



LIETUVOS RESPUBLIKOS PREZIDENTAS

DEKRETAS

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO PRIIMTO LIETUVOS RESPUBLIKOS REFERENDUMO ĮSTATYMO NR. IX-929 7 STRAIPSNIO PAKEITIMO ĮSTATYMO NR. XIII-1459 GRAŽINIMO LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMUI PAKARTOTINAI SVARSTYTI

2018 m. liepos 11 d. Nr. 1K-1350
Vilnius

1 straipsnis.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Konstitucijos 71 straipsnio pirmąja dalimi,

g r a ž i n u Lietuvos Respublikos Seimui pakartotinai svarstyti Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. birželio 30 d. priimtą ir Respublikos Prezidentei pateiktą pasirašyti bei oficialiai paskelbti Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo Nr. IX-929 7 straipsnio pakeitimo įstatymą Nr. XIIIP-1459 (toliau – Įstatymas) dėl šių motyvų:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau – Konstitucija) buvo priimta 1992 m. spalio 25 d. referendumu – visos Tautos balsavimu. Konstitucijos šaltinis yra pati valstybinė bendruomenė – pilietinė Tauta. Konstitucija – tai aukščiausios teisinės galios aktas. Konstitucijoje atsispindi visuomenės sutartis – visų Lietuvos Respublikos piliečių demokratiškai priimtas įsipareigojimas jų dabatinei 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. 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. Konstitucijoje yra nustatyti žmogaus ir valstybės santykių, viešosios valdžios formavimo ir funkcionavimo, Tautos ūkio, vietos savivaldos, kitų svarbiausių visuomenės ir valstybės gyvenimo santykių pagrindai. Priėmusi Konstituciją pilietinė Tauta padėjo savo, kaip valstybinės bendruomenės, bendro gyvenimo norminį pagrindą ir įtvirtino valstybę kaip bendrą visos visuomenės gerį. Tauta Konstituciją keičia tiesiogiai arba per savo demokratiškai išrinktus atstovus ir tik pagal pačioje Konstitucijoje nustatytas taisykles. Konstitucija yra aukščiausioji teisė. Ji nubrėžia gaires visai teisės sistemai – visa teisės sistema kuriama Konstitucijos pagrindu (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas).

2. Konstitucinis Teismas, *inter alia* 2006 m. kovo 28 d. nutarime, yra konstatavęs, kad Konstitucija, kaip aukščiausioji teisė, turi būti stabilus aktas. Konstitucijos stabilumas yra tokia jos savybė, kuri kartu su kitomis konstitucinį teisinį

reguliavimą atskiria nuo žemesnės galios teisės aktais nustatyto (ordinarinio) teisinio reguliavimo, o Konstituciją – nuo visų kitų teisės aktų. Konstitucijos stabilumas – didžiulė teisinė vertybė. Konstitucija neturi būti keičiama, jeigu tai nėra teisiškai būtina. Konstitucijos stabilumas – viena iš prielaidų užtikrinti valstybės tęstinumą, pagarbą konstitucinei santvarkai ir teisei, Konstitucijoje deklaruotų lietuvių tautos siekių, kuriais grindžiama pati Konstitucija, įgyvendinimą. Konstitucijos stabilumą laiduoja sudėtingesnė, sunkesnė, palyginti su konstituciniais ir paprastaisiais įstatymais, Konstitucijos keitimo tvarka, ypač tai, kad kai kurių Konstitucijos nuostatų – jos 1 straipsnio, I skirsnio „Lietuvos valstybė“, XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ – keitimui yra nustatyti ypatingi reikalavimai. Šios Konstitucijos nuostatos gali būti pakeistos tik referendumu.

3. Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu. Konstitucinis Teismas 2014 m. liepos 11 d. nutarime konstatavo, kad 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);

- pagal Konstitucijos 148 straipsnio 2 dalį tik referendumu gali būti keičiamos I skirsnio „Lietuvos valstybė“ ir XIV 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.

