



LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

SPRENDIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2021 m. gruodžio 29 d.
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Arūno Dirvono, Vaidos Urmonaitės-Maculevičienės (kolegijos pirmininkė) ir Mildos Vainienės (pranešėja), sekretoriaujant Laisvidai Versekienei,

dalyvaujant pareiškėjui Piliečių referendumo iniciatyvinės grupės koordinatoriui Zigmui Vaišvilai,

atsakovo Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos atstovams Esterai Miežytei ir Ramūnui Ramanauskui,

viešame teismo posėdyje žodinio proceso tvarka išnagrinėjo pareiškėjo Piliečių referendumo iniciatyvinės grupės koordinatoriaus Zigmo Vaišvilos skundą atsakovui Lietuvos Respublikos vyriausiajai rinkimų komisijai dėl sprendimo panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus.

Teisėjų kolegija

n u s t a t ė :

I.

1. Pareiškėjas Zigmą Vaišvilą 2021 m. lapkričio 17 d. kreipėsi į teismą, prašydamas panaikinti atsakovo Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos (toliau – ir Komisija) 2021 m. lapkričio 11 d. sprendimą Nr. Sp-246 „Dėl 2021 m. spalio 13 d. prašymo įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę ir referendumui siūlomo sprendimo galutinio teksto „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo dėl Konstitucijos 55 straipsnio pakeitimo“ (toliau – ir Sprendimas) ir įpareigoti Komisiją įregistruoti Lietuvos Respublikos piliečių, turinčių rinkimų teisę, iniciatyvinę grupę privalomajam referendumui dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 55 straipsnio pakeitimo paskelbti, patvirtinti šios iniciatyvinės grupės įregistravimo aktą, nustatyti, kad iniciatyvinės grupės teikimu iniciatyvinės grupės koordinatoriais skiriami Tauras Jakelaitis, Kęstutis Krikštaponis ir Zigmą Vaišvilą, taip pat priteisti bylinėjimosi išlaidų atlyginimą.

2. Pareiškėjas paaiškina, kad Piliečių referendumo iniciatyvinė grupė (toliau – ir Grupė) siekia, jog būtų įtvirtinta tokia Lietuvos Respublikos Seimo narių rinkimų sistema: 1) Seimo nariai renkami tik vienmandatėse rinkimų apygardose (mažoritarinė rinkimų sistema); 2) kandidatus į Seimo narius kelia tik Lietuvos Respublikoje registruotos ir veikiančios, valstybės ir užsienio lėšų negaunanti politinės partijos ir nevyriausybinės organizacijos; 3) kandidatai į Seimo narius nemoka piniginių užstatų; 4) kandidatai rinkimų apygardoje turi surinkti 3 proc. jų iškeliamą kandidatų remiančių apygardos piliečių, turinčių rinkimų teisę, parašų. Pareiškėjas mano, kad atsakovas

