

TEISĖS NORMATYVUMAS IR KONSTITUCINIO TEISMO KOMPETENCIJA

Vaidotas A. Vaičaitis

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentas
Socialinių mokslų daktaras
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: vaidotas1@hotmail.com

Straipsnis suskirstytas į tris dalis: pirmoje dalyje trumpai nagrinėjamas teisės normatyvumo ir nenorminių teisės šaltinių klausimas; antroje dalyje – nenorminių dokumentų konstitucingumo kontrolės Lietuvoje praktika; trečioje dalyje nagrinėjama Konstitucinio Teismo kompetencija tirti 2008 m. birželio 3 d. Seimo nutarimu patvirtintos Valstybinės šeimos politikos koncepcijos konstitucingumą. Pagrindinis straipsnio tikslas – remiantis Konstitucija išanalizuoti Konstitucinio Teismo kompetenciją nenorminių teisės aktų atžvilgiu. Straipsnio autorius kritiškai vertina Konstitucinio Teismo priimtą diskreciją vykdyti nenorminių teisės aktų konstitucingumo kontrolę.

The article is composed of three parts: the first part deals with normativity of law and soft law concept; the second part deals with question of judicial (constitutional) review of soft law documents; the third part analyses the possibility of Lithuanian Constitutional Court to review constitutionality of the Conception of national family policy as soft law document. The main object of the article is, relying on the Lithuanian Constitution, to analyse the competence of the Constitutional Court regarding review of constitutionality of soft law documents. Therefore, the author criticises the Court's position in undertaking the competence of constitutional review regarding soft law documents.

Įvadas

Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimas [21], kuriame buvo nagrinėtas 2008 m. birželio 3 d. Seimo nutarimu patvirtintos Valstybinės šeimos politikos koncepcijos nuostatų konstitucingumas, yra puiki proga pasigilinti ne tik į minėtą dokumentą, bet ir į teisės normatyvumo idėją bei Konstitucinio Teismo kompetenciją nenorminių dokumentų atžvilgiu. Reikia pripažinti, kad visi aukščiausieji teismai laiko perspektyvoje yra linę plė-

ti savo pirminę kompetenciją, tačiau teisės mokslo uždavinys gali būti siejamas ir su tam tikru tokio kompetencijos plėtimo „amortizavimu“. Straipsnio naujumas ir aktualumas tas, kad Konstitucinio Teismo kompetencija nenorminių teisės šaltinių atžvilgiu Lietuvos teisės mokslo dar nebuvo nagrinėta. Vienas iš straipsnio tikslų – pradėti platesnę diskusiją Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo kompetencijos klausimu. Straipsnyje naudotasi įvairiais tyrimo metodais, tačiau kaip svarbiausius

būtų galima paminėti loginį, analitinį, gramatinį, sisteminių ir lyginamąjį. Straipsnyje remiamasi tiek Lietuvos Respublikos teisės aktais, tiek mokslinė literatūra bei Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija.

1. Teisės normatyvumas ir *soft law*

Kadangi šiame straipsnyje rašoma apie *konceptiją* kaip apie tam tikrą nenorminio teisės akto formą, todėl būtina šiek tiek aptarti teisės normatyvumą ir vadinamųjų nenorminių teisės aktų sampratą. Lietuvos, kaip ir kitų kontinentinės Europos šalių, teisės mokyklos sunkiai galėtų apsieiti be termino „norma“ ir „normatyvumas“¹. Lietuvoje iki dabar studentai teisės teorijos (baudžiamosios teisės ir kt.) paskaitose mokomi, kas yra „teisės norma“ ir kas sudaro „teisės normos struktūrą“. Vis dėlto šio per vokiečių filosofiją į teisę atėjusio termino samprata nėra tokia jau vienareikšmė, kaip galėtų atrodyti iš pirmo žvilgsnio. Terminas „norma“ paprastai kildinamas iš graikiško *nomós* (gr. *νόμος*), kuris buvo plačiai vartojamas Platono, Aristotelio ir kitų graikų filosofų ir reiškiantis visų pirma *paprotį, taisyklę, konvenciją*, vėliau įgavusio ir *teisės* reikšmę. Naujaisiais laikais vokiečių filosofai, ypač – Immanuelis Kantas, išpopuliarino filosofijoje terminą „normatyvumas“, kurį vėliau perėmė logika, sociologija, teisė ir kiti socialiniai ir humanitariniai mokslai. Kadangi H. Kelsenas savo teisės sampratoje taip pat plačiai vartojo normos ir normatyvumo terminus, todėl šie terminai dažnai asocijuojasi su pozityvistine teisės samprata. Kelsenas,

panašiai kaip ir I. Kantas, normatyvumą aiškino kaip vieną iš svarbiausių teisės požymių, nurodantį į tai, kas „turi būti“ (vok. *sollen*), priešinant tam, kas „yra“ (pvz., objektyviai gamtoje egzistuoja), ir tai, kas deskriptyviai apibrėžiama. Taigi pagal šią teisinio pozityvizmo filosofiją normatyvumas siejamas su komandomis (įsakymais), leidimais, įgaliojimais ir draudimais [25, p. 45]. Panašiai teisės normas suprato ir H. L. A. Hartas, išskyręs pirmines normas, nustatančias pareigas (ir teises), bei antrines (galėtume sakyti, „procesines“) normas, suteikiančias galias viešosioms institucijoms [24, p. 161–162]. Taip pat ir Rusijoje (vėliau Sovietų Sąjungoje) bei kitose kontinentinės Europos šalyse norma ir teisės normatyvumas tradiciškai siejamas su mums gerai žinoma „valstybės nustatyta ir saugoma visuotinai privaloma bendro elgesio taisykle, sukuriančia teisės subjektams teises ir pareigas“ [22, p. 90]. Lietuvos (ir kitų Vidurio ir Rytų Europos šalių) teisės moksle dabar nėra populiariau kalbėti apie teisės normatyvumą ar apie teisę kaip normų visumą, nes tai dažnai siejama su sovietinės teisės pozityvistinės tradicijos palikimu². Nors Lietuvos teisės mokslo ir teismų praktikos diskurse nėra atsisakyta vartoti termino „normos“, vis dėlto teisės norma vis mažiau siejama su jos visuotiniu ar išimtinai su valstybės nustatyta pozityviaja teise. Šiame kontekste gana problemiška darosi vienareikšmiškai kalbėti apie *norminius* teisės aktus, nes, viena vertus, teisės normatyvumo dažnai nevengiama priskirti individualiems administraciniais teisės aktams ir teismų sprendimams, kita vertus, ir pati teisės samprata pradėta siėti

¹ Išimtis gal tik Prancūzija, remiantis kurios teisės terminija, vietoj žodžio „norma“ vartojama žodis „taisyklė“ – „*règle*“, beje, panašiai kaip ir anglų kalba vartojamas terminas „rule“.