4. 1992 m. spalio 25 d. vykusiam referendume už Konstitucijos priėmimą balsavo dauguma visų rinkėjų – 1 447 334 rinkėjai (56,75 % rinkėjų nuo bendro 2 549 952 visų rinkėjų skaičiaus) iš jame dalyvavusių 1 919 073 rinkėjų (75,26 % rinkėjų nuo bendro visų rinkėjų skaičiaus). Taigi Konstitucijos priėmimas 1992 m. spalio 25 d. vykusiam referendume ir jo rezultatai įtvirtino deramą Konstitucijos apsaugą užtikrinantį Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“ ir XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatų keitimo referendumu standartą. Šis standartas nuo pat Konstitucijos priėmimo buvo įtvirtintas ir įstatymu. Galiojančio Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo 7 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad sprendimas dėl Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“ bei XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatų pakeitimo yra laikomas priimtu, jeigu tam pritarė daugiau kaip pusė piliečių, turinčių rinkimų teisę ir įrašytų į rinkėjų sąrašus.

5. Paminėtina tai, kad referendumu gali būti sprendžiami ir kiti klausimai, kuriuos spręsti reikalaujama ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių ar Seimas, kaip Tautos atstovybė. Pagal Konstitucijos 69 straipsnio 4 dalį, referendumu gali būti priimanamos ir įstatymų nuostatos. Galiojančio Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo 7 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad sprendimas dėl kitų klausimų, įstatymų ar jų nuostatų, kurie buvo svarstyti privalomajame referendume, yra laikomas priimtu, jeigu tam pritarė daugiau kaip pusė piliečių, dalyvavusių referendume, bet ne mažiau kaip 1/3 piliečių, turinčių rinkimų teisę ir įrašytų į rinkėjų sąrašus.

6. Įstatymo 1 straipsniu Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo 7 straipsnio 3 dalis pakeičiama, nustatant, kad privalomajam referendumui teikiamas sprendimas dėl Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“, išskyrus šio skirsnio 12 straipsnį, bei XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatų pakeitimo būtų laikomas priimtu, jeigu tam pritartų daugiau kaip pusė piliečių, turinčių rinkimų teisę ir įrašytų į rinkėjų sąrašus. Taigi Seimo priimtame Įstatyme įtvirtinama, kad referendumo dėl vieno iš Konstitucijos I skirsnio straipsnių – Konstitucijos 12 straipsnio, pakeitimo rezultatų nustatymui būtų taikoma tokia pati tvarka, kuri yra taikoma referendumams dėl kitų klausimų sprendimo, ordinarinių įstatymų ar jų nuostatų pakeitimo. Tai reiškia, kad sprendimas dėl Konstitucijos 12 straipsnio pakeitimo būtų laikomas priimtu, jeigu tam pritartų daugiau kaip pusė piliečių, dalyvavusių referendume, bet ne mažiau kaip 1/3 piliečių, turinčių rinkimų teisę ir įrašytų į rinkėjų sąrašus. Taigi Įstatyme nustatytu teisiniu reguliavimu Konstitucijos 12 straipsnio pakeitimui numatoma taikyti mažesnę apsaugą nei kitoms Konstitucijos I skirsnio ir XIV skirsnio nuostatoms (išskyrus Konstitucijos 1 straipsnį), kurios gali būti keičiamos tik jeigu referendume tam pritartų daugiau kaip pusė piliečių, turinčių rinkimų teisę ir įrašytų į rinkėjų sąrašus. Manytina, kad toks Įstatyme įtvirtintas teisinis reguliavimas, kuriuo pagal rezultatų nustatymo tvarką referendumas dėl Konstitucijos 12 straipsnio pakeitimo yra prilyginamas referendumams dėl ordinarinių įstatymų keitimo (priėmimo) ar kitų su teisėkūra nesusijusių klausimų sprendimo, sudaro prielaidas paneigti Konstitucijos viršenybės principą, sumažinti Konstitucijos apsaugos standartus, nustatytus priimant Konstituciją, ir iškreipti 1992 m. spalio 25 d. vykusiam referendume išreikštą Tautos – daugiau nei pusės visų Lietuvos Respublikos piliečių, turinčių rinkimų teisę, – valią. Kartu pažymėtina, kad abejonės dėl to, ar toks referendumu priimtas sprendimas, kuriam pritartų 1/3 rinkimų teisę turinčių Lietuvos Respublikos piliečių, gali atspindėti visų Lietuvos Respublikos piliečių valią ir ar gali būti laikomas Lietuvių Tautos, kuriančios Lietuvos valstybę, tikrąja valia, kelia ir patys Seimo nariai, po Įstatymo priėmimo užregistravę Seimo nutarimo dėl kreipimosi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą su prašymu išaiškinti, ar šis Įstatymas neprieštaruja Konstitucijai, projektą.