nepagrįstai Sprendimu atsisakė tenkinti Grupės 2021 m. spalio 13 d. prašymą įregistruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę ir siūlomą Lietuvos Respublikos įstatymo dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 55 straipsnio pakeitimo (toliau – ir Įstatymo projektas) tekstą, nes atsakovo argumentai apie Konstitucijos nuostatų ir jose įtvirtintų vertybių darnos reikalavimus Grupės pateiktam Įstatymo projektui nepagrįsti konkrečiais faktais dėl šio projekto. Pareiškėjui kyla abejonių dėl Komisijos nešališkumo, nes, jo teigimu, didžiąją Komisijos dalį sudaro dėl ginčo dalyko šališki nariai – politinių partijų, kurios yra suinteresuotos išsaugoti dabartinę ydingą Seimo rinkimų ir politinių partijų finansavimo iš biudžeto sistemą, nustatytą Seimo priimtais įstatymais, atstovai, be to, Sprendimas buvo priimtas vienbalsiai, be diskusijų. Pareiškėjas tvirtina, kad siūlymas sudaryti galimybę pasinaudoti pasyviaja rinkimų teise Seimo rinkimuose ir per nevyriausybinės organizacijos neprieštarauja Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pateiktiems jos nuostatų išaiškinimams, kadangi būtent atsakovo nurodyta sistema pažeidžia Konstitucinio Teismo išaiškinimus (2008 m. spalio 1 d. nutarimas) bei verčia piliečius, norinčius dalyvauti Seimo rinkimuose, tapti politinių partijų nariais. Atsakovo pozicija šiuo aspektu nenuosekli ir prieštaringa, nes, viena vertus, jis pasisako už daugiamandatės apygardos išsaugojimą, kita vertus, jis gina atskiro asmens teisę balotiruotis. Atsakovas nepateikė jokių argumentų, kodėl nevyriausybinės organizacijos negali dalyvauti Seimo rinkimuose, keldamos kandidatus vienmandatėse apygardose. Nevyriausybinių organizacijų dalyvavimas užkirstų dabartinę netinkamą praktiką, kai save išsikėlę Seimo nariai, neturėdami bendros veiklos bendražygių, neužtikrina savo priesaikų rinkėjams, negali jų įgyvendinti, dažnai keičia Seimo frakcijas (neužtikrinamas Seimo veiklos stabilumas, netenkinami teisėti rinkėjų lūkesčiai). Pareiškėjas pažymi, kad atsakovo nurodytos Konstitucijos nuostatos (34, 55, 56, 57, 78, 79, 80 ir 119 str.), įpareigojančios įstatymu įtvirtinti ne tik Seimo, bet ir Respublikos Prezidento bei savivaldybių tarybų, rinkimų sistemas (rinkimų organizavimo pagrindus ir tvarką, rinkimų agitaciją, ginčų nagrinėjimo procedūras ir t. t.), nesusijusios su Įstatymo projektu, juolab kad skirtingi rinkimai reglamentuojami skirtingai, pavyzdžiui, savivaldybių tarybų rinkimuose gali dalyvauti ne tik politinės partijos, bet ir prieš pat rinkimus įsisteigę rinkimų komitetai. Grupės pasiūlymas labiau atitiktų rinkėjų lūkesčius nei pastaruojų atveju, nes nevyriausybinių organizacijos yra seniau įregistruotos bei žinomos rinkėjams, jų veikla labiau prognozuojama. Be to, Grupės pateiktas Įstatymo projektas suderinamas su Konstitucijos 34 straipsnyje įtvirtinta aktyviaja rinkimų teise; būtent dabartinė mišri Seimo rinkimų sistema pažeidžia minėtą Konstitucijos nuostatą, nes politinių partijų iškelti kandidatai (tie patys ir vienmandatėje, ir daugiamandatėje rinkimų apygardoje) gauna daugiau rinkėjų balsų nei tik vienmandatėje rinkimų apygardoje save iškėlęs asmuo (lygios Seimo narių rinkimų teisės, įtvirtintos Konstitucijos 55 str., pažeidimas). Pareiškėjas teigia, kad atsakovo pateiktas Konstitucijos 35 straipsnio trečiosios dalies interpretavimas šališkas, o dabartinė politinių partijų finansavimo iš biudžeto sistema, pagal kurią partijos, kurios neturi narių Seime, nebegali dalyvauti nei politinėje veikloje, nei Seimo rinkimuose (yra finansuojamos tik nereikšmingo dydžio narių mokesčiais ir fizinių asmenų aukomis iki 12 Eur), iš esmės sukūrė tam tikrą politinių partijų monopoliją. Pareiškėjo įsitikinimu, siūlomas reikalavimas kandidatui į Seimo narius surinkti konkretų apygardos rinkėjų, remiančių jo iškėlimą, parašų skaičių užtikrintų atsakingą, pagrįstą politinį procesą, kurio metu pretendentai į Seimo narius įrodytų turintys tam tikrą politinę visuomenės paramą. Šiuo metu esant didelei finansinei atskirčiai tarp piliečių, finansinis užstatas papildomai ir esmingai pažeidžia kandidatų teisę rinkimuose dalyvauti lygiai su kitais. Siūlomas apribojimas politinių partijų finansavimui valstybės lėšomis niekaip neriboja kitų jų finansavimo šaltinių. Konstitucijos 35 straipsnio trečioji dalis ir kiti straipsniai nereglamentuoja politinių partijų finansavimo. Pareiškėjas tvirtina, kad Sprendimas nepagrįstai apriboja piliečių konstitucinę teisę į referendumo iniciatyvą, yra nesuderinamas su demokratinio valstybės valdymu, teisingumu, teisėtų lūkesčių apsauga, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principais, taip pat teisinės valstybės principu.

