęs, jog pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi išimtinę kompetenciją tirti ir spręsti, ar *inter alia* bet

kuris referendumu priimtas aktas (jo dalis) neprieštarauja bet kuriam aukštesnės galios aktui, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijai (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. birželio 6 d., 2007 m. spalio 24 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai).

II

1. Nagrinėjant šią konstitucinės justicijos bylą paminėtinos ir Europos komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos), kuri veikia kaip Europos Tarybos patariamoji institucija konstitucionalizmo klausimais ir teikia rekomendacijas Europos Tarybos valstybėms narėms, siekiančioms suderinti savo teisines ir institucines struktūras su Europos standartais ir tarptautine patirtimi demokratijos, žmogaus teisių ir teisės viršenybės srityse, nagrinėjamai konstitucinės justicijos bylai aktualių dokumentų nuostatos.

2. Venecijos komisija 2001 m. liepos 6–7 d. 47-ojoje plenarinėje sesijoje priėmė Nacionalinių konstitucinių referendumų gaires. Siekiant, kad šios gairės būtų taikomos visose valstybėse vadovaujantis demokratijos ir teisės viršenybės principais, jose nustatytos minimalios konstitucinių referendumų, t. y. referendumų, kuriais priimama nauja konstitucija arba keičiama konstitucija, taisyklės.

2.1. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste paminėtinos šios Nacionalinių konstitucinių referendumų gairių II dalies nuostatos:

– konstituciniu lygmeniu turi būti reguliuojami *inter alia* formalieji ir materialieji reikalavimai referendumui teikiamam tekstui;

– konstituciniai rinkimų teisės principai (visuotinių, lygių, laisvų, tiesioginių rinkimų ir slapto balsavimo) taikomi ir referendumams;

– referendumui teikiamas tekstas turi atitikti, be kita ko, formaliuosius reikalavimus – tas pats klausimas neturi vienu metu apimti konkrečiai suformuluoto pataisos projekto ir bendro pobūdžio pasiūlymo ar principinio klausimo (formos vienovė); išskyrus visuminio konstitucijos keitimo atvejus, turi būti vidinis (esminis) ryšys tarp skirtingų teksto dalių, kad būtų užtikrintas laisvas rinkėjo balsavimas ir rinkėjui netektų pritarti kaip visumai tokioms nuostatoms, kurios neturi vidinės sąsajos, ar jų atmesti (turinio vienovė); tas pats klausimas neturėtų būti susijęs ir su konstitucija, ir su žemesnės galios teisės aktais (hierarchinio lygmens vienovė);

– referendumui teikiamas tekstas turi atitikti ir materialiuosius reikalavimus – jis turi atitikti esminius (vidinius ir išorinius) konstitucinės reformos ribojimus, taip pat neturi prieštarauti tarptautinei teisei ar Europos Tarybos statuto principams (demokratijos, žmogaus teisių apsaugos ir teisės viršenybės);

– tekstai, kurie neatitinka formaliųjų ir (ar) materialiųjų reikalavimų, neturėtų būti pateikiami balsavimui referendume;

– rinkėjams pateiktas klausimas turi būti aiškus (ne sunkiai suprantamas ar dviprasmis); jis neturi būti klaidinantis; jis neturi būti menamas; rinkėjai turi būti informuoti apie referendumo pasekmes;

– siekiant išvengti balsavimo pripažinimo negaliojančiu, atsakingai institucijai turi būti

suteikti įgaliojimai iki balsavimo ištaisyti ydingas formuluotes, *inter alia* tada, kai referendumui teikiamas tekstas neatitinka formaliųjų ar materialiųjų reikalavimų, – tokiu atveju dalis teksto gali būti pripažinta neatitinkančia nustatytų reikalavimų, jei likęs tekstas yra nuoseklus;

– kai pasiūlymą keisti konstituciją pateikia rinkėjų grupė ar kita institucija, ne parlamentas, parlamentas turi pateikti savo nuomonę dėl balsavimui teikiamo teksto; jam gali būti suteikta teisė pateikti priešingą pasiūlymą;

– konstitucinių referendumų taisyklių laikymasis turi būti teisminės kontrolės, kurią kaip galutinė instancija vykdo konstitucinis teismas (jei jis yra) arba aukščiausiasis teismas, objektas.

2.2. Taigi pagal Nacionalinių konstitucinių referendumų gairėse įtvirtintas taisykles referendumui, kuriame priimama nauja konstitucija arba konstitucija yra keičiama, teikiamas naujos konstitucijos arba konstitucijos pataisos projektas privalo atitikti referendumui teikiamam tekstui keliamus formaliuosius ir materialiuosius reikalavimus. Atitiktis materialiesiems reikalavimams reiškia atitiktį *inter alia* esminiams konstituciniams principams (demokratijos, žmogaus teisių apsaugos ir teisės viršenybės), taip pat visuotinai pripažintiems tarptautinės teisės principams ir normoms. Formalieji reikalavimai *inter alia* apima teksto turinio vienovę – balsavimui teikiamos konstitucijos pataisos turi būti tarpusavyje susijusios, t. y. vienam balsavimui neturi būti teikiamas toks konstitucijos pataisų tekstas, kuriame siūlomi iš esmės skirtingo turinio konstitucijos nuostatų pakeitimai. Pažymėtina, kad teksto neatitiktis formaliesiems ir materialiesiems reikalavimams gali būti pagrindas neteikti jo balsavimui. Turi būti atsakinga institucija, kuriai būtų suteikti įgaliojimai iki balsavimo įvertinti referendumui teikiamo teksto atitiktį, be kita ko, formaliesiems ir materialiesiems reikalavimams; konstitucinių referendumų taisyklių laikymosi teisminę kontrolę pagal savo kompetenciją turėtų vykdyti konstitucinis ar kitas galutinius ir neskundžiamus sprendimus priimantis teismas.

3. Venecijos komisija 2007 m. kovo 16–17 d. 70-ojoje plenarinėje sesijoje priėmė Geros referendumų praktikos kodeksą, susidedantį iš Referendumų vykdymo gairių ir Aiškinamojo memorandumo.

3.1. Pagal Referendumų vykdymo gairėse įtvirtintas referendumų rengimo taisykles referendumui teikiami tekstai turi atitikti formaliuosius (formos, turinio ir hierarchinio lygmens vienovė) ir materialiuosius (teisės normų hierarchijos principas, reikalavimas neprieštarauti tarptautinei teisei ar Europos Tarybos statuto principams) reikalavimus. Pažymėtina, kad Referendumų vykdymo gairėse įtvirtinti formalieji ir materialieji reikalavimai referendumui teikiamiems tekstams yra iš esmės analogiški nustatytiesiems Nacionalinių konstitucinių referendumų gairėse.