7. Konstitucija yra vientisas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis). Tai reiškia, kad visos Konstitucijos nuostatos – tiek Konstitucijos preambulė, tiek jos skirsniai bei straipsniai ir sudėtinės dalys, yra tarpusavyje susijusios ir sudaro vieną darnią sistemą. Konstitucijos 148 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“ ir XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatos gali būti keičiamos tik referendumu. Tai reiškia, kad visos minėtuose Konstitucijos skirsniuose įtvirtintos vertybės (su Konstitucijos 1 straipsnio nuostatos išimtimi) yra saugomos vienodai. Konstitucijos 12 straipsnis yra Konstitucijos I skirsnyje „Lietuvos valstybė“. Šis Konstitucijos straipsnis, nustatantis Lietuvos Respublikos pilietybės santykių teisinio reguliavimo pagrindus, yra neatsiejamas nuo Lietuvos valstybės konstitucinės sampratos: Tauta kuria Lietuvos valstybę, suverenitetas priklauso Tautai (Konstitucijos 2 straipsnis), aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus (Konstitucijos 4 straipsnis). Tik Lietuvos Respublikos piliečiai, t. y. valstybinė bendruomenė – pilietinė Tauta, turi teisę spręsti, kokia turi būti Lietuvos valstybė, nustatyti Lietuvos valstybės konstitucinę santvarką, valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų sąrangą, asmens ir valstybės teisinių santykių pagrindus, šalies ūkio sistemą ir pan. Įgyvendindami piliečių teises ir laisves, piliečiai dalyvauja vykdant Tautos suverenitetą. Pilietybė išreiškia asmens teisinę narystę valstybėje, atspindi asmens teisinę priklausomybę pilietinei Tautai – valstybinei bendruomenei (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2006 m. lapkričio 13 d. nutarimai). Konstitucijos 12 straipsnis neatsiejamas ir nuo kitų Konstitucijos I skirsnyje įtvirtintų ir saugomų nuostatų dėl: Tautos suvereniteto (2 ir 3 straipsniai), Konstitucijos viršenybės (7 straipsnis); Lietuvos valstybės teritorijos vientisumo (10 straipsnis), valstybės

lietuvių kalbos (14 straipsnis); valstybės vėliavos (15 straipsnis), himno (16 straipsnis), sostinės (17 straipsnis) ir kt. Todėl Įstatyme nustačius lengvesnę vieno Konstitucijos I skirsnio esančio straipsnio – Konstitucijos 12 straipsnio, pakeitimo referendumu tvarką, ne tik pažeidžiamas Konstitucijos vientisumo principas, bet ir sukuriamas precedentas ateityje selektyviai keisti (nustatyti skirtingas balsų normas) kurio nors kito fundamentalios, nekvestionuojamos vertybės įtvirtinančių – Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“ ar XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ straipsnio nuostatas.