3. Atsakovas Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija atsiliepime į skundą prašo atmesti pareiškėjo skundą.

4. Atsakovas mano, kad Sprendimas yra teisėtas ir pagrįstas, nes jame siūlomos referendumui nuostatos buvo pripažintos neatitinkančiomis iš Konstitucijos kylančių reikalavimų. Grupė siekia

apriboti pavienių piliečių dalyvavimą Seimo formavime, tačiau tai nesuderinama su Konstitucija (55, 56, 57, 78, 79, 80 ir 119 str.), aktyviosios ir pasyviosios rinkimų teisės konstituciniais pagrindais (Konstitucijos 34 str.). Siūlomu teisiniu reguliavimu ne tik būtų apribota galimybė paviniams asmenims tapti nepriklausomais kandidatais į Seimo narius, privalomai juos susaistant su politinėmis partijomis ir (ar) nevyriausybinėmis organizacijomis, bet tuo pačiu, t. y. numatant Konstitucijoje vien tik Seimo narių rinkimų sistemą (konkretų jos modelį), pažeistas ir Konstitucijos vientisumo, joje įtvirtintų vertybių darnumo principas; kyla pagrįstų abejonių ir dėl tokių rinkimų demokratiškumo bei jų rezultatų teisėtumo. Atsakovas teigia, kad siūlomu teisiniu reguliavimu siekiama ne pagerinti (suvienodinti) rinkimuose dalyvaujančių fizinių ir juridinių asmenų sąlygas finansine prasme, bet jas pabloginti vienai iš tokių grupių – politinėms partijoms. Finansavimo politinėms partijoms iš valstybės biudžeto uždraudimas savaime nereikštų kitų rinkimuose dalyvaujančių ar dalyvausiančių fizinių ir juridinių asmenų finansinės padėties pagerėjimo, juolab galimybės gauti aukas iš juridinių asmenų. Siūlomas finansavimo modelis (kitais variantais, jokio modelio nesiūlymas) gali pakenkti demokratinei sistemai kaip visumai. Esamas politinių partijų finansavimo iš valstybės biudžeto teisinis reguliavimas, Konstitucinio Teismo vertinimu, atitinka iš Konstitucijos kylančius reikalavimus. Atsakovo įsitikinimu, Įstatymo projektas neatitinka iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, todėl Grupės lūkesčiai dėl jos įregistravimo negali būti laikomi teisėtais ir ginamais įstatymų nustatyta tvarka. Be to, atsakovas tvirtina, jog skundo teiginiai apie Komisijos narių šališkumą yra tik prielaidos, neturinčios jokio faktinio pagrindo. Komisijos nariai yra nepriekaištingos reputacijos, Komisija yra nepriklausoma nuo valstybės institucijų ir pareigūnų, įskaitant Seimo narius, partijas, nevyriausybinės organizacijos ir pačius piliečius. Komisijos vieningumas dėl pateikto prašymo rodo tik tai, kad Įstatymo projektas neabejotinai neatitinka iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

Teisėjų kolegija

k o n s t a t u o j a:

II.

5. Nagrinėjamoje byloje ginčas kilo dėl Komisijos 2021 m. lapkričio 11 d. sprendimo Nr. Sp-246 teisėtumo ir pagrįstumo. Skundžiamu Komisijos sprendimu atsisakyta registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę motyvuojant tuo, kad iniciatyvinė grupė referendume siūlo spręsti su Konstitucija nesuderinamą klausimą.

6. Pareiškėjo atstovaujama piliečių referendumo iniciatyvinė grupė siekia inicijuoti referendumą, kuriame būtų balsuojama dėl Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalies pakeitimo, ją išdėstant taip: „Seimą sudaro Tautos atstovai – 141 Seimo narys, kurie renkami vienmandatėse apygardose ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu iš kandidatų, kuriuos kelia Lietuvos Respublikoje registruotos ir veikiančios valstybės ir užsienio lėšų negaunančios politinės partijos bei nevyriausybinės organizacijos. Kandidatai į Seimo narius piniginių užstatų nemoka, rinkimų apygardoje turi surinkti 3 procentus iškėlimą kandidatų remiančių apygardos rinkimų teisę turinčių piliečių parašų“.