² Lietuvoje vyraujančią teisinę pozityvizmą beveik prieš 20 metų jau kritikavo teisės mokslininkai [26, p. XV–XVII].

ne tik su pozityviosios teisės šaltiniais, bet ir su vadinamąja švelniąja teise, angliškai – *soft law*, apimančia įvairias ekspertų nuomones, išvadas, rekomendacijas, deklaracijas, papročius, konvencijas, džentelmenų susitarimus, ketinimų protokolus, elgesio kodeksus ar įvairių nevalstybinių organizacijų įstatus (statutus) ir kt.³ Paminėtina, kad įvairių teisės aktų projektų, programų, koncepcijų, metmenų ar kryptių rengimas ir publikavimas priskiriamas prie teisėkūros planavimo ir todėl taip pat gali būti traktuojamas kaip *soft law* teisės šaltinis. Dėl šio teisės šaltinio efektyvumo, priėmimo ir keitimo lankstumo bei neformalaus pobūdžio – jo populiarumas šiuolaikinėse demokratinėse teisinėse sistemose vis didėja, todėl riba tarp „kietosios“ ar „griežtosios“ (angl. *hard law*) ir „minkštosios“ ar „švelniosios“ teisės (*soft law*) nebėra tokia aiški, kokia ji atrodė pirmojoje XX amžiaus pusėje, kai Europos kontinente vyravo teisinis pozityvizmas. Kartu mažėja riba ir tarp tradiciškai vadinamųjų norminių ir nenorminių teisės aktų. Toks teisės aktas, kaip *koncepcija*, koks jis egzistuoja Lietuvos teisėkūros praktikoje, neabejotinai turi būti priskiriamas prie programinių dokumentų arba *soft law* teisės šaltinių⁴. Vis dėlto, būtina pripažinti, kad ir koncepcijos (ar kiti *soft law* teisės šaltiniai) turi tam tikrą normatyvumo laipsnį, visų pirma dėl to, kad jos plačiuoju požiūriu priskirtinos „teisei“ ir „teisės šaltiniams“, o jų priėmimo vienas iš tikslų yra daryti vienokią ar kitokią įtaką valstybės institucijų vykdomiems teisėkūros procesams.

³ Iki šiol Lietuvos teisės moksle *soft law* beveik nenagrinėta, kaip išimtį būtų galima paminėti Jauniaus Gumbio beveik prieš dešimtmetį parašytą straipsnį [23, p. 52–60].

⁴ Panašiai, kaip ir rezoliucijos, kryptys, metmenys, programos, rekomendacijos, ekspertų nuomonės, etc.

2. Nenorminių dokumentų (*soft law*) konstitucinė kontrolė Konstitucinio Teismo praktikoje

Visų pirma reikia pasakyti, kad programinių teisės šaltinių konstitucinės kontrolės klausimas iki šiol praktiškai nesulaukė Lietuvos konstitucinės teisės mokslo dėmesio. Kaip šios taisyklės išimtį būtų galima paminėti tik Egidijaus Šileikio tam tikrą analizę šiuo klausimu [27, p. 479–482]. Egidijus Šileikis, viena vertus, Konstitucinio Teismo kompetencijai priskyrė net ir protokolinius Seimo ar Vyriausybės sprendimus, jei jie „sukelia konstituciškai svarbių padarinių“ ar turi „juridinę reikšmę“. Kita vertus, autoriaus nuomone, Konstitucinis Teismas turėtų atsisakyti nagrinėti Seimo rezoliucijų ir deklaracijų konstitucingumą, „argumentuodamas, kad kreipimasis grindžiamas ne teisiniais motyvais“, nes šie teisės aktai negali būti „taikomi“ Konstitucijos 107 straipsnio prasme [27, p. 481].

Reikia pripažinti, kad Konstitucijos 7 ir 105 straipsniuose *soft law* dokumentai nėra kaip nors išskirti (ar pašalinti) iš konstitucingumo kontrolės objekto, tačiau vis dėlto sisteminis Konstitucijos aiškinimas, remiantis 107 straipsnio logika, rodo, kad Konstitucijos leidėjas neplanavo jų įtraukti į Konstitucinio Teismo kompetenciją. Šiame Konstitucijos straipsnyje teigiama, jog įstatymas, kitas Seimo aktas, taip pat Prezidento ar Vyriausybės aktas ar jų dalys „negali būti taikomi“ nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Kadangi tokie *soft law* šaltiniai, pvz., programos, kryptys, koncepcijos, metmenys, deklaracijos etc. yra programinio pobūdžio teisės aktai, šių teisės šaltinių „taikymas“ gali būti suprantamas netiesio-

giai, t. y. nebent kaip nukreiptas daugiausiai į ateityje turinčią vykti teisėkūrą, neturintis visuotinumą, nesukuriantys naujų elgesio taisyklių, todėl šie teisės šaltiniai nėra taikomi Konstitucijos 107 straipsnio prasme. Šiame kontekste reikia pažymėti, kad šie teisės šaltiniai negali būti *taikomi* teismuose, nebent jų turinyje (nepaisant jų galbūt klaidinančio pavadinimo) vis dėlto būtų numatytos teisės normos, nustatančios teisės subjektams naujas teises ir pareigas. Taigi, nepaisant galimo koncepcijų ar kitų *soft law* šaltinių turinio tam tikro užprogramuoto „normatyvumo“ laipsnio, manytina, kad Konstitucinis Teismas paprastai neturėtų nagrinėti šių teisės šaltinių konstitucingumą jau vien dėl to, jog *soft law* tiesiogiai nesukuria (nepakeičia ar nepanaikina) asmenims teisių ir pareigų (o viešosios valdžios institucijoms – įgaliojimų), bent jau tuo požiūriu, kuriuo jų pažeidimas galėtų būti ginamas bendros kompetencijos ar specializuotame teisme. Be to, Konstituciniam Teismui neįmanoma *a priori* žinoti, kurios programinio dokumento nuostatos vėliau vis dėlto taps asmenims privalomos ar institucijas įgalinančiomis taisyklėmis. Tam tikra šios taisyklės išimtis galėtų būti nebent Konstitucinio Teismo šių teisės šaltinių nuostatų galimas tyrimas *obiter dicta* ribose, pvz., kai šios nuostatos jau perkeltos į įstatymus, kaip tai padaryta 2009 m. rugsėjo 26 d. Konstitucinio Teismo nutarime, nagrinėjant naujos redakcijos Karo prievolės įstatymo koncepcijos konstitucingumą [20].