3.2. Formalieji ir materialieji reikalavimai referendumui teikiamiems tekstams konkretinami Aiškinamajame memorandume. Pažymėtinos tokios šio memorandumo nuostatos:

– griežtas laisvo balsavimo reikalavimas – teksto turinio vienovė; rinkėjų neturi būti prašoma vienu metu balsuoti dėl kelių klausimų, neturinčių jokio vidinio ryšio, nes jie gali vienam pritarti, o kitam – ne; kai teksto keitimas susijęs su keliais skirtingais aspektais, žmonėms turi būti

pateikti atskiri klausimai;

– pagal teisės viršenybės principą tauta taip pat privalo vadovautis teise; tai taikytina tiek balsavimui teikiamų tekstų formaliesiems aspektams, tiek jų turiniui, kuris neturi prieštarauti aukštesnės galios teisės aktams; taigi referendumai dėl įstatymų turi atitikti konstituciją;

– nepaisant to, kaip vidaus teisėje apibrėžiamas tarptautinės ir nacionalinės teisės santykis, referendumui teikiami tekstai neturi prieštarauti tarptautinei teisei ar Europos Tarybos statuto principams (demokratijos, žmogaus teisių apsaugos ir teisės viršenybės);

– siekiant užkirsti kelią neteisėtiems referendumams, formaliųjų ar materialiųjų reikalavimų neatitinkantys tekstai neturi būti teikiami referendumui.

3.3. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste paminėtinos šios Referendumų vykdymo gairių II dalies nuostatos, susijusios su procedūrinėmis *inter alia* referendumo principų įgyvendinimo garantijomis:

– turi būti veiksminga sprendimų, susijusių su referendumu, apskundimo sistema; skundus referendumo klausimais nagrinėjanti institucija turėtų būti arba rinkimų komisija, arba teismas, tačiau bet kuriuo atveju turi būti suteikta galimybė apskųsti galutinį sprendimą teismui;

– skundus nagrinėjančiai institucijai turi būti suteikta kompetencija nagrinėti su referendumu susijusius klausimus *inter alia* dėl referendumui teikiamų tekstų atitikties formaliesiems ir, kai tai aktualu, materialiesiems reikalavimams: tekstų galiojimo patikra turėtų būti vykdoma prieš balsavimą.

3.4. Taigi Referendumų vykdymo gairėse ir Aiškinamajame memorandume įtvirtinti formalieji ir materialieji reikalavimai referendumui teikiamiems tekstams yra iš esmės analogiški nustatytiesiems Nacionalinių konstitucinių referendumų gairėse; be to, pagal Referendumų vykdymo gaires turi būti nustatytos tokios referendumų rengimo taisyklės, kuriomis, be kita ko, būtų sudarytos prielaidos skundus nagrinėjančiai institucijai – rinkimų komisijai ar teismui – dar iki balsavimo išnagrinėti *inter alia* klausimą dėl referendumui teikiamo teksto atitikties formaliesiems ir (ar) materialiesiems reikalavimams; turi būti galimybė atitinkamą įgaliotosios institucijos sprendimą apskųsti teismui.

III

Dėl Referendumo įstatymo tiek, kiek jame nenustatyti tam tikri Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai, atitikties Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui

1. Pareiškėjas – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šioje konstitucinės justicijos byloje prašo ištirti, ar Referendumo įstatymas tiek, kiek jame nenustatyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių siūlomo referendumu priimti (Konstitucijos pakeitimo) įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimus, kuriais nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokių (Konstitucijos pakeitimo) įstatymo projekto nuostatų, kuriomis būtų pažeista pati Konstitucija, neprieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Pažymėtina, kad iš pareiškėjo prašymo matyti, jog jis ginčija Referendumo įstatymo atitiktį Konstitucijai tik tiek, kiek jame, pasak pareiškėjo, nenustatyti jo nurodyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti būtent Lietuvos Respublikos piliečių referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokio Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

Taigi Konstitucinis Teismas šioje konstitucinės justicijos byloje pagal pareiškėjo – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymą tirs, ar Referendumo įstatymas tiek, kiek jame, pasak pareiškėjo, nenustatyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokio Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, neprieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

2. Pareiškėjas – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas abejoja Referendumo įstatymo atitiktimi Konstitucijai iš esmės dėl to, kad nors, pasak pareiškėjo, iš Konstitucijos kyla būtinybė Vyriausiajai rinkimų komisijai suteikti įgaliojimus įvertinti siūlomo referendumu priimti Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti referendumo dėl tokių Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto nuostatų, kuriomis būtų pažeista pati Konstitucija, ir šie įgaliojimai gali būti nustatyti tik Referendumo įstatyme (ypač šio įstatymo 10 straipsnyje, kuriame reglamentuojamas piliečių iniciatyvinės grupės įregistravimas), tačiau jie šiame teisės akte nėra aiškiai ir konkrečiai įtvirtinti.

Taigi pareiškėjas ginčija ne Referendumo įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą, o tai, kad jame nėra nustatyta tai, kas, jo nuomone, turėtų būti, – keliamas legislatyvinės omisijos klausimas.

3. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog teisės spraga, *inter alia* legislatyvinė omisija, visuomet reiškia, kad atitinkamų visuomeninių santykių teisinis reguliavimas apskritai nei eksplicitiškai, nei implicitiškai nėra nustatytas nei tam tikrame teisės akte (jo dalyje), nei kuriuose nors kituose teisės aktuose, tačiau poreikis tuos visuomeninius santykius teisiškai sureguliuoti yra, o legislatyvinės omisijos atveju tas teisinis reguliavimas, paisant iš Konstitucijos kylančių teisės sistemos nuoseklumo, vidinio neprieštaringumo imperatyvų ir atsižvelgiant į tų visuomeninių santykių turinį, turi būti nustatytas būtent tame teisės akte (būtent toje jo dalyje), nes to reikalauja kuris nors aukštesnės galios teisės aktas, *inter alia* pati Konstitucija (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas).

4. Sprendžiant, ar Referendumo įstatymas tiek, kiek nurodė pareiškėjas, neprieštarauja Konstitucijai, būtina atskleisti, kaip įstatymuose reguliuojami šioje konstitucinės justicijos byloje nagrinėjamu aspektu aktualūs Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai organizuojant ir vykdant referendumus.

5. Lietuvos Respublikos piliečių referendumo teisės įgyvendinimo tvarką, referendumo

rūšis, jo inicijavimą, paskelbimą, organizavimą ir vykdymą nustato Seimo 2002 m. birželio 4 d. priimtas Referendumo įstatymas (1 straipsnio 1 dalis), kuris įsigaliojo 2003 m. sausio 1 d.

5.1. Referendumo įstatymo 10 straipsnyje „Piliečių iniciatyvinės grupės įregistravimas“, kuriame, kaip teigia pareiškėjas, pirmiausia turėtų būti įtvirtinti jo nurodyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai, nustatyta:

„1. Piliečių referendumo paskelbimo iniciatyvos teisę piliečiai įgyvendina tiesiogiai. Tam tikslui iš ne mažiau kaip penkiolikos piliečių, turinčių rinkimų teisę, sudaroma piliečių referendumo iniciatyvinė grupė (toliau – grupė). Grupės atstovas atvyksta į Vyriausiąją rinkimų komisiją ir pateikia jai prašymą įregistruoti grupę ir referendumu siūlomo priimti sprendimo tekstą bei preliminariai suderina klausimą dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos posėdžio datos.

2. Grupės prašyme Vyriausiajai rinkimų komisijai turi būti nurodyta: referendumo rūšis, preliminarus ar galutinis referendumu siūlomo priimti sprendimo tekstas, taip pat grupės koordinatorius (koordinatoriai). Prašymą pasirašo visi grupės nariai ir atvykę į Vyriausiosios rinkimų komisijos posėdį, kuriame sprendžiamas grupės įregistravimo klausimas, patvirtina reiškiamą iniciatyvą paskelbti referendumą.