7. Ginčijamas sprendimas, be kita ko, grindžiamas tuo, kad siūlomas Konstitucijos pakeitimas prieštarauja Konstitucijos nuostatoms, kadangi pagal Konstituciją negalimas toks teisinis reguliavimas, kad asmuo, norintis pasinaudoti savo pasyviąja rinkimų teise renkant Seimo narius, būtų priverstas tapti kurios nors politinės partijos nariu arba susaistyti save su kuria nors politine partija kitokiais, ne formalios narystės ryšiais; siūlomas pakeitimas pažeistų teisę dalyvauti rinkimuose; siūlomu reguliavimu siūloma apriboti politinių partijų finansavimo šaltinius, kas trikdytų daugiapartinės sistemos laisvą raidą, neproporcingai apsunkintų politinių partijų veiklą; Konstitucijoje nustatytus kitus siūlomus reikalavimus būtų pažeistas Konstitucijos vientisumo, darnumo principas.

Dėl ginčo teisiniams santykiams taikomos teisės

8. Ginčijamo akto priėmimo metu ir bylos nagrinėjimo teisme metu Lietuvos teisėje nėra galiojančio įstatymo, reguliuojančio referendumo teisinius santykius. Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarimu Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas (2018 m. gruodžio 20 d. redakcija) buvo pripažintas prieštaraujančiu Lietuvos Respublikos Konstitucijai, šis nutarimas oficialiai buvo paskelbtas 2021 m. liepos 1 d. (TAR, 2021-07-01, Nr. 14847) ir, vadovaujantis Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai, Referendumo įstatymas (2018 m. gruodžio 20 d. redakcija) nuo 2021 m. liepos 1 d. nebegali būti taikomas.

9. Remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojama praktika ginčiuose dėl referendumo teisės įgyvendinimo vien ta aplinkybė, kad įstatymų leidėjas nėra suregulavęs referendumo teisinių santykių, savaime negali paneigti asmens galimybės pasinaudoti referendumo teise, todėl susidariusi teisės spraga turi būti *ad hoc* užpildoma tiesiogiai vadovaujantis Konstitucija ir teisę aiškinant konkrečiais atvejais pagal teisės aiškinimo metodus (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. spalio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. R-14-1062/2021, 2021 m. liepos 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. R-11-552/2021, kt.).

10. Komisijos įgaliojimai priimti sprendimus dėl piliečių iniciatyvinės grupės referendumui surengti registravimo yra įtvirtinti šiuo metu galiojančio Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 3 straipsnio 6 dalies 1 punkte, pagal kurį vykdydama referendumus arba, kai realizuojama piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, Vyriausioji rinkimų komisija, be šio straipsnio 2 dalyje nustatytų funkcijų registruoja Lietuvos Respublikos piliečių iniciatyvinę grupę referendumui surengti, išduoda piliečių parašų rinkimo lapus.

11. Konstitucinis Teismas yra pasisakęs, kad iš Konstitucijos bei Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 3 straipsnio 6 dalies 1 punkto kyla Komisijos įgaliojimai ir pareiga vertinti, ar referendumo iniciatyva neprieštarauja Konstitucijai: pasak Konstitucinio Teismo 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* (be kita ko) ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paisoma reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialiuųjų Konstitucijos keitimo apribojimų, ir atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kurios referendumui siūlomas projektas šių reikalavimų neatitinka. Kitaip aiškinant aptartąją 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 (Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas).

12. Konstitucijos 2 straipsnyje 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. Pagal Konstituciją referendumas yra tiesioginio Tautos aukščiausios suverenios galios vykdymo forma; pažymėtina, kad referendumo iniciatyvinės grupės negali būti nei tapatinamos su Tauta, nei kalbėti jos vardu (Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 11 d. sprendimas, 2014 m. liepos 11 d. nutarimas). 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 Konstitucija saisto ir pačią valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą, todėl Tautos aukščiausia suvereni galia gali būti vykdoma, *inter alia* tiesiogiai (referendumu), tik laikantis Konstitucijos (Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas).