Pirmąkart su nenorminio dokumento konstitucingumo problema Konstitucinis Teismas susidūrė priimdamas **1993 m. spalio 1 d.** nutarimą. Šioje byloje Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas posėdžio protokole užfiksuotą Seimo nutarimo

neįrašyti į sesijos darbų programą projekto „Dėl Seimo nario K. Bobelio įgaliojimų nutraukimo“⁵ konstitucingumą, nusprendė, kad šio Seimo akto nagrinėjimas yra „konstitucinė problema“, todėl šis prašymas yra „žinybingas Konstituciniam Teismui“ [14]. Tačiau Teismas savo nutarime taip ir nepagrindė, kur šiame (posėdžio protokole užfiksuotame) Seimo nutarime konkrečiai slypi „konstitucinė problema“? Juk aišku, kad šioje byloje Teismas prisiėmė nagrinėti ne Seimo „teisės akto“, o Seimo narių tam tikrų veiksmų (Seimo „realinio akto“ vartojant E. Šileikio terminiją [27, p. 479]) – tai yra Seimo narių *balsavimo* (dėl teikiamo teisės akto projekto įtraukimo į sesijos darbų programą), konstitucingumą. Iš šios bylos iniciatorių argumentų aišku, kad „konstitucinė problema“ jie mane esant ne tiek *balsavimą* dėl nutarimo neįtraukti konkretaus klausimo į sesijos darbų programą, kiek išrinkto ir prisiekusio Seimo nario Kazio Bobelio atitiktį Konstitucijos 56 straipsnio nuostatai, teigiančiai, jog Seimo nariu gali būti renkamas Lietuvos Respublikos pilietis, kuris nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei. Tačiau Konstitucinis Teismas greičiausiai, suprasdamas tokio nagrinėjimo galimus padarinius (Seimo nario mandato praradimas ir naujų rinkimų konkrečioje rinkimų apygardoje paskelbimas), šiuo požiūriu atsisakė plėsti savo kompetencijos ribas ir vertinti iniciatorių

⁵ Seimo posėdžio protokole, be kita ko, numatyta: „balsuota dėl Seimo nutarimo projekto „Dėl Seimo nario K. Bobelio įgaliojimų nutraukimo“ įrašymo į sesijos darbų programą: už – 32, prieš – 42, susilaikė – 1. Nutarta: Neįrašyti šio nutarimo projekto į sesijos darbų programą. Pakartotinai balsuota dėl šio nutarimo projekto atmetimo: už – 47, prieš – 32, susilaikė – 2. Nutarta: Atmesti Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo projektą „Dėl Seimo nario K. Bobelio įgaliojimų nutraukimo“ [28].

suformuluotą „konstitucinę problemą“, nors vis dėlto kažkodėl pripažino, jog pats Seimo narių balsavimo veiksmas (užfiksuotas Seimo posėdžio protokole) patenka į konstitucinės kontrolės kompetencijos sritį. Apibendrinant būtų galima pasakyti, kad toks Konstitucinio Teismo sprendimas niekuo nepagrįstas, nes juk Seimo narių balsavimas ne tik kad nėra „teisės aktas“, bet juo labiau jis niekaip ir negali būti „taikomas“ pagal Konstitucijos 107 straipsnio prasmę (tai jau buvo pažymėtina), o Seimo nariai, balsuodami minėtu klausimu, neperženge savo konstitucinės diskrecijos ribų.

1994 m. sausio 19 d. Konstitucinis Teismas priėmė nutarimą „Dėl 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ [15]. Kadangi minėtame Seimo nutarime buvo ne tik programinių teiginių (nepaisant jo pavadinimo), bet jis nustatė ir vadinamąsias bendrąsias normas (vartojant Konstitucinio Teismo terminiją), t. y. nustatė naujus teisinius santykius (atkuriant asmenims teisę į žemės nuosavybę bei nustatant kompensavimo tvarką „už nesugrąžintą žemę“)⁶, kurie konkuravo su įstatymų normomis ir kuriuos nustatančios normos buvo taikomos teismuose, todėl šis nutarimas buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai pagal formą, o jo turinio konstitucingumo kontrolė nebebuvo tikrinama. Kitais žodžiais tariant, nors iš minėto Seimo nutarimo pavadinimo ir buvo galima susidaryti nuomonę, kad tai

yra programinis dokumentas, tačiau pagal turinį jis toks nebuvo. Įdomu, kad šiame nutarime Konstitucinis Teismas pirmąkart konstatavo, jog programiniai dokumentai gali nustatyti „valstybės ekonominės ir socialinės veiklos tikslus“, bet ne teisės normas, reguliuojančias teisinių santykių subjektų elgesį“.

1994 m. liepos 22 d. Konstitucinio Teismo nutarime *Referendumo įstatymo* nuostata, kad „jeigu Seimas konstatuoja, kad referendumui teikiamas įstatymo nuostatų projektas neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos, pirmiausia turi būti nagrinėjamas Konstitucijos keitimo klausimas“, buvo pripažinta prieštaraujančia Konstitucijai. Konstitucinis Teismas čia atmetė išankstinės konstitucingumo kontrolės galimybę, konstatuodamas, kad „Konstitucijoje nėra numatyta Konstitucinio Teismo prerogatyva spręsti įstatymų ar kitų teisės aktų *projektų* atitikimą Konstitucijai“, be to, nutarime konstatuota, jog minėta *Referendumo įstatymo* nuostata „ydinga ir dėl to, kad Konstitucijos keitimo klausimas būtų nagrinėjamas nežinant Tautos valios, kuri bus pareikšta per balsavimą dėl pateikto referendumui teisės akto projekto“ [17]. Kitais žodžiais tariant, pasak Teismo, teisės akto projektas dar nėra „teisės aktas“ pagal Konstitucijos 7 ir 105 straipsnių prasmę, nes jame dar neatsispindi įstatymų leidėjo (ar tautos) *valia*, todėl Konstitucinis Teismas jo atitikties Konstitucijai nenagrinėja. Kaip žinoma, išankstinė konstitucingumo kontrolė Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pripažinta tik pasirašytų, bet dar neratifikuotų tarptautinių sutarčių, kurių ratifikavimas pagal Konstituciją yra būtinas.