8. Papildomai pažymėtina ir tai, kad pagal Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalį įstatymai Seime priimami laikantis įstatymo nustatytos procedūros. Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad Seimo darbo tvarką nustato Seimo statutas, kuris turi įstatymo galią. Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalies nuostata yra susijusi su Konstitucijos 76 straipsnio nuostata, o Seimo darbo tvarkos nustatymas apima ir įstatymų leidybos procedūros reglamentavimą (Konstitucinio Teismo 2000 m. spalio 18 d., 2002 m. sausio 14 d. nutarimai). Be to, Konstitucinis Teismas ne kartą yra pabrėžęs, kad Seimo pareiga laikytis Seimo statute apibrėžtų įstatymų priėmimo taisyklių ne tiktai gali, bet ir turi būti traktuojama kaip konstitucinė pareiga, nes ją sąlygoja nuostata, įtvirtinta Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalyje (Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d., 2000 m. spalio 18 d., 2002 m. sausio 14 d. nutarimai).

9. Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje, *inter alia* 2008 m. vasario 22 d. nutarime, konstatavo, kad leidžiant įstatymus, kitus teisės aktus Seimą ir kiekvieną Seimo narį saisto Konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai bei įstatymo galią turintis Seimo statutas; Seimo pareiga laikytis Seimo statute apibrėžtų įstatymų priėmimo taisyklių – jo konstitucinė pareiga; kad negalima ignoruoti jokios Konstitucijoje ir (arba) Seimo statute įtvirtintos įstatymų leidybos proceso stadijos ar įstatymų leidybos taisyklės; būtinybė įstatymus priimti nuosekliai laikantis įstatymų leidybos proceso stadijų ir taisyklių kyla iš Konstitucijos. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad esminiai Seimo statute nustatytos įstatymų leidybos procedūros pažeidimai suponuoja, jog yra pažeidžiama ir Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalies nuostata, kad įstatymai Seime priimami laikantis įstatymo nustatytos procedūros.

10. Pamatinis demokratinės teisinės valstybės reikalavimas – Konstitucijos viršenybės principas (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas). Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas aktas priešingas Konstitucijai. Seimo priimti įstatymai turi atitikti Konstituciją. Tiek Seimas, tiek kiti įstatymų leidybos proceso dalyviai rengiamus ir priimamus teisės aktus turi derinti su Konstitucija. Tai yra viena iš svarbiausių konstitucinės santvarkos užtikrinimo priemonių ir vienas iš pamatinių teisinės valstybės reikalavimų (Konstitucinio Teismo 2000 m. spalio 18 d. nutarimas). Įstatymų, kitų Seimo teisės aktų atitikti Konstitucijai užtikrina ir Seimo įgyvendinama vidinė prevencinė kontrolė Seimo statute nustatytais būdais užkertant kelią leisti įstatymus, kitus teisės aktus, kurie gali prieštarauti Konstitucijai arba kitiems aukštesnės galios teisės aktams (Konstitucinio Teismo 2005 m. sausio 19 d. nutarimas).

11. Išvada, ar įstatymo projektas atitinka Konstituciją, įstatymus, teisėkūros principus ir teisės technikos taisykles, Seimo statuto reikalavimus, teikia Seimo kanceliarijos Teisės departamentas. Pagal Seimo statuto 138 straipsnio 2 dalį, jeigu Teisės departamentas pateikia išvadą, kad projektas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas privalo preliminarai apsprastyti šį projektą.

12. Seimo kanceliarijos Teisės departamentas 2018 m. gegužės 29 d. pateikė išvadą dėl priimto Įstatymo projekto, kurioje, be kita ko, konstatavo: „projekte siūlomas įtvirtinti vienodas referendumo rezultatų nustatymas dėl visų Konstitucijos nuostatų keitimo (išskyrus aptartas išimtis dėl referendumų, kurių sprendimai priimami, jeigu už