13. Konstitucinis Teismas taip pat yra pažymėjęs, kad materialieji Konstitucijos keitimo apribojimai taikytini ir referendumu keičiant Konstituciją: iš Konstitucijos viršenybės principo *inter alia* kyla imperatyvas neteikti referendumui tokių galimų sprendimų, kurie neatitiktų iš Konstitucijos kylančių reikalavimų. Pasak Konstitucinio Teismo, Konstitucija saisto ir pačią valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą; aiškinant Konstituciją negali būti priešpriešinamos tiesioginio (referendumu) ir netiesioginio (per Tautos atstovybę – Seimą) Tautos aukščiausios suverenos 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, lemiantį 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 koki, net ir iš Konstitucijos kylančių reikalavimų neatitinkantį, teisinį reguliavimą, *inter alia* pačioje Konstitucijoje. <...> Konstitucijos 67 straipsnio 3 punkte nustatyta, kad Seimas priima nutarimus dėl referendumų. Konstitucijos 67 straipsnio 3 punkto formuluotė suponuoja ne tik Seimo įgaliojimus priimti nutarimą paskelbti referendumą, bet ir jo įgaliojimus priimti nutarimą neskelbti referendumo įstatyme nustatytais pagrindais (Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas). Referendumui negali būti teikiamas toks Konstitucijos pataisos projektas, kuriuo būtų nepaisoma materialųjų 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; 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 materialųjų Konstitucijos keitimo apribojimų; pagal Konstituciją įstatyme *inter alia* turi būti nustatyti iš konstitucinių teisinės valstybės, Konstitucijos viršenybės, atsakingo valdymo principų kylantis referendumą organizuojančios institucijos – Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai tikrinti siūlomo spęsti 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 materialųjų Konstitucijos keitimo apribojimų; 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 materialųjų Konstitucijos keitimo apribojimų (Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas).

14. Vadovaujantis šia konstitucine jurisprudencija galima daryti išvadą, kad Komisija turėjo pareigą neregistruoti pareiškėjo atstovaujamos piliečių iniciatyvinės grupės referendumui surengti, jeigu referendumui siūlomas Įstatymo projektas neatitinka iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

15. Konstitucinis Teismas yra pasisakęs, kad vienas esminių konstitucinio teisinės valstybės principo elementų yra teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvas, kuris suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui: jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2016 m. gruodžio 7 d., 2019 m. birželio 7 d. nutarimai); teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2017 m. vasario 24 d., 2019 m. birželio 7 d. nutarimai); iš konstitucinio teisinės valstybės principo kyla teisinio reguliavimo aiškumo ir apibrėžtumo imperatyvai (Konstitucinio Teismo 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas). Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus teisėkūros subjektams, *inter alia* tai, kad teisės aktus jie gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų; leidžiant teisės aktus turi būti paisoma teisėkūros procedūrinių reikalavimų, taip pat ir tų, kuriuos yra nusistatęs pats teisėkūros subjektas (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2019 m. balandžio 16 d. nutarimai).

16. Kartu pažymėtina, kad referendumui siūlomo klausimo neaiškumas taip pat nesuderinamas ir su konstituciniais reikalavimais referendumo teisei. Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, 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 (Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 22 d., 2014 m. liepos 11 d. nutarimai).

17. Komisija privalo atsisakyti registruoti referendumo iniciatyvinę grupę siekiančią surengti referendumą, kuriame būtų balsuojama dėl įstatymo ar Konstitucijos pataisos, neatitinkančios šioje konstitucinėje jurisprudencijoje nurodytų reikalavimų.

18. Siūlomame projekte apibrėžiant Seimo rinkimuose teisę kelti kandidatus turinčius subjektus nurodyta, kad šią teisę turi „Lietuvos Respublikoje registruotos ir veikiančios valstybės ir užsienio lėšų negaunančios politinės partijos bei nevyriausybinės organizacijos“. Iš Įstatymo projekto nėra aiškus politinėms partijoms ir nevyriausybinėms organizacijoms keliamas reikalavimas veikti Lietuvos Respublikoje. Tokio reikalavimo neatitiktų politinės partijos ir nevyriausybinės organizacijos, kurios arba (1) nevykdo veiklos, arba (2) veiklą visiškai ar iš dalies vykdo ne Lietuvos Respublikoje. Aptariama nuostata apimtų įvairias situacijas, pavyzdžiui, kada politinė partija ar nevyriausybinė organizacija veikia kaip tarptautinės politinių partijų ar nevyriausybinių organizacijų asociacijos narė ir pan.