Dar po ketverių metų Konstitucinis Teismas priėmė **1998 m. sausio 10 d.**

⁶ Pvz.: „Kaimo vietovėje žemė, kurią pretendentai pageidauja sugrąžinti natūra žemės ūkio veiklai, jeigu ji nėra pagal įstatymą priskirta valstybės išperkamai žemei [...], sugrąžinama visiems asmenims, nurodytiems įstatymuose ir turintiems nuosavybės teisės į žemę atstatymui reikalingus dokumentus [...]“

nutarimą, kuriame buvo nagrinėjamas Vyriausybės programos konstitucingumas [18]. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas pripažino tam tikrą norminį šio dokumento pobūdį (pasak Teismo, Vyriausybės programa „vertintina kaip teisinis dokumentas“, *įpareigojantis* „tiek Vyriausybę, tiek ją palaikančią Seimo daugumą atitinkamai veikti“), tačiau Konstitucinis Teismas Vyriausybės programos nuostatų konstitucingumo netyrė, o nagrinėjo, jo žodžiais tariant, „valstybės valdžių tarpusavio sąveikos įvairius aspektus“, nes Seimo narių grupės paklausime buvo suformuluota *konstitucinė problema*, susijusi su Vyriausybės įgaliojimais po Respublikos Prezidento rinkimų.

Iki 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimo priėmimo Teismas tokio teisės akto, kaip antai *konceptija*, nuostatų konstitucingumą buvo nagrinėjęs tik vieną kartą, t. y. **2009 m. rugsėjo 26 d. nutarime** [20], kuriame, be kita ko, vertino *Naujos redakcijos Karo prievolės įstatymo koncepcijos* [13] 18 punkto ir 2008 m. kovo 13 d. Seimo rezoliucijos „Dėl Lietuvos kariuomenės organizavimo principų“ [12] kai kurių teiginių konstitucingumą. Kiek plačiau reikėtų atskleisti šio nutarimo turinį, nes jis svarbus, suvokiant po dvejų metų priimto ir šiame straipsnyje nagrinėjamo Konstitucinio Teismo nutarimo „Dėl *Valstybinės šeimos politikos koncepcijos* konstitucingumo *ratio*“. 2009 m. rugsėjo 26 d. nutarime *inter alia* buvo nagrinėjama minėtos Seimo rezoliucijos teiginio – „tikslinga pereiti prie profesinės ir savanorių karo tarnybos pagrindu organizuotos Lietuvos kariuomenės“ ir kitų analogiškų Rezoliucijos bei minėtos Koncepcijos teiginių⁷, jog ateityje planuo-

jama Lietuvoje atsisakyti šauktinių ir pereiti prie profesinės kariuomenės, atitikties Konstitucijos 139 straipsnio nuostatoms, pagal kurias „įstatymo nustatyta tvarka Lietuvos Respublikos piliečiai privalo atlikti karo ar alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą“ bei „Lietuvos valstybės gynimas nuo užsienio ginkluoto užpuolimo – kiekvieno Lietuvos Respublikos piliečio teisė ir pareiga“. Nagrinėdamas šį dokumentą, Teismas pripažino, kad jis pagal turinį atitinka Seimo statuto [2] 182 straipsnyje suformuluotą rezoliucijos, kaip „nenorminio dokumento“, kuriuo siekiama patvirtinti „Seimo nuomonę kokiu nors valstybei svarbiu klausimu“, sampratą. Taip pat šiame nutarime konstatuota, kad ir Naujos redakcijos Karo prievolės įstatymo koncepcija yra „nenorminis teisės aktas, kuriame numatytos tik tam tikros teisėkūros, susijusios su karo prievolės reguliavimu, gairės“. Taigi šiame nutarime pirmą kartą buvo nagrinėtas konstitucingumas dokumentų, kurie pasak Konstitucinio Teismo, (pagal turinį) nėra norminiai teisės aktai, „tiesiogiai sukeliantys teisinius padarinius“, nes juose „numatytos tam tikros karo tarnybos organizavimo politikos kryptys ir sudaromos prielaidos nustatyti tam tikrą teisinį reguliavimą“. Tačiau, nepaisant šio nenorminio (visų pirma Seimo rezoliucijos) turinio, Konstitucinis Teismas, pagrįsdamas savo kompetenciją šio teisės akto atžvilgiu, kiek netikėtai konstatavo, kad Rezoliucijos konstitucingumas „yra viena iš jos pagrindų *parengto teisinio reguliavimo*

valomosios pradinės karo tarnybos atidėjimo pagrindas, numatantis, kad privalomoji pradinė karo ir alternatyvioji krašto apsaugos tarnyba visiems šauktiniams gali būti atidedama, jeigu atitinkamų metų kariuomenės principinę struktūrą reglamentuojantis įstatymas nustato, jog ribinis privalomosios pradinės karo tarnybos karių skaičius yra 0“ konstitucingumą.

⁷ Konstitucinis Teismas tyrė Koncepcijos 18 punkto nuostatos, kad „bus nustatytas papildomas naujas pri-

konstitucingumo *prielaidų*“, todėl „ginčijamų Rezoliucijos nuostatų, kuriose nėra įtvirtinta teisinio reguliavimo (teisės normų), tiesiogiai darančio įtaką teisiniams santykiams, konstitucingumas *vertintinas* jų turinio, kurio pagrindu *turėtų vykti teisėkūros procesai*, atitikties Konstitucijai aspektu“. Panašiai šiame nutarime buvo grindžiamos ir jau minėtos – naujos redakcijos Karo prievolės įstatymo koncepcijos nuostatų konstitucingumo tyrimo galimybės, konstatuojant, jog „Koncepcijos atitiktis Konstitucijai yra *svarbi* teisės aktų, kurie *turėtų būti rengiami ir priimami* įgyvendinant šią koncepciją, konstitucingumo požiūriu“, todėl „ginčijamos Koncepcijos nuostatos, kurioje nėra įtvirtinta teisinio reguliavimo (teisės normų), tiesiogiai darančio įtaką teisiniams santykiams, konstitucingumas *vertintinas* jos turinio, kurio pagrindu *turėtų vykti* teisėkūros procesai, atitikties Konstitucijai aspektu“.