3. Vyriausioji rinkimų komisija ne vėliau kaip per 15 dienų nuo grupės prašymo gavimo dienos savo posėdyje surašo grupės įregistravimo aktą. Akto nuorašas ne vėliau kaip kitą dieną po grupės įregistravimo išduodamas grupei ar jos atstovui ir pasiunčiamas Seimo Pirmininkui. Seimo Pirmininkas artimiausiame Seimo posėdyje praneša Seimui apie piliečių reiškiamą iniciatyvą skelbti referendumą.

4. Jeigu grupės prašyme pažymima, kad referendumu priimti teikiamo sprendimo tekstas yra preliminarus, tuo pat metu grupės atstovų prašymu Seimo kanceliarijoje per kiek įmanoma trumpesnį laiką, bet ne vėliau kaip iki Vyriausiosios rinkimų komisijos posėdžio, kuriame sprendžiamas grupės įregistravimo klausimas, dienos, turi būti suteikta reikalinga pagalba galutiniam sprendimo tekstui parengti. Sprendimo tekstas yra laikomas galutiniu, kai jį pasirašo visi grupės nariai.

5. Vyriausioji rinkimų komisija ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo grupės įregistravimo turi išduoti jai piliečių parašų rinkimo lapus.

6. Piliečių reikalavime siūlomo teikti referendumui sprendimo teksto keisti neleidžiama.

7. Jeigu po grupės įregistravimo Vyriausiojoje rinkimų komisijoje dienos iki piliečių parašų rinkimo lapų išdavimo dienos šios grupės narys atšaukia savo parašą dėl prašymo įregistruoti grupę ir jeigu šios grupės narių lieka mažiau kaip 15, laikoma, kad piliečių referendumo paskelbimo iniciatyva nutrūko.“

5.2. Apibendrinant nurodytąjį Referendumo įstatymo 10 straipsnyje nustatytą piliečių referendumo iniciatyvinės grupės įregistravimo teisinį reguliavimą šioje konstitucinės justicijos byloje aktualiu aspektu, pažymėtina, kad:

– piliečiai, atitinkantys įstatyme nustatytus reikalavimus, siekdami įgyvendinti referendumo paskelbimo iniciatyvos teisę, turi pateikti Vyriausiajai rinkimų komisijai prašymą įregistruoti piliečių

referendumo iniciatyvinę grupę (kuriame, be kita ko, turi būti nurodyta, ar siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstas yra preliminarus, ar galutinis) ir siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstą; prašyme nurodžius, kad pateiktas siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstas yra preliminarus, nustatytaja tvarka piliečių referendumo iniciatyvinės grupės atstovų prašymu Seimo kanceliarijoje suteikiama pagalba galutiniam tekstui parengti; siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstas tampa galutinis, t. y. toks, kurio nebegalima keisti, tik jį pasirašius visiems piliečių referendumo iniciatyvinės grupės nariams;

– šiame straipsnyje *expressis verbis* nėra įtvirtinti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokio Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų; tačiau nustatyta, kad Vyriausioji rinkimų komisija savo posėdyje, įvertinusi jai pateiktą prašymą ir kartu pateiktą siūlomo referendumu priimti sprendimo tekstą, turi išspręsti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės įregistravimo klausimą.

5.3. Aiškinant Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimus spręsti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės įregistravimo klausimą, aktualios yra Referendumo įstatymo 20 straipsnio „Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai organizuojant ir vykdant referendumą“ nuostatos.

Šio straipsnio 1 dalies 1 punkte nustatytas Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimas registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, 7 punkte – Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimas prižiūrėti, kaip vykdomas Referendumo įstatymas. Šiuos Vyriausiajai rinkimų komisijai suteiktus įgaliojimus aiškinant kartu pažymėtina, kad Referendumo įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 1 punkte nustatytas įgaliojimas registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę reiškia ir įgaliojimą vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi Referendumo įstatyme nustatytų reikalavimų, ir atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kuri nesilaiko šių reikalavimų, *inter alia* Referendumo įstatymo 10 straipsnio 1 dalyje nustatyto reikalavimo, kad piliečių referendumo iniciatyvinę grupę turi sudaryti ne mažiau kaip 15 piliečių, turinčių rinkimų teisę, taip pat 6 straipsnyje nustatytų reikalavimų referendumui siūlomiems įstatymų, kitų aktų ir sprendimų projektams. Kitaip aiškinant Referendumo įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 1 punktą būtų paneigtas šios dalies 7 punkte nustatytas Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimas prižiūrėti, kaip vykdomas Referendumo įstatymas: Referendumo įstatymo vykdymo priežiūra būtų beprasmė, jeigu Vyriausioji rinkimų komisija negalėtų vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinės grupės laikosi Referendumo įstatyme nustatytų reikalavimų, ir privalėtų registruoti šio įstatymo nesilaikančias piliečių referendumo iniciatyvines grupes, *inter alia* neatitinkančias įstatyme nustatytų reikalavimų jų sudarymui ir (ar) nepaisančias reikalavimų, nustatytų referendumui siūlomiems sprendimų projektams.

5.3.1. Šiame kontekste pažymėtina, kad Referendumo įstatymo 6 straipsnyje „Reikalavimai referendumui siūlomiems įstatymų, kitų aktų ir sprendimų projektams“ įtvirtinti reikalavimai, taikomi referendumui siūlomiems įstatymų projektams, *inter alia* reikalavimas, kad referendumui siūlomas

įstatymo projektas atitiktų Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymo nustatytus reikalavimus (1 dalis).

Aiškinant šią nuostatą pažymėtina, kad joje nurodytas Įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymas neteko galios 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojus Seimo 2012 m. rugsėjo 18 d. priimtam Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymui (Teisėkūros pagrindų įstatymo 27 straipsnio 2 punktas). Teisėkūros pagrindų įstatymas nustato teisėkūros principus, teisėkūros stadijas, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų teisėkūroje dalyvaujančių asmenų teises ir pareigas (1 straipsnio 1 dalis), t. y. reguliuoja iš esmės tuos pačius santykius, kuriuos iki jo įsigaliojimo reguliavo Įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymas. Taigi nors Referendumo įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje esanti nuoroda į Įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymą, jam netekus galios ir atitinkamus santykius sureguliavus Teisėkūros pagrindų įstatyme, nepakeista, referendumui siūlomam įstatymo projektui turi būti taikomi reikalavimai, kylantys iš Teisėkūros pagrindų įstatymo, kaip specialaus įstatymo, kuriuo reguliuojama norminių teisės aktų rengimo tvarka.

5.3.1.1. Teisėkūros pagrindų įstatyme, be kita ko, nustatyta, kad:

– referendumui siūlomas įstatymo ar kito teisės akto projektas turi atitikti šiame įstatyme nustatytus formos, struktūros, turinio ir kalbos reikalavimus (1 straipsnio 4 dalis);

– teisėkūra – procesas, apimantis teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projektų rengimą, teisės aktų priėmimą, pasirašymą ir skelbimą (2 straipsnio 5 punktas);

– teisėkūroje vadovaujamasi šiame įstatyme įtvirtintais principais, tarp jų sistemiškumo principu, reiškiančiu, kad teisės normos turi derėti tarpusavyje, žemesnės teisinės galios teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnės teisinės galios teisės aktams, įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai turi būti rengiami ir priimami taip, kad įsigaliotų kartu su įstatymu ar atskiromis jo nuostatomis, kurias šie teisės aktai įgyvendina (3 straipsnio 2 dalies 7 punktas).