19. Įstatymo projekte taip pat numatytas reikalavimas, jog kandidatus Seimo rinkimuose gali kelti politinė partija ar nevyriausybinė organizacija, kuri negauna valstybės ir užsienio lėšų. Šiuo metu Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatyme, Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatyme ir atskiruose rinkimų teisę reglamentuojančiuose įstatymuose įtvirtintas kompleksinis politinių partijų bei politinių kampanijų finansavimo modelis, pagal kurį yra imperatyviai sureguliuoti leistini finansavimo šaltiniai. Grupės siūlomu projektu nėra siūloma uždrausti šiuo metu galiojantį politinių partijų finansavimo modelį, bet yra siūloma dalimi leistinų finansavimo šaltinių besinaudojančioms politinėms partijoms nesuteikti teisės kelti kandidatus Seimo rinkimuose. Aptariamas reikalavimas atimtų teisę kandidatus Seimo rinkimuose kelti politinėms partijoms ar nevyriausybinėms organizacijoms, kurios gavo aukų iš fizinių asmenų ar gavo nario mokesčius iš fizinių asmenų, kurie yra Lietuvos Respublikos piliečiai, tačiau gyveno užsienyje tuo metu, kai skyrė lėšas ir pan.

20. Įstatymo projektu yra siūloma numatyti, kad teisė kelti kandidatus Seimo rinkimuose būtų suteikta nevyriausybinėms organizacijoms. Pažymėtina, kad šiuo metu Lietuvos teisėje tokio pobūdžio subjektams nėra numatyta teisė kelti kandidatus rinkimuose. Konstitucijoje nevyriausybinių organizacijų terminas nėra naudojamas, todėl konstitucinėje jurisprudencijoje nėra suformuluotas ir tikslus jo apibrėžimas. Projekte pateikto termino lingvistinė formuluotė imperatyviai suponuoja tik

tai, kad tokios organizacijos nėra politinės partijos, jos steigėja nėra Vyriausybė bei, galbūt, kitos valstybės institucijos. Įstatymo projekto turinys suponuoja, kad teisė kelti kandidatus Seimo rinkimuose būtų suteikiama iš esmės visiems viešiesiems juridiniams asmenims.

21. Nagrinėjamame projekte yra numatyta nuostata „Kandidatai į Seimo narius piniginių užstatų nemoka“. Siūloma formuluotė nedraudžia kandidatams taikyti kitokio pobūdžio mokesčių, kurie yra negražinami pasibaigus rinkimams; Įstatymo projekte numatyta, kad piniginių užstatų nemoka kandidatai, todėl nėra draudžiama reikalauti kandidato registracijai sumokėti pinigines lėšas iš kitų subjektų (pavyzdžiui, kandidatą iškėlusią politinių partijų).

22. Šio sprendimo 18-21 pastraipose aptariamos Įstatymo projekto nuostatos apima labai įvairias situacijas, bet pačiame Įstatymo projekte nepateikti kriterijai, kuriais vadovaujantis galima būtų identifikuoti šių nuostatų taikymo sritį. Toks abstraktus Įstatymo projektas yra neaiškus, todėl iš jo turinio nėra galimybės nustatyti kokie konkretūs reikalavimai kiltų subjektams, turintiems teisę registruoti kandidatus Seimo rinkimuose. Tokiu būdu, nebūtų įmanoma užtikrinti, kad referendume balsuojantys piliečiai būtų tiksliai informuoti apie referendume sprendžiamą klausimą, todėl prietina prie išvados, kad teikiant aptartą siūlymą referendumui nebūtų įgyvendinamas Konstitucijos reikalavimas referendume nustatyti tikrąją Tautos valią.