Stengiantis suvokti cituotų teiginių logiką, vis dėlto matoma, kad Teismo motyvai dėl Rezoliucijos ir dėl Koncepcijos tyrimo kiek skiriasi. Visų pirma reikėtų pasakyti, kad Konstitucinis Teismas taip ir nepagrindė, kodėl jis imasi tirti nenorminių dokumentų konstitucingumą dėl tam tikrų paties Teismo iškeltų šių dokumentų konstitucingumo „prielaidų“ (tiksliau, vienos iš „prielaidų“)⁸. Antra, minėtuose teiginiuose yra tam tikra logikos klaida, nes, pasak

Teismo, Seimo rezoliucijos konstitucingumą, viena vertus, reikia tirti todėl, kad šio nenorminio akto turinio konstitucingumas yra viena iš jo pagrindų [jau] „parengto teisinio reguliavimo“ konstitucingumo prielaidų, o, kita vertus, – Rezoliucijos nuostatų konstitucingumas turi būti vertinamas tik tų jos nuostatų, kurių pagrindu [dar tik ateityje] „turėtų vykti teisėkūros procesai“. Iš tokios Teismo argumentavimo logikos taip ir lieka neaišku, ar nenorminių dokumentų konstitucingumo tyrimo priežastis yra i) jo pagrindu jau parengto (ir priimto?) norminio teisės akto egzistavimas; ii) ar programinio nenorminio dokumento konstitucingumą galima tirti ir tuo atveju, jei jo pagrindu įstatymas ar kitas norminis teisės aktas dar nėra priimtas? Vis dėlto norėtume daryti *prielaidą*, kad Seimo rezoliucijos nuostatų konstitucingumo tyrimas šiuo atveju buvo daromas, atsižvelgiant į jau priimtą *Principinės kariuomenės struktūros 2008 metais, planuojamos principinės kariuomenės struktūros 2013 metais nustatymo ir civilinę krašto apsaugos tarnybą atliekančių statutinių valstybės tarnautojų ribinio skaičiaus patvirtinimo įstatymo* [3] ir *Principinės kariuomenės struktūros 2009 metais, planuojamos principinės kariuomenės struktūros 2014 metais nustatymo ir civilinę krašto apsaugos tarnybą atliekančių statutinių valstybės tarnautojų ribinio skaičiaus patvirtinimo įstatymo* [4] nuostatas, kuriose nebebuvo numatyta rengti privalomosios pradinės karo tarnybos karių, tiksliau jų skaičius buvo numatytas „0“.

O Vyriausybės parengtos *Naujos redakcijos Karo prievolės įstatymo koncepcijos* nuostatų konstitucingumo vertinimas buvo atliekamas dar iki naujos redakcijos Karo prievolės įstatymo priėmimo. Motyvuoda-

⁸ Pagal Lietuvių kalbos žodyną, žodis „prielaida“ (kurį Teismas vartoja, kalbėdamas apie Rezoliucijos konstitucingumo būtinybę) turi tris reikšmes: 1) premisa; 2) išankstinė sąlyga; 3) galima, bet neįrodyta mintis [29]. Nutarime šis terminas – „(konstitucingumo) prielaidos“ greičiausiai yra pavartotas „išankstinės sąlygos“ reikšme, tačiau vis dėlto, jei, kaip sakoma, yra daugiau įstatymo nuostatų konstitucingumo prielaidų, o ne tik Rezoliucijos nuostatos, tai verta tirti tas visas (neįvardintas) prielaidas, nes vienų prielaidų tyrimas atsietai nuo kitų dar nieko aiškaus nepasako.

mas minėtos Konceptijos nuostatų konstitucingumo būtinumo tyrimą. Teismas nebeminėjo Konceptijos konstitucingumo „prielaidų“, o tiesiog konstatavo, jog tai „svarbu“ dėl jos pagrindu planuojamo priimti (greičiausiai) naujos redakcijos Karo prievolės įstatymo konstitucingumo vertinimo. Tačiau šios konceptijos konstitucingumo tyrimo „svarbos“ (kiek skirtingai nei Rezoliucijos) Teismas negalėjo susieti su jau priimtų norminių teisės aktų konstitucingumo kontrole, nes naujos redakcijos Karo prievolės įstatymas, kaip jau minėta, tuo metu dar nebuvo priimtas. Todėl Teismas Konceptijos nuostatų konstitucingumo kontrolės priežastį susiejo su teisės aktais, kurie, įgyvendinant šią konceptiją, dar tik *turėtų būti rengiami ir priimami*, t. y. su teisėkūros procesais, kurie dar tik *„turėtų vykti“*. Apibendrinant galima teigti, kad, jei būtų galima tam tikru požiūriu pateisinti nenorminio dokumento konstitucingumo kontrolę, kai ji atliekama kartu su jo pagrindu priimto norminio teisės akto konstitucingumo kontrole (kaip tai buvo dėl Seimo rezoliucijos), tai teiginiui, jog Konstitucinis Teismas turi kompetenciją tirti nenorminių dokumentų, kurių pagrindu dar nėra priimti norminiai teisės aktai, konstitucingumą, būtų sunku rasti motyvų, bent jau Konstitucinis Teismas minėtame nutarime jų nepateikė.

Tiesa, čia galima pasakyti, kad šiame nutarime Konstitucinis Teismas pripažino Rezoliucijos ir Konceptijos (kaip ir minėtų įstatymų) nuostatų atitiktį Konstitucijai, remdamasis ir argumentu, jog Rezoliucija nėra norminis teisės aktas⁹. Panašiai ir dėl

Konceptijos atitikties Konstitucijai motyvų (nepaisant to, jog konkretus įstatymas, remiantis Konceptija, dar nebuvo priimtas), Konstitucinis Teismas, be kita ko, konstatavo, kadangi „Konceptijoje nėra įtvirtinta teisinio reguliavimo (teisės normų), tiesiogiai darančio įtaką teisiniams santykiams, tai yra nenorminis teisės aktas, kuriame numatytos tik tam tikros teisėkūros, susijusios su karo prievolės reguliavimu, gairės“, todėl Vyriausybė, patvirtindama Konceptiją, „neperžengė savo kompetencijos ribų ir nepažeidė konstitucinių valdžios galių ribojimo, valdžių padalijimo, teisinės valstybės principų“. Kitas su šių dokumentų nenorminiu pobūdžiu susijęs Teismo argumentas buvo suformuluotas per *via negativa*, teigiant, jei nenorminiame dokumente nėra numatytos kurios nors ginčijamos nuostatos, tai dar nereiškia, jog šis dokumentas prieštarauja Konstitucijai. Tai yra Teismas konstatavo, kad, nors „Rezoliucijoje nėra numatyta konkrečių piliečių parengimo ginti valstybę nuo užsienio ginkluoto užpuolimo priemonių“, tačiau joje nėra ir „paneigiama piliečių pareiga ginti valstybę nuo ginkluoto užpuolimo, taip pat nepaneigiama įstatymų leidėjo priedermė nustatyti teisinį reguliavimą, užtikrinantį piliečių parengimą ginti valstybę“.