5.3.1.2. Apibendrinant nurodytąjį Teisėkūros pagrindų įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą šioje konstitucinės justicijos byloje aktualiu aspektu, pažymėtina, kad:

– Teisėkūros pagrindų įstatyme nustatyti reikalavimai, taikomi siūlomo referendumu priimti įstatymo ar kito teisės akto, taigi ir Konstitucijos pakeitimo įstatymo, projekto formai, struktūrai, turiniui ir kalbai;

– rengiant teisės aktų projektus turi būti vadovaujamasi teisėkūros principais, *inter alia* iš jų kylančiais reikalavimais teisės aktų, taigi ir siūlomų referendumui, projektų turiniui; pagal sistemiškumo principą teisės normos privalo derėti tarpusavyje: siūlomas priimti teisinis reguliavimas turi būti darnus, siūlomo priimti teisės akto projekto nuostatos turi derėti ir su kitų, aukštesnės ir tos pačios teisinės galios, teisės aktų nuostatomis.

Taigi šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad pagal Teisėkūros pagrindų įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą referendumui siūlomas įstatymo projektas turi neprieštarauti Konstitucijai, *inter alia* Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu turi būti paisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti Konstitucijos nuostatų

darnos, laikytis materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų.

5.3.2. Vadinasi, Referendumo įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 1 punkte nustatytas Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimas registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, aiškinamas šio straipsnio 1 dalies 7 punkto, 6 straipsnio 1 dalies ir Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 7 punkto kontekste, reiškia, kad Vyriausioji rinkimų komisija privalo vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlomiems įstatymų projektams, *inter alia* ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų, ir atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kurios referendumui siūlomas projektas šių reikalavimų neatitinka.

5.4. Šiame kontekste paminėtinos Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo nuostatos, savo turiniu iš esmės analogiškos aptartoms Referendumo įstatymo nuostatoms:

– Vyriausioji rinkimų komisija yra Konstitucijoje numatyta nuolatinė aukščiausioji rinkimų ir referendumų organizavimo bei vykdymo valstybės institucija (2 straipsnio 1 dalis (2012 m. kovo 29 d. redakcija);

– vienas iš Vyriausiosios rinkimų komisijos uždavinių – organizuoti ir vykdyti referendumus (3 straipsnio 1 dalies 1 punktas (2012 m. kovo 29 d. redakcija);

– Vyriausioji rinkimų komisija, vykdydama referendumus, registruoja piliečių iniciatyvinę grupę referendumui surengti, išduoda piliečių parašų rinkimo lapus (3 straipsnio 6 dalies 1 punktas);

– Vyriausioji rinkimų komisija, įgyvendindama šiame ir kituose įstatymuose nustatytas funkcijas, turi teisę reikalauti iš visų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, taip pat kitų įstaigų, įmonių ir organizacijų, rinkimų ir referendumo komisijų, kad būtų pašalinti *inter alia* Referendumo įstatymo bei kitų referendumo organizavimą bei vykdymą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimai (3 straipsnio 8 dalies 2 punktas);

– Vyriausioji rinkimų komisija savo veikloje vadovaujasi, be kita ko, Konstitucija, šiuo, Referendumo ir kitais įstatymais bei teisės aktais (4 straipsnio 1 dalis);

– įgyvendindama savo įgaliojimus, Vyriausioji rinkimų komisija leidžia aktus – sprendimus (12 straipsnio 1 dalis).

5.4.1. Taigi vienas iš Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme nustatytų Vyriausiosios rinkimų komisijos, nuolatinės aukščiausiosios *inter alia* referendumų organizavimo ir vykdymo valstybės institucijos, uždavinių – organizuoti ir vykdyti referendumus. Vyriausioji rinkimų komisija, įgyvendindama šį uždavinį ir užtikrindama, kad būtų laikomasi referendumo organizavimą ir vykdymą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų, priima sprendimus. Pagal Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą Vyriausioji rinkimų komisija turi vadovautis Konstitucija ir įstatymais, *inter alia* Referendumo ir Teisėkūros pagrindų įstatymais.

Pažymėtina, kad Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 3 straipsnio 6 dalies 1 punkte yra įtvirtintas tas pats šios komisijos įgaliojimas registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kuris

nustatytas Referendumo įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 1 punkte, taigi jis aiškintinas analogiškai, būtent kaip reiškiantis, kad Vyriausioji rinkimų komisija privalo vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlomiems įstatymų projektams, *inter alia* ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų, ir atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kurios referendumui siūlomas projektas šių reikalavimų neatitinka. Kitaip aiškinant aptartąjį Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme nustatytą šios komisijos įgaliojimą būtų paneigta to paties įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta Vyriausiosios rinkimų komisijos pareiga savo veikloje vadovautis Konstitucija ir įstatymais bei kitais teisės aktais.

5.4.2. Pažymėtina, kad Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimai gali būti skundžiami įstatymų nustatyta tvarka (Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 12 straipsnio 6 dalis).

Šiame kontekste paminėtinos šioje konstitucinės justicijos byloje aktualios Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija) (toliau – ABTĮ) nuostatos, kuriose įtvirtinta administracinių teismų kompetencija spręsti su referendumu susijusias bylas:

– administraciniai teismai sprendžia bylas *inter alia* dėl rinkimų ir Referendumo įstatymų pažeidimo (15 straipsnio 1 dalies 9 punktas (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija);

– Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra galutinė instancija byloms pagal skundus dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimų ar neveikimo, išskyrus tuos, kurie priskirti Konstitucinio Teismo kompetencijai (20 straipsnio 1 dalies 4 punktas);

– Referendumo įstatyme numatyti asmenys šiame įstatyme nurodytais pagrindais ir per nurodytus terminus gali apskųsti Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimus; skundai paduodami Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (119 straipsnio 1, 2 dalys).

Šiame kontekste taip pat paminėtina, kad Referendumo įstatymo 28 straipsnio 4 dalyje nustatyta: „Vyriausiosios rinkimų komisijos veika vykdant šio įstatymo II skirsnio nuostatas skundžiama Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui šiame straipsnyje nustatyta tvarka. Tokiems skundams nagrinėti taikomi šio straipsnio 2 dalyje nustatyti terminai.“

Referendumo įstatymo II skirsnyje „Referendumo inicijavimas ir paskelbimas“ yra nuostatų, reguliuojančių *inter alia* piliečių referendumo paskelbimo iniciatyvos teisę (9 straipsnis) ir piliečių referendumo iniciatyvinės grupės įregistravimą (10 straipsnis), piliečių parašų rinkimą reikalavimui dėl referendumo paskelbimo paremti (11 straipsnis). Taigi pagal Referendumo įstatymo 28 straipsnio 4 dalį Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui gali būti skundžiami Vyriausiosios rinkimų komisijos veiksmai (neveikimas), susiję su piliečių referendumo paskelbimo iniciatyvos teisės įgyvendinimu, *inter alia* piliečių referendumo iniciatyvinės grupės įregistravimu. Pagal to paties straipsnio 1 dalį skundą dėl tokių Vyriausiosios rinkimų komisijos veiksmų (neveikimo) gali paduoti *inter alia* piliečių referendumo iniciatyvinės grupės nariai, partijos, jų atstovai; šio straipsnio 2 dalyje *inter alia* nustatyta, kad Vyriausiosios rinkimų komisijos veika per

5 dienas po sprendimo priėmimo gali būti apskųsta Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui; skundas turi būti išnagrinėtas ne vėliau kaip per 48 valandas nuo jo padavimo.