23. Referendumo iniciatyvinės grupės siūlomame Įstatymo projekte numatyta, kad kandidatas „rinkimų apygardoje turi surinkti 3 procentus iškėlimą kandidatų remiančių apygardos rinkimų teisę turinčių piliečių parašų“. Šioje nuostatoje numatytas imperatyvus reikalavimas įtvirtina pareigą surinkti labai konkretų rinkėjų parašų skaičių, kas galėtų būti kliūtimi registruoti kandidatais asmenis, surinkusius daugiau arba mažiau rinkėjų parašų. Tokio imperatyvaus reikalavimo tikslingumas niekaip nepagrįstas, o jo praktinis įgyvendinimas gali būti nulemtas įvairių atsitiktinių aplinkybių, nesusijusių su tuo, ar kandidatu siekiantis tapti asmuo turi didelės rinkėjų dalies palaikymą. Pastebėtina, kad Lietuvos rinkimų teisėje tokio pobūdžio reikalavimas yra nustatytas kitokiose situacijose, tačiau jis formuluojamas įtvirtinant pareigą surinkti „ne mažiau“ kaip nustatytą rinkėjų parašų skaičių.

24. Minimalus kandidato iškėlimą remiančių rinkėjų skaičius Įstatymo projekte yra apibrėžiamas kaip procentinė dalis nuo „apygardos rinkimų teisę turinčių piliečių“. Procentinės dalies naudojimas vietoje absoliutaus skaičiaus Seimo rinkimų vienmandačių apygardų kontekste sukuria teisinį neapibrėžtumą, be kita ko, nes Seimo rinkimų įstatyme numatyta galimybė rinkėjų sąrašus tikslinti rinkimų eigoje (žr. pvz., Seimo rinkimų įstatymo 32-33 str.) ir dėl to kandidato įregistravimui reikalingas asmens iškėlimą kandidatų remiančių rinkėjų parašų skaičius gali keistis rinkimų eigoje. Taip pat pažymėtina, kad pagal šiuo metu galiojančio Seimo rinkimų įstatymo 33 straipsnio 1 dalį užsienyje gyvenantys rinkėjai įrašomi į tos vienmandatės rinkimų apygardos, kurios teritorijoje yra Lietuvos Respublikos Seimas, rinkėjų sąrašą. Aptariama projekto nuostata sudarytų prielaidas, kad rinkimų apygardoje, kurioje balsuoja užsienyje gyvenantys rinkėjai, siekiantys tapti kandidatais asmenys atsidurtų nelygioje padėtyje su kitose vienmandatėse apygardose siekiančiais tapti kandidatais asmenimis. Pažymėtina, kad vadovaujantis 33 straipsnio 3 dalimi, užsienyje balsuojančių rinkėjų sąrašai yra taip pat koreguojami rinkimų eigoje. Dėl paminėtų priežasčių siekiantiems tapti kandidatais asmenims būtų sudėtinga iš anksto numatyti konkretų privalomų surinkti parašų skaičių.

25. Išdėstytų piliečių referendumo iniciatyvinės grupės siūlomo įstatymo dėl Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalies pakeitimo projekto trūkumų visuma patvirtina, jog šio Įstatymo projekto nuostatos yra neaiškios, suformuluotos netiksliai, jose yra dviprasmybių. Dalis aptartų Įstatymo projekto nuostatų kelia neįgyvendinamus reikalavimus, dalis būtų nulemta įvairių atsitiktinių aplinkybių. Ankščiau įvardintais esminiais ir gausiais trūkumais pasižymintis Įstatymo projektas galėtų sukelti teisinį neapibrėžtumą, o tai yra nesuderinama su teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvu, kylančiu iš konstitucinio teisinės valstybės principo.

26. Remdamasi išdėstyta, teisėjų kolegija prieina prie išvados, kad piliečių referendumo iniciatyvinės grupės referendume siūloma svarstyti Konstitucijos pataisa galėtų pažeisti Konstitucijos nuostatų darną, ji neatitinka materialiujų Konstitucijos keitimo apribojimų, todėl Komisija, vadovaudamasi Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 3 straipsnio 6 dalies 1 punktu bei tiesiogiai

iš Konstitucijos kylančiais įgaliojimais, turėjo pareigą atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę.

III.