tai pasisakytų ne mažiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos piliečių, turinčių aktyviąją rinkimų teisę, Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas) ir ordinarinio įstatymo keitimo (priėmimo) bei kitų, su teisėkūra nesusijusių klausimų sprendimo, sudaro prielaidas paneigti Konstitucijos viršenybės principą, Konstitucijos I skirsnio reikšmę visam Konstitucijos tekstui, sumažinti Konstitucijos apsaugos standartus (Konstitucijos XIV skirsnis), iškreipti 1992 metų spalio 25 d. vykusiam referendumui išreikštą Tautos valią (išreikštą daugiau kaip pusės visų rinkėjų balsų) ir neatitinka teisinės valstybės ir atsakingo valdymo konstitucinių principų. Tokia išvada grindžiama Konstitucinio Teismo doktrina“. Šie Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvados teiginiai vertintini kaip konstatavimas, kad Įstatymo projektas prieštarauja Konstitucijai. Tačiau priimto Įstatymo projektas nebuvo preliminarai svarstomas Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitete, kaip to imperatyviai reikalauja Seimo statuto 138 straipsnio 2 dalis. Šis pažeidimas laikytinas esminiu įstatymų leidybos procedūros pažeidimu.

13. Tokia išvada darytina įvertinant ir tai, kad 2016 m. gegužės 10 d. buvo registruotas analogiškas priimtam Įstatymui Referendumo įstatymo Nr. X-929 7 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIP-4376, kuriuo buvo siūloma nustatyti lengvesnę Konstitucijos 12 straipsnio keitimo tvarką nei kitų Konstitucijos I ir XIV skirsnių nuostatomis. Seimo kanceliarijos Teisės departamentas 2016 m. gegužės 13 d. išvadoje dėl šio įstatymo projekto konstatavo: „Manome, kad toks projekte siūlomas įtvirtinti referendumo rezultatų nustatymas dėl Konstitucijos 12 straipsnio pakeitimo gali iškreipti (ar net paneigti Konstitucijos apsaugos esmę) minėtą Konstitucijos priėmimo referendumu standartą (daugiau kaip pusės visų rinkėjų balsų), taip pat Konstitucijos vientisumo ir darnos, teisinės valstybės ir atsakingo valdymo konstitucinius principus.“ Vadovaudamasis minėta Seimo statuto 138 straipsnio 2 dalies nuostata, Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas preliminarai apsvairstė šį įstatymo projektą ir 2016 m. gegužės 25 d. priėmė sprendimą, kad projektu siūlomos nuostatos pažeidžia Konstitucijos vientisumo ir darnos, teisinės valstybės ir atsakingo valdymo konstitucinius principus. Seimui 2016 m. birželio 7 d. posėdyje pritarus šiai Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvadai, Referendumo įstatymo Nr. X-929 7 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIP-4376 dėl prieštaravimo Konstitucijai nebuvo pateiktas.

14. Neteisės pagrindu teisė negali atsirasti (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas). Pagal Konstitucijos viršenybės principą visi teisės aktai privalo atitikti Konstituciją, kitaip jie negalioja ir yra neteisėti. Kaip minėta, Seimo priimto Įstatymo atitiktis Konstitucijai kelia abejonių tiek turinio, tiek ir jo priėmimo tvarkos aspektais. Todėl yra pagrindo manyti, kad konstituciškai ydingo Įstatymo pagrindu organizuojamo referendumo rezultatus teismas pripažintų neteisėtais ir negaliojančiais. Tokiu atveju vienas iš svarbiausių valstybės ir Tautos klausimų – teisės turėti Lietuvos Respublikos pilietybę kartu su užsienio šalies pilietybe išplėtimo klausimas – ir toliau liktų neišspręstas. Atsižvelgiant į tai, siūlytina, užuot ieškojus abejotinų referendumo tvarkos palengvinimo kelių, visiems susitelkti į atsakingą referendumo organizavimą, kuris nesupriešintų Tautai svarbių klausimų sprendimo su Konstitucijos viršenybės apsauga.

2 straipsnis.

S i ū l a u Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo Nr. IX-929 7 straipsnio pakeitimo įstatymą Nr. XIIIIP-1459 laikyti nepriimtu.

3 straipsnis.

P a v e d u Respublikos Prezidentės vyriausiajai patarėjai Rasai Svetikaitei pateikti šį dekretą Lietuvos Respublikos Seimui.

Respublikos Prezidentė

Dalia Grybauskaitė