Minėta, kad šiuo metu demokratinė valstybių teisėkūros praktikoje gana populiariai įvairiais klausimais rengti nenorminius aktus („*soft law*“), nes šie teisėkūros instrumentai yra daug lankstesni už norminius aktus. Vis dėlto, manytume, jog sisteminis ir loginis Konstitucijos aiškinimas leidžia konstatuoti, kad čia konstitucingumo priežiūra siejama su norminių teisės aktų kontrole ne tik dėl Konstitucijos 107 straipsnyje vartojamo termino „nega-

⁹ „Pažymėtina, kad, atsižvelgiant į Rezoliucijos, kaip ne norminio, o programinio dokumento, atspindinčio įstatymų leidėjo valią dėl tam tikrų politikos krypčių, specifiškumą, parengimo ginti valstybę priemonių sistemos teisinis reguliavimas nėra Rezoliucijos objektas“.

li būti taikomas“, bet ir dėl to, kad sunku įsivaizduoti *soft law* šaltinių nuostatų ir teiginių „prieštaravimą“ Konstitucijai (ar įstatymui), kuri yra norminis ir tiesiogiai taikomas teisės aktas. Čia taip pat įdomu pažymėti, kad nenorminių dokumentų konstitucingumo tyrimas tam tikra prasme galėtų būti prilygintas Prancūzijos Konstitucinės Tarybos vykdomai išankstinei įstatymų konstitucingumo kontrolei, tačiau skirtumas čia yra tas, jog išankstinė (*ex ante*) konstitucingumo kontrolė vykdoma prieš įsigaliojant *norminiams* teisės aktams. O nenorminių dokumentų (pvz., koncepcijų) atitiktis galėtų būti adekvati tik lyginant juos taip pat su nenorminiais aktais (pvz., įstatymo koncepcija ar Konstitucijos metmenimis). Galiausiai Konstitucinis Teismas įsteigtas tam, kad užtikrintų pažeidžiamų žmogaus teisių ir kitų konstitucinių vertybių apsaugą, o nenorminių *soft law* dokumentų kontrolės įtraukimas į Konstitucinio Teismo kompetenciją reikštų, kad Konstitucinis Teismas tampa nebe teismo, o politine institucija, išitraukiančia į politinį diskursą jau nebe teisiniais, o politiniais argumentais – dėl nuostatų, kurios dar netapo teisės normomis. Todėl Aukštajam Teismui reikėtų atsisakyti šios (tegul ir negausios) *soft law* šaltinių konstitucinės kontrolės praktikos.

Įdomu pažymėti, kad Konstitucinis Teismas 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarime nusprendė atsisakyti minėto 2009 m. rugsėjo 26 d. nutarimo teiginio, jog Koncepcija yra nenorminis teisės aktas. Vietoj to (tarsi norėdamas kiek sustiprinti Valstybinės šeimos politikos koncepcijos normatyvumo krūvį) Konstitucinis Teismas kiek performulavo ankstesnio nutarimo teiginius, konstatuodamas, jog „pati koncepcija savo pobūdžiu ir esme nėra *toks norminis*

dokumentas, kuris *tiesiogiai daro įtaką* teisiniams santykiams; joje nėra įtvirtinta teisinio reguliavimo (teisės normų), tiesiogiai darančio įtaką teisiniams santykiams ir reguliuojančio teisinių santykių subjektų elgesį“, „koncepcijos nuostatomis išreiškiama teisėkūros subjekto valia dėl tam tikrų visuomenės ir valstybės gyvenimo sričių *politikos* ar numatomo rengti (keisti) norminio teisės akto (norminių teisės aktų) pagrindinių *krypčių, tikslų, uždavinių* ir nuostatų“ [I. 5.3]. Vis dėlto, apibendrinant šią dalį, galima pasakyti, jog iki 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimo priėmimo Konstitucinis Teismas prie *soft law* aktų priskiriamų teisės aktų *turinio* konstitucingumo arba nenagrinėjo, arba nagrinėjo tik tų *soft law* teisės aktų turinį, kurie vėliau vienaip ar kitaip jau buvo įgyvendinti įstatymų leidyboje.

3. Valstybinės šeimos politikos koncepcijos normatyvumas ir 2011 m. rugsėjo 28 d.

Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos nuostatų atitikties Konstitucijai“

Reikia pažymėti, kad 2009 m. rugsėjo 26 d. nutarime Konstitucinis Teismas *inter alia* nagrinėjo Vyriausybės parengtos įstatymo koncepcijos atitiktį Konstitucijai. Konkretaus įstatymo projekto ar platesnio būsimo teisinio reguliavimo koncepcijų patvirtinimas Vyriausybės nutarimu yra gana dažna Lietuvoje teisėkūros praktika, kuria Vyriausybė įgyvendina savo įstatymų leidybos iniciatyvos teisę ir kuri atitinka Vyriausybės vietą konstitucinėje valdžių sąrangoje bei ministerijose dirbančio valstybės tarnautojų korpuso žmogiškųjų iš-

teklių galimybes. Lietuvos Respublikos Seimas (priimdamas nutarimą) gana retai naudojasi tokia teise ir daro tai išimtiniais atvejais, tuo tarsi norėdamas pabrėžti ypatingą būsimo teisinio reguliavimo svarbą. Reikia prisiminti, kad nuo 1992 metų Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo iki 2012 metų (t. y. per 20 metų) Seimas nutarimu yra patvirtinęs tik šešios koncepcijas, skirtas būsimo teisinio reguliavimo gairėms numatyti. Viena iš jų – *Valstybinė šeimos politikos koncepcija*, kurią Seimas nutarimu patvirtino 2008 metais. Ši koncepcija, kaip ir kitos koncepcijos, yra programinis nenorminis dokumentas (*soft law*), kuris asmenims jokių teisių ir pareigų nesukūrė ir kuriuo Seimas siekė nubraižyti tam tikras būsimo teisinio reguliavimo gaires. Šis teiginys bus pagrindžiamas kiek vėliau.

Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimo novela yra ta, kad čia Teismas pirmąkart nagrinėjo teisės normose nerealizuoto nenorminio dokumento, kaip *soft law* šaltinio, *turinio* atitiktį Konstitucijai. Minėta, kad kai kurie nagrinėti 2009 m. rugsėjo 26 d. Konstitucinio Teismo nutarimo teiginiai dėl Koncepcijos konstitucingumo kontrolės buvo panaudoti ir šiame nutarime dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos konstitucingumo. Vis dėlto, kaip minėta, tarp šių dviejų nutarimų yra tam tikras skirtumas: pirmajame nutarime analizuotos Rezoliucijos ir Koncepcijos nuostatos beveik buvo įtvirtintos įstatyme, kuris galutinai legalizavo šauktinių kariuomenės atsisakymą (todėl nenorminių dokumentų analizė galėjo būti tiesiogiai siejama su jau priimtų norminių teisės aktų konstitucingumu), o Valstybinės šeimos politikos koncepcijos nuostatos Konstitucinio Teismo nutarimo metu įstatymų (ar

kitų norminių teisės aktų) lygmeniu nebuvo įgyvendintos. Nepaisant šio skirtumo, Teismas prieš dvejus metus priimto nutarimo Koncepcijos konstitucingumo kontrolę pagrindžiantį sakinį beveik žodis žodin (kiek sutrumpinęs) perkėlė į vėlesnį nutarimą. Pastarajame nutarime, skirtingai nei ankstesniame, Teismas nepaminėjo, jog „Koncepcija yra nenorminis teisės aktas“ ir kad joje „nėra įtvirtinta teisinio reguliavimo (teisės normų)“. Reikia manyti, kad toks Teismo sprendimas galėjo būti susijęs su tuo, jog Koncepcijos įgyvendinimo nuostatų paskutinį punktą („5.8. *Seimas ir Vyriausybė, rengdami teisės aktus šeimos politikos srityje, atsižvelgia ir derina juos su šios koncepcijos nuostatomis*“) Teismas vertino kaip norminę nuostatą. Visų pirma reikia pripažinti, kad Koncepcijoje vartojami Vyriausybei ir Seimui skiriami terminai „atsižvelgia ir derina“ teisiškai nėra nepriekaištingi, tačiau čia būtina kelti klausimą, ar vis dėlto šių terminų vartojimas Koncepcijoje nulėmė visos Koncepcijos norminių pobūdį? Kitais žodžiais tariant, ar *Valstybinė šeimos politikos koncepcija*, skirtingai, pvz., nuo anksčiau nagrinėtos *Naujos redakcijos Karo prievolės įstatymo projekto koncepcijos*, yra norminis teisės aktas? Manytume, kad ne, dėl toliau išdėstytų motyvų.

Visų pirma reikia pasakyti, kad kiekviena koncepcija, vien dėl to, jog patvirtinta norminiu teisės aktu (pvz., Vyriausybės ar Seimo nutarimu), turi tam tikrą normatyvumo laipsnį, nes numato pageidaujamo būsimo norminio teisės akto rengimo ir reguliavimo gaires. Štai, pvz., jau minėtoje *Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos Karo prievolės įstatymo projekto koncepcijoje* randame tokias nuostatas: „19. Įstatyme bus pakeista dabartinė šaukimo į

privalomąją pradinę karo tarnybą vykdy-
mo procedūra“; „29. *Iki Įstatymo įsigalio-
jimo bus pakeistas Lietuvos Respublikos
administracinių teisės pažeidimų kodek-
sas* – jame bus numatyta administracinė
atsakomybė už vengimą dalyvauti Krašto
apsaugos dienos renginiuose“; „31. [...] reikiamos lėšos bus skiriamos iš Krašto
apsaugos ministerijai skiriamų bendrųjų
asignavimų“. Nors čia vartojamas ne taria-
masis, o būsimasis laikas („bus pakeista“,
„bus nustatyta“, „bus pritaikyta“, „bus pa-
pildyta“) suteikia Konceptijos nuostatoms
tam tikro privalomo (norminio) pobūdžio,
tačiau, skaitydami Konceptiją suprantame,
kad vis dėlto šis įpareigojimas kyla iš
planuojamo priimti įstatymo, t. y. šių nuos-
tatų norminis pobūdis atsiras tik jei ateityje
bus priimtas Konceptijoje minimas naujos
redakcijos Karo prievolės įstatymas. Šis
kiek pretenzingas Konceptijos būsimąjo
laiko vartojimas niekaip nedraudžia nau-
jai Seimo daugumai grįžti prie šauktinių
kariuomenės Lietuvoje, jei būtų pakeisti
atitinkami įstatymai. Todėl konceptijose,
kryptyse ar metmenyse numatytos tam
tikros būsimos teisinio reguliavimo gairės,
nors ir turi tam tikrą normatyvumo laipsnį,
tačiau niekaip negali įpareigoti pasikeitu-
sios Vyriausybės ar Seimo daugumos vyk-
dyti konceptijos nuostatas, jei jos priešta-
rauja, pavyzdžiui, naujosios Vyriausybės
programai. Kaip pavyzdį čia galima pa-
teikti Teisinės reformos metmenų pirmąją
redakciją [5], kurioje buvo numatytas vals-
čių įsteigimas (o jie nebuvo įsteigti) bei jos
naująją redakciją [6], kurioje teigiama, jog
ATPK procesą turi numatyti „rengiamas
Administracinės teisenos įstatymas“, o jis,
kaip žinoma, nebuvo parengtas.