27. Nustačius, kad piliečių referendumo iniciatyvinė grupė negalėjo būti registruojama dėl siūlomo įstatymo dėl Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalies pakeitimo projekto trūkumų, pažymėtina, jog dėl šių trūkumų pobūdžio nėra visiškai aiški siūlomo teisinio reguliavimo prasmė, todėl referendumo iniciatyvinei grupei jų neištaičius nėra galimybės tinkamai įvertinti jų atitikties kitiems reikalavimams, kuriuos privalo atitikti referendume siūlomi spęsti klausimai. Dėl to skundžiamu sprendimu Komisija neturėjo pagrindo daryti išvadų dėl siūlomo Įstatymo projekto atitikties Konstitucijos nuostatomis kitais atžvilgiais, bet turėjo pareigą neregistruoti referendumo iniciatyvos tuo pagrindu, kad siūlomas Įstatymo projektas dėl savo trūkumų neatitinka teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvo, kylančio iš konstitucinio teisinės valstybės principo. Tačiau, nepaisant to, kad Komisija netinkamai nurodė atsisakymo registruoti referendumo iniciatyvinę grupę teisinį pagrindą, skundžiamu administraciniu aktu priimtas sprendimas atsisakyti registruoti referendumo iniciatyvinę grupę yra teisėtas, kadangi Komisija neturėjo diskrecijos priimti kitokio galutinio sprendimo.

28. Dėl šios priežasties pareiškėjo nusiskundimai dėl Komisijos narių šališkumo savaime nesudaro pagrindo tenkinti skundo reikalavimus: net nustačius, kad priimant skundžiamą aktą Komisijos nariai būtų buvę šališki, piliečių referendumo iniciatyvinė grupė negalėtų būti registruojama, kadangi grupės siūlomas įstatymas dėl Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalies pakeitimo projekto neatitinka materialųjų Konstitucijos keitimo apribojimų bei pažeistų Konstitucijos nuostatų darną. Pareiškėjas nenurodė aplinkybių, kurios pagrįstų priešingą išvadą, todėl nėra pagrindo tenkinti pareiškėjo skundo reikalavimus. Nepaisant to, pažymėtina, kad pareiškėjo nusiskundimai dėl Komisijos narių šališkumo yra nepagrįsti. Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas (be kita ko, įstatymo 7, 12 str.) sukuria teises prielaidas, kad priimant sprendimus politinių interesų dominavimo būtų išvengta. Tai, kad Komisijos sudėtyje yra politinių partijų pasiūlyti nariai, kaip teisinio pobūdžio taisyklė, pati savaime nesuponuoja interesų konflikto vien tuo pagrindu, jog referendumo iniciatyva hipotetiškai gali turėtų įtakos politinių partijų interesams. Toks interesų konfliktas turi būti konstatuotas ne teisinės abstrakcijos pagrindais, o individualizuotu vertinimu (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. R-21-415/2021).

29. Pareiškėjas skundu taip pat prašo priteisti bylinėjimosi išlaidų atlyginimą. Administracinių bylų teisenos įstatymo 40 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad proceso šalis, kurios naudai priimtas sprendimas, turi teisę gauti iš kitos proceso šalies savo išlaidų atlyginimą. Netenkinant pareiškėjo skundo reikalavimų sprendimas yra priimamas ne jo naudai, todėl nėra pagrindo tenkinti prašymą priteisti bylinėjimosi išlaidų atlyginimą.

30. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, teisėjų kolegija daro išvadą, kad skundžiamas Komisijos 2021 m. lapkričio 11 d. sprendimas yra teisėtas, Komisija neturėjo įgaliojimų registruoti referendumo iniciatyvinę grupę, todėl pareiškėjo reikalavimai Komisijos 2021 m. lapkričio 11 d. sprendimą panaikinti ir įpareigoti Komisiją įregistruoti Lietuvos Respublikos piliečių, turinčių rinkimų teisę, iniciatyvinę grupę privalomajam referendumui dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 55 straipsnio pakeitimo paskelbti, patvirtinti šios iniciatyvinės grupės įregistravimo aktą, nustatyti, kad iniciatyvinės grupės teikimu iniciatyvinės grupės koordinatoriais skiriami Tauras Jakelaitis, Kęstutis Krikštaponis ir Zigmas Vaišvila, atmetami kaip nepagrįsti.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 88 straipsnio 1 punktu ir 126 straipsnio 1 dalimi, teisėjų kolegija

n u s p r e n d ž i a :

Pareiškėjo Piliečių referendumo iniciatyvinės grupės koordinatoriaus Zigmo Vaišvilos skundą atmesti.

Sprendimas neskundžiamas.

Teisėjai

Arūnas Dirvonas

Vaida Urmonaitė-Maculevičienė

Milda Vainienė