Aiškinant šioje konstitucinės justicijos byloje aktualų Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą nurodytų ABTĮ (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija) ir Referendumo įstatymo nuostatų kontekste, pažymėtina, kad Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimai, *inter alia* susiję su piliečių referendumo paskelbimo iniciatyvos teisės įgyvendinimu, gali būti skundžiami Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui. Taigi šiam teismui gali būti skundžiami ir Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimai atsisakyti įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kuri nesilaiko Referendumo, Teisėkūros pagrindų įstatymuose nustatytų reikalavimų referendumui siūlomo įstatymo projekto turiniui, *inter alia* teikia Konstitucijai prieštaraujantį įstatymo projektą arba Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektą, kuriuo nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti Konstitucijos nuostatų darnos, laikytis materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų.

6. Minėta, kad šioje byloje pagal pareiškėjo – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prašymą tiriama, ar Referendumo įstatymas tiek, kiek jame, pasak pareiškėjo, nenustatyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokio Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, neprieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

6.1. Minėta ir tai, kad pareiškėjas kelia legislatyvinės omisijos klausimą, t. y. ginčija ne Referendumo įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą, o tai, kad jame nėra nustatyta tai, kas, jo nuomone, turėtų būti.

Kaip minėta, teisės spraga, *inter alia* legislatyvinė omisija, visuomet reiškia, kad atitinkamų visuomeninių santykių teisinis reguliavimas apskritai nei eksplicitiškai, nei implicitiškai nėra nustatytas nei tam tikrame teisės akte (jo dalyje), nei kuriuose nors kituose teisės aktuose, tačiau poreikis tuos visuomeninius santykius teisiškai sureguliuoti yra, o legislatyvinės omisijos atveju tas teisinis reguliavimas turi būti nustatytas būtent tame teisės akte (būtent toje jo dalyje), nes to reikalauja kuris nors aukštesnės galios teisės aktas, *inter alia* pati Konstitucija.

6.2. Minėta, kad pagal Konstituciją referendumus turi organizuoti joje *expressis verbis* įvardyta institucija – Vyriausioji rinkimų komisija; konstitucinis Vyriausiosios rinkimų komisijos statusas suponuoja jos įgaliojimus *inter alia* prižiūrėti ir imtis priemonių, kad subjektai, dalyvaujantys organizuojant ir vykdant referendumą, laikytųsi Konstitucijos ir įstatymų reikalavimų.

Minėta ir tai, kad pamatinis demokratinės teisinės valstybės reikalavimas – Konstitucijos viršenybės principas, įtvirtintas Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai; šis principas įvairiais aspektais taip pat yra įtvirtintas kituose Konstitucijos straipsniuose, *inter alia* 6 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas; pagal Konstituciją įstatyme turi būti nustatyti

iš konstitucinių teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės, atsakingo valdymo principų kylantys referendumą organizuojančios institucijos – Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai tikrinti siūlomo referendumu spręsti klausimo atitiktį reikalavimams, nustatytiems jo turiniui ir formai, neregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės, kuri nevykdo pareigos derinti referendumui siūlomą sprendimą su Konstitucija; tokie įgaliojimai *inter alia* suponuoja Vyriausiosios rinkimų komisijos pareigą neregistruoti tokios piliečių referendumo iniciatyvinės grupės, kuri referendumui siūlo tokį Konstitucijos pataisos projektą, kuriuo nepaisoma iš Konstitucijos kylančių materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų.

6.3. Kaip minėta, Referendumo įstatymo 10 straipsnyje *expressis verbis* nėra įtvirtinti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokio Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų; tačiau Referendumo įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 1 punkte nustatytas Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimas registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę reiškia ir įgaliojimą vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi Referendumo įstatyme nustatytų reikalavimų, ir atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kuri jų nesilaiko. Šiame nutarime konstatuota, kad Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimas registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, aiškinamas Referendumo įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 7 punkto, 6 straipsnio 1 dalies ir Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 7 punkto kontekste, reiškia, kad Vyriausioji rinkimų komisija privalo vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlomiems įstatymų projektams, *inter alia* ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų, ir atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kurios referendumui siūlomas projektas šių reikalavimų neatitinka.

Taip pat minėta, kad Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 3 straipsnio 6 dalies 1 punkte įtvirtintas tas pats šios komisijos įgaliojimas įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kuris nustatytas Referendumo įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 1 punkte, taigi jis aiškintinas analogiškai, būtent kaip reiškiantis, kad Vyriausioji rinkimų komisija privalo vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlomiems įstatymų projektams, *inter alia* ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų, ir atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kurios referendumui siūlomas projektas šių reikalavimų neatitinka.

Pažymėtina, kad Referendumo ir Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymų nuostatose įtvirtintas Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimas atsisakyti įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kuri nesilaiko Referendumo, Teisėkūros pagrindų įstatymuose nustatytų

reikalavimų referendumui siūlomo įstatymo projekto turiniui, apima ir Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimą vertinti piliečių referendumo iniciatyvinės grupės siūlomo priimti įstatymo (*inter alia* Konstitucijos pakeitimo įstatymo) projekto turinį.

6.4. Taigi pagal Konstituciją privalomas nustatyti teisinis reguliavimas, kuriuo būtų įtvirtinti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai tikrinti referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį reikalavimams, nustatytiems jo turiniui ir formai, *inter alia* reikalavimui Konstitucijos pataisomis nepažeisti Konstitucijos nuostatų darnos, iš Konstitucijos kylančių materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų, ir atsisakyti įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kuri nevykdo pareigos derinti referendumui siūlomą *inter alia* Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektą su Konstitucija, yra implicitiškai nustatytas Referendumo ir Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymuose.

Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad pareiškėjo nurodytos legislatyvinės omisijos Referendumo įstatyme nėra.

7. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, darytina išvada, kad Referendumo įstatymas tiek, kiek jame nėra eksplicitiškai nustatyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokio Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, neprieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

8. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina ir tai, kad vienas esminių konstitucinio teisinės valstybės principo elementų – teisinis tikrumas ir aiškumas, kuris suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui: jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas); teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimai).

Taigi įstatymų leidėjas, reguliuodamas su referendumo organizavimu susijusius santykius, turėtų aiškiai ir tiksliai formuluoti teisės normas, kad jos būtų suprantamos referendumo teisinių santykių dalyviams. Šiame kontekste pažymėtina, kad teisinio tikrumo ir aiškumo reikalavimą labiau atitiktų iš Konstitucijos kylančių ir šiuo metu Referendumo ir Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymuose implicitiškai įtvirtintų Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimų vertinti piliečių referendumui siūlomo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu neregistruoti tokios piliečių referendumo iniciatyvinės grupės, kuri referendumui siūlo iš Konstitucijos kylančių reikalavimų neatitinkantį įstatymo projektą, nustatymas eksplicitiškai Referendumo įstatyme.

Pavyzdžiui, Referendumo įstatymo 13 straipsnio „Piliečių reikalavimo paskelbti

referendumą preliminarinis nagrinėjimas“ 3 dalyje yra eksplicitiškai nustatyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti, ar laikytasi įstatymų reikalavimų renkant parašus reikalavimui dėl referendumo paskelbimo paremti, ir tokio vertinimo pagrindu atmesti reikalavimą paskelbti referendumą: „Jeigu yra pažeistas piliečių referendumo paskelbimo iniciatyvos teisės įgyvendinimo terminas, nesurinktas reikiamas skaičius piliečių parašų arba jeigu pateiktuose dokumentuose nustatyta šiurkščių įstatymo pažeidimų (suklastoti piliečių parašai ar pažeistas savanoriškumo principas renkant parašus), Vyriausioji rinkimų komisija motyvuotu sprendimu atmeta reikalavimą paskelbti referendumą ir praneša apie tai grupei bei Seimui.“

9. Pažymėtina ir tai, kad Seimas yra įsipareigojęs priimti Lietuvos Respublikos referendumo konstitucinį įstatymą. Toks įstatymas yra nurodytas Seimo 2012 m. kovo 15 d. priimto Konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinio įstatymo 2 straipsnio „Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašas“ 1 dalies 5 punkte.

IV

Dėl Referendumo įstatymo 6 straipsnio atitikties Konstitucijos 9 straipsnio 1 daliai

1. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, jog jis, nustatęs, kad Konstitucijai prieštarauja įstatymo, kurio atitikties Konstitucijai pareiškėjas neginčija, nuostatos, kuriomis yra įsiterpiama į ginčijamu įstatymu reguliuojamus santykius, privalo tai konstatuoti. Šioje konstitucinės justicijos byloje tai taikytina pareiškėjo neginčijamoms nuostatoms, įtvirtintoms tame pačiame įstatyme, kurio kitų nuostatų atitiktį Konstitucijai pareiškėjas ginčija.

2. Šioje konstitucinės justicijos byloje Konstitucinis Teismas, tirdamas, ar Referendumo įstatymas tiek, kiek jame, pasak pareiškėjo, nenustatyti Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių referendumui siūlomo Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokio Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, neprieštarauja Konstitucijai, Referendumo įstatyme nustatytus Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimus aiškino remdamasis *inter alia* Referendumo įstatymo 6 straipsnio „Reikalavimai referendumui siūlomiems įstatymų, kitų aktų ir sprendimų projektams“ nuostatomis.

2.1. Referendumo įstatymo 6 straipsnyje nustatyta:

„1. Referendumui siūlomas įstatymo projektas turi atitikti Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymo nustatytus reikalavimus.

2. Referendumui siūlomo sprendimo projekte nurodoma:

1) referendumo rūšis;

2) referendumui siūlomo įstatymo, kito akto tekstas arba referendume siūlomo spręsti Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimo tekstas.

3. Piliečių iniciatyvinės grupės atstovų prašymu Seimo kanceliarija referendumui siūlomo įstatymo, kito akto ar siūlomo spręsti Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimo (sprendimo) tekstui parengti turi užtikrinti paramą, tam pasitelkdama teisės specialistų.

4. Šiame Įstatyme vartojama sąvoka „sprendimas“ apima įstatymą, kitą aktą ir sprendimą.“

2.2. Reikalavimai referendumui siūlomam sprendimui – įstatymui, kitam aktui ar sprendimui – yra nustatyti tik Referendumo įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje.

Minėta, kad nors Referendumo įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje esanti nuoroda į Įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymą, jam netekus galios ir atitinkamus santykius sureguliavus Teisėkūros pagrindų įstatyme, nepakeista, referendumui siūlomam įstatymo projektui turi būti taikomi reikalavimai, kylantys iš Teisėkūros pagrindų įstatymo, kaip specialaus įstatymo, kuriuo reguliuojama norminių teisės aktų rengimo tvarka.

Apibendrinant Teisėkūros pagrindų įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą, šiame nutarime pažymėta, kad šiame įstatyme nustatyti reikalavimai, taikomi siūlomo referendumu priimti įstatymo ar kito teisės akto, taigi ir Konstitucijos pakeitimo įstatymo, projekto formai, struktūrai, turiniui ir kalbai; rengiant teisės aktų projektus turi būti vadovaujamasi teisėkūros principais, *inter alia* iš jų kylančiais reikalavimais teisės aktų, taigi ir siūlomų referendumui, projektų turiniui; pagal sistemiškumo principą teisės normos privalo derėti tarpusavyje: siūlomas priimti teisinis reguliavimas turi būti darnus, siūlomo priimti teisės akto projekto nuostatos turi derėti ir su kitų, aukštesnės ir tos pačios teisinės galios, teisės aktų nuostatomis.

Be to, Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnyje yra nustatyti šie teisėkūros principai, kurie suponuoja atitinkamus reikalavimus siūlomų referendumu priimti teisės aktų projektų turiniui:

– tikslingumo, kuris reiškia, kad teisės akto projektas turi būti rengiamas ir teisės aktas priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis (2 dalies 1 punktas);

– proporcingumo, kuris reiškia, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią naštą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti (2 dalies 2 punktas);

– pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, kuris reiškia, kad teisės aktų nuostatos turi užtikrinti ir negali paneigti Konstitucijoje, Europos Sąjungos teisės aktuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse, Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų asmens teisių ir laisvių, teisėtų interesų (2 dalies 3 punktas);

– aiškumo, kuris reiškia, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas (2 dalies 6 punktas).

Teisėkūros pagrindų įstatymo 13 straipsnyje „Teisės akto forma ir struktūra“ yra nustatyti reikalavimai įstatymų ir kitų teisės aktų formai ir struktūrai, *inter alia* reikalavimas, kad įstatymą turi sudaryti dalys, skyriai, skirsniai, straipsniai; atsižvelgiant į įstatymo pobūdį, turinį ir apimtį, jame gali būti ne visos sudedamosios dalys (2 dalis).

2.3. Taigi pažymėtina, kad iš Referendumo įstatymo 6 straipsnio 1 dalies ir Teisėkūros pagrindų įstatymo tam tikri reikalavimai kyla tik įstatymų, siūlomų priimti referendumu, projektų turiniui; kitiems referendumui siūlomiems sprendimams jokie reikalavimai nenustatyti.

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina ir tai, kad Referendumo įstatymo 6 straipsnyje „Reikalavimai referendumui siūlomiems įstatymų, kitų aktų ir sprendimų projektams“ nėra nustatytas reikalavimas referendumui siūlomame sprendime kaip vieno klausimo neteikti kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų, tarpusavyje nesusijusių Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų.

3. Minėta, jog iš Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalies, aiškinamos kartu su 2 straipsnio nuostata, kad suverenitetas priklauso Tautai, ir 4 straipsnio nuostata, kad aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai, kyla imperatyvas sudaryti prielaidas per referendumą nustatyti tikrąją Tautos valią; vadinasi, pagal Konstituciją kaip vienas klausimas balsavimui referendume negali būti teikiami keli tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusiję klausimai, tarpusavyje nesusijusios Konstitucijos pataisos ar įstatymų nuostatos; kitaip būtų paneigta galimybė nustatyti tikrąją Tautos valią dėl kiekvieno referendumui teikiamo svarbiausio Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimo atskirai; tais atvejais, kai referendumas dėl kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių svarbiausių Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimų inicijuojamas remiantis Konstitucijos 9 straipsnio 3 dalimi, pagal kurią referendumas skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, jų pritarimas referendumo paskelbimui turi būti išreiškiamas pasirašant dėl kiekvieno iš tokių referendumui teiktinų klausimų atskirai; taigi pagal Konstituciją, *inter alia* jos 9 straipsnio 1, 3 dalis, įstatyme turi būti nustatytas reikalavimas referendumui kaip vieno klausimo neteikti kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų, tarpusavyje nesusijusių Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų.

4. Minėta, kad teisės spraga, *inter alia* legislatyvinė omisija, visuomet reiškia, kad atitinkamų visuomeninių santykių teisinis reguliavimas apskritai nei eksplicitiškai, nei implicitiškai nėra nustatytas nei tam tikrame teisės akte (jo dalyje), nei kuriuose nors kituose teisės aktuose, tačiau poreikis tuos visuomeninius santykius teisiškai sureguliuoti yra, o legislatyvinės omisijos atveju tas teisinis reguliavimas turi būti nustatytas būtent tame teisės akte (būtent toje jo dalyje), nes to reikalauja kuris nors aukštesnės galios teisės aktas, *inter alia* pati Konstitucija.

5. Minėta ir tai, kad reikalavimai referendumui siūlomo sprendimo – įstatymo, kito akto ar sprendimo – tekstui yra nustatyti tik Referendumo įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje; iš Referendumo įstatymo 6 straipsnio 1 dalies ir Teisėkūros pagrindų įstatymo tam tikri reikalavimai kyla tik įstatymų, siūlomų priimti referendumu, projektų turiniui; kitiems referendumui siūlomiems sprendimams jokie reikalavimai nenustatyti; Referendumo įstatymo 6 straipsnyje „Reikalavimai referendumui siūlomiems įstatymų, kitų aktų ir sprendimų projektams“ nėra nustatytas reikalavimas referendumui siūlomame sprendime kaip vieno klausimo neteikti kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų, tarpusavyje nesusijusių Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų.

Taigi tokiu teisiniu reguliavimu nepaisyta iš Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalies kylančio imperatyvo sudaryti prielaidas per referendumą nustatyti tikrąją Tautos valią, jo suponuojamo reikalavimo nustatyti tikrąją Tautos valią dėl kiekvieno referendumui teikiamo svarbiausio Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimo atskirai, taip pat iš Konstitucijos, *inter alia* jos 9 straipsnio

1, 3 dalių, kylančios įstatymų leidėjo pareigos įstatyme nustatyti reikalavimą referendumui kaip vieno klausimo neteikti kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų, tarpusavyje nesusijusių Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų.

6. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, darytina išvada, kad Referendumo įstatymo 6 straipsnis tiek, kiek jame nėra nustatytas reikalavimas referendumui siūlomame sprendime kaip vieno klausimo neteikti kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų, tarpusavyje nesusijusių Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų, prieštarauja Konstitucijos 9 straipsnio 1, 3 dalims.

V

Dėl Referendumo įstatymo 14 straipsnio atitikties Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui

1. Pareiškėjas – Seimas šioje konstitucinės justicijos byloje prašo ištirti, ar Referendumo įstatymo 14 straipsnis tiek, kiek juo Seimui, gavusiam ekspertų grupės išvadą, kad piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas gali neatitikti Konstitucijos, nesuteikiama teisė spręsti dėl tokio referendumo skelbimo, neprieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Iš pareiškėjo argumentų matyti, kad jis ginčija Referendumo įstatymo 14 straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą tiek, kiek pagal jį Seimas privalo priimti nutarimą dėl referendumo paskelbimo tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas gali neatitikti iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

Taigi Konstitucinis Teismas šioje byloje pagal pareiškėjo – Seimo prašymą tirs, ar Referendumo įstatymo 14 straipsnis tiek, kiek pagal jį Seimas privalo priimti nutarimą dėl referendumo paskelbimo tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas gali neatitikti iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, neprieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

2. Pareiškėjas – Seimas ginčijamų Referendumo įstatymo nuostatų atitiktimi Konstitucijai abejoja dėl to, kad jos suponuoja, jog Seimas net gavęs savo sudarytos ekspertų grupės išvadą, kad piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas gali neatitikti Konstitucijos, negali šio klausimo svarstyti ir užkirsti kelio priimti įstatymą ar kitą teisės aktą, prieštaraujantį Konstitucijai. Referendumo įstatymo nuostatos leidžia Seimui tik spręsti klausimą dėl referendumo datos paskelbimo ir tik įsigaliojus referendume priimtam įstatymui ar kitam teisės aktui Seimas (kai referendumu priimtas teisės aktas – įstatymas) gali kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar jis neprieštarauja Konstitucijai. Taigi pagal ginčijamą teisinį reguliavimą Seimas negali vykdyti savo konstitucinės pareigos – nepažeisti Konstitucijos.

3. Referendumo įstatymo 14 straipsnyje „Seimo nutarimo dėl reikalavimo paskelbti referendumą priėmimo tvarka“ nustatyta:

„1. Seimas, gavęs tinkamai įformintą grupės baigiamąjį aktą kartu su piliečių reikalavimais ir Vyriausiosios rinkimų komisijos išvadą, kad pateikti dokumentai atitinka šį Įstatymą, sesijos metu

artimiausiame Seimo posėdyje svarsto referendumo paskelbimo datos klausimą. Į šį posėdį kviečiami dalyvauti referendumo grupės atstovai. Seimo nutarimas dėl referendumo paskelbimo datos priimamas Seimo statuto nustatyta tvarka ne vėliau kaip per 1 mėnesį nuo dienos, kurią Seimo posėdyje pradėtas svarstyti referendumo paskelbimo datos klausimas.

2. Jeigu Seimo sudaryta ekspertų grupė padaro išvadą, kad piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas gali neatitikti Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Seimas šią išvadą turi paskelbti visuomenei, tačiau ši išvada negali būti pagrindas neskelbti referendumo.“

3.1. Pagal Referendumo įstatymo 14 straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą pagrindas Seimui svarstyti referendumo paskelbimo klausimą yra tinkamai įformintas piliečių referendumo iniciatyvinės grupės baigiamasis aktas kartu su piliečių reikalavimais ir Vyriausiosios rinkimų komisijos išvada, kad pateikti dokumentai atitinka Referendumo įstatymą.

Šiame kontekste paminėtina, kad pagal Referendumo įstatymo 11 straipsnio „Piliečių parašų rinkimas“ 1, 6 dalyse nustatytą teisinį reguliavimą piliečių referendumo iniciatyvinė grupė Vyriausiosios rinkimų komisijos išduotuose piliečių parašų rinkimo lapuose renka piliečių parašus po reikalavimu paskelbti referendumą; įstatyme nustatyta tvarka surinkus reikiamą skaičių piliečių parašų, piliečių referendumo iniciatyvinė grupė surašo baigiamąjį aktą ir kartu su piliečių reikalavimais jį perduoda Vyriausiajai rinkimų komisijai. Pagal Referendumo įstatymo 13 straipsnio „Piliečių reikalavimo paskelbti referendumą preliminarus nagrinėjimas“ 1–3 dalyse nustatytą teisinį reguliavimą Vyriausioji rinkimų komisija patikrina, ar pateikti dokumentai atitinka Referendumo įstatymo reikalavimus: *inter alia* patikrinama, ar surinktas reikiamas skaičius parašų, ar nebuvo pažeistas įstatyme nustatytas terminas parašams surinkti, taip pat vertinama, ar parašai nėra suklastoti, ar juos renkant nepažeistas savanoriškumo principas, t. y. ar nepažeisti piliečių parašų rinkimo reikalavimai; nustačiusi, kad Referendumo įstatyme nustatyti reikalavimai nebuvo pažeisti, Vyriausioji rinkimų komisija dokumentus kartu su savo išvada perduoda Seimui; jeigu įstatyme nustatyti reikalavimai pažeisti, Vyriausioji rinkimų komisija, atsižvelgdama į pažeistų reikalavimų ir (ar) jų pažeidimo pobūdį, nustato terminą trūkumams pašalinti arba atmeta reikalavimą paskelbti referendumą ir praneša apie tai piliečių referendumo iniciatyvinei grupei.

3.2. Pažymėtina, kad Seimas gali svarstyti tik referendumo datos paskelbimo klausimą, jis privalo priimti nutarimą dėl referendumo datos paskelbimo ne vėliau kaip per 1 mėnesį nuo dienos, kurią šis klausimas pradėtas svarstyti Seimo posėdyje (Referendumo įstatymo 14 straipsnio 1 dalis).

Pažymėtina ir tai, kad pagal Referendumo įstatymo 14 straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą kilus abejonėms dėl to, ar piliečių reikalavime paskelbti referendumą siūlomas sprendimas atitinka Konstituciją, Seimas gali sudaryti ekspertų grupę išvadai šiuo klausimu pateikti; ekspertų grupės išvada nesaisto Seimo. Tačiau net ir gavęs ekspertų grupės išvadą, kad piliečių reikalavime paskelbti referendumą teikiamas sprendimo tekstas gali neatitikti Konstitucijos, Seimas negali neskelbti referendumo; kaip nustatyta Referendumo įstatymo 14 straipsnio 2 dalyje,

ekspertų grupės išvada negali būti pagrindas neskelbti referendumo. Taigi Seimą bet kuriuo atveju saisto Referendumo įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje nustatyta pareiga priimti nutarimą dėl referendumo datos paskelbimo ne vėliau kaip per 1 mėnesį nuo dienos, kurią šis klausimas pradėtas svarstyti Seimo posėdyje, t. y. jis privalo paskelbti referendumą visais atvejais, kai yra gavęs tinkamai įformintą piliečių referendumo iniciatyvinės grupės baigiamąjį aktą kartu su piliečių reikalavimais ir Vyriausiosios rinkimų komisijos išvadą, kad pateikti dokumentai atitinka Referendumo įstatymą.

3.3. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste apibendrinant Referendumo įstatymo 14 straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą pažymėtina, kad Seimas privalo priimti nutarimą paskelbti referendumą visais atvejais, kai yra gavęs tinkamai įformintą piliečių referendumo iniciatyvinės grupės baigiamąjį aktą kartu su piliečių reikalavimais ir Vyriausiosios rinkimų komisijos išvadą, kad pateikti dokumentai atitinka Referendumo įstatymą, t. y. net ir tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas gali neatitikti iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

4. Kaip minėta, šioje konstitucinės justicijos byloje pagal pareiškėjo – Seimo prašymą tiriama, ar Referendumo įstatymo 14 straipsnis tiek, kiek pagal jį Seimas privalo priimti nutarimą dėl referendumo paskelbimo tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas gali neatitikti iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, neprieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

4.1. Minėta, kad pamatinis demokratinės teisinės valstybės reikalavimas – Konstitucijos viršenybės principas, įtvirtintas Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai; šis principas įvairiais aspektais taip pat yra įtvirtintas kituose Konstitucijos straipsniuose, *inter alia* 6 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas; iš konstitucinių teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės, atsakingo valdymo principų Seimui kyla pareiga neskelbti referendumo tais atvejais, kai referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų; pagal Konstituciją įstatyme turi būti įtvirtintas pagrindas referendumą skelbiančiai institucijai – Seimui neskelbti referendumo, jeigu referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų; šis pagrindas *inter alia* apima tokį atvejį, kai referendumui teikiamas priimti Konstitucijos pataisos projektas, kuriuo nepaisoma iš Konstitucijos kylančių materialiųjų Konstitucijos keitimo apribojimų.

4.2. Minėta ir tai, kad pagal Referendumo įstatymo 14 straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą Seimas privalo priimti nutarimą dėl referendumo paskelbimo net ir tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas gali neatitikti iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

4.3. Taigi Referendumo įstatymo 14 straipsnyje nustatant Seimo pareigą priimti nutarimą paskelbti referendumą tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas gali neatitikti iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, nepaisyta iš Konstitucijos, *inter alia* jos 6 straipsnio 1 dalies, 7 straipsnio 1 dalies, konstitucinio teisinės valstybės principo, kylančio reikalavimo įstatyme įtvirtinti pagrindą Seimui neskelbti referendumo, jeigu referendumui siūlomas sprendimas neatitiktų iš

Konstitucijos kylančių reikalavimų.

5. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, darytina išvada, kad Referendumo įstatymo 14 straipsnis tiek, kiek pagal jį Seimas privalo priimti nutarimą dėl referendumo paskelbimo tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas gali neatitikti iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, prieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102, 105 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1, 53, 54, 55, 56 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

nutaria:

1. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas (Žin., 2002, Nr. 64-2570) tiek, kiek jame nėra eksplicitiškai nustatyti Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai vertinti Lietuvos Respublikos piliečių referendumui siūlomo Lietuvos Respublikos Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir atlikto vertinimo pagrindu priimti sprendimą, kuriuo nebūtų leidžiama inicijuoti priėmimo referendumu tokio Lietuvos Respublikos Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto, kuriuo būtų nepaisoma iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos kylančių reikalavimų, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

2. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo (Žin., 2002, Nr. 64-2570) 6 straipsnis tiek, kiek jame nėra nustatytas reikalavimas referendumui siūlomame sprendime kaip vieno klausimo neteikti kelių tarpusavyje savo turiniu ir pobūdžiu nesusijusių klausimų, tarpusavyje nesusijusių Lietuvos Respublikos Konstitucijos pataisų ar įstatymų nuostatų, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 9 straipsnio 1, 3 dalims.

3. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo (Žin., 2002, Nr. 64-2570) 14 straipsnis tiek, kiek pagal jį Lietuvos Respublikos Seimas privalo priimti nutarimą dėl referendumo paskelbimo tuo atveju, kai referendumui siūlomas sprendimas gali neatitikti iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos kylančių reikalavimų, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 7 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Šis Konstitucinio Teismo nutarimas yra galutinis ir neskundžiamas.

Konstitucinio Teismo teisėjai: Elvyra Baltutytė
Vytautas Greičius
Danutė Jočienė
Pranas Kuconis
Gediminas Mesonis
Vytas Milius

Egidijus Šileikis
Algirdas Taminskas
Dainius Žalimas