Analogiškų nuostatų galima rasti ir ki-
tose minėtose konceptijose. Pavyzdžiui,

Seimo nutarimu patvirtintoje Vaiko gero-
vės valstybės politikos koncepcijoje sufor-
muluota, jog „teismuose vaiko apsaugos
specialistai *privalo dalyvauti* kaip vaiko
gerovės ir teisių apsaugos atstovai. Nuken-
tėjusiam vaikui *garantuojama gynyba*“,
„*būtina sukurti* šalyje centrinę vaiko ins-
tituciją“. Balsavimo internetu rinkimuose
ir referendumuose koncepcijoje, pvz., tei-
giama, jog „*asmuo*, sudarydamas su banku
banko sąskaitos sutartį, *patvirtina* banko
darbuotojui savo tapatybę, pateikdamas
asmens dokumentą ir savo parašo pavyz-
dį“, „*bankas*, atpažinęs ir prijungęs prie
sistemos savo vartotoją, *perduoda* varto-
tojo duomenis ir vartotojo sąsają į VRK
serverį...“, „*būtina padaryti* atitinkamas
Baudžiamojo kodekso ir Administracinių
teisės pažeidimų kodekso pataisas, įtvirti-
nant bankų, kitų juridinių bei fizinių asme-
nų atsakomybę už i. balsavimo kompromi-
tavimą [...]“. Individualaus konstitucinio
skundo instituto įtvirtinimo koncepcijoje
formuluojama, jog I reformos etape būtina
priimti „naujos redakcijos Konstitucinio
Teismo įstatymą“, o II etape – „pertvarkyti
Konstitucinį Teismą ir jo aparatą“, be to, –
„finansinėmis priemonėmis – planuojant
2009 metų valstybės biudžeto išlaidas,
numatomas Konstituciniam Teismui, Vy-
riausybės rengiamame ir Seimui iki 2008
m. spalio 17 d. teikiamame *valstybės biu-
džeto projekte numatyti pakankamus asi-
gnavimus*, kurie leistų atlikti numatytą re-
formą...“ Tačiau nepaisant minėtų (kartais
ne visai teisiškai korektiškų) formuluočių,
pastarosios – minėtų konceptijų nepadarė
norminiu teisės aktu. Todėl Konstitucinis
Teismas, vertindamas *Naujos redakcijos
Lietuvos Respublikos karo prievolės įsta-
tymo projekto koncepciją*, visiškai teisin-
gai ją traktavo kaip nenorminį teisės aktą.

Kitais žodžiais tariant, teisės aktas gali būti vertinamas kaip norminis tik tuo atveju, jei jis sukuria asmenims teises ir pareigas, suteikia ar panaikina tam tikrus viešųjų institucijų įgaliojimus, o privatūs asmenys ar viešosios valdžios institucijos, remdamosi šiuo teisės aktu, teisme galėtų ginti ar ginčyti savo teises ir interesus. Todėl ir Valstybinės šeimos politikos koncepcijos 5.8 punkto nuostatos (nors teisiškai suformuluotos nekorektiškai), kad „*Seimas ir Vyriausybė*, rengdami teisės aktus šeimos politikos srityje, *atsižvelgia ir derina* juos su šios koncepcijos nuostatomis“, nėra norminio pobūdžio, o turi būti vertinamos visos Koncepcijos kaip programinio dokumento kontekste.

Galima sutikti su Teismo pozicija, kad egzistuojanti tradicija Seimo nutarimu patvirtintoje būsimo teisinio reguliavimo koncepcijoje numatyti tam tikrus tiesioginius įpareigojimus (o ne pasiūlymus) Vyriausybei, yra teisiškai ydinga praktika¹⁰, tačiau, manytume, jog Teismo sprendimas minėtą koncepcijos 5.8 punkte suformuluotą teiginį („rengdami teisės aktus ... atsižvelgia ir derina“) traktuoti kaip norminį ir antikonstitucinį, yra pernelyg kategoriška, nes Koncepcijoje vartojamas terminas „teisės aktų *rengimas*“ yra gana plati sąvoka, kuri nurodo tik pirmąją įstatymų leidybos stadiją ir nebūtinai reiškia, jog teisės aktų rengimo „derinimas ir atsižvelgimas“ neatsiejamai susijęs su konkrečiu balsavimu Seime dėl jau „suderinto“ įstatymo projekto teksto. Todėl, manytume, kad Konstitucinio Teismo nutarime pateikta

išvada, jog „Koncepcijos 5.8 punkte įtvirtinta nuostata reiškia, kad Seimas, svarstydamas ir *priimdamas* (sic!) įstatymus, skirtus šeimos santykiams reglamentuoti, neva *turės atsižvelgti* į žemesnės galios teisės akto – Seimo nutarimo nuostatas ir su jomis derinti *priimamus* (sic!) aukštesnės galios teisės aktus – įstatymus“ [IV. 8] yra per daug kategoriška ir neišplaukia iš Koncepcijos 5.8. punkto gramatinės formuluotės, kalbančios apie teisės aktų *rengimą*, o ne apie jų *priėmimą*, kaip teigiama Konstitucinio Teismo nutarime. Be to, šiuo atveju nekorektiška Teismo vartojama „*žemesnės galios* teisės akto“ formuluotė, nes Konstitucija Seimui jokių būdu nedraudžia įstatymų leidybos procese atsižvelgti į žemesnės galios (nei įstatymai) Seimo aktuose suformuluotas nuostatas. Beje, joks įstatymas ar Seimo nutarimas ir negalėtų Seimo įpareigoti *a priori* laikytis kokios nors pozicijos priimamų įstatymų atžvilgiu, nes Seimo nariai, balsuodami už įstatymą, pagal Konstituciją nėra ir negali būti varžomi jokių mandatų, tai teisingai pažymėjo ir teisėja Ramutė Ruškytė savo atskirojoje nuomonėje [30]. Kitais žodžiais tariant, Koncepcijos 5.8. punkte suformuluotas įpareigojimo Seimui ir Vyriausybei „norminis pobūdis“ nėra didesnis nei, pvz., Vyriausybės programos, tvirtinamos po Seimo rinkimų, ar kito programinio dokumento. Todėl, pripažindami tam tikrą Seimo nutarimais tvirtinamų koncepcijų teksto teisinio nekorektiškumo praktiką, vis dėlto, manytume, teigti, jog tokia praktika prieštarauja Konstitucijai, yra pernelyg kategoriška, nes ji iš principo atitinka Seimo ir Vyriausybės vaidmenį bei santykį Lietuvos konstitucinėje sąrangoje, užfiksuotą, pvz., Konstitucijos 94 straipsnyje („Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo

¹⁰ Vis dėlto prisiminkime Konstitucijos 94 straipsnio 2 punktą, kuriame teigiama, jog *Vyriausybė vykdo* įstatymus ir *Seimo nutarimus* dėl įstatymo įgyvendinimo, todėl negalima kategoriškai teigti, jog Konstitucija toleruoja išimtinai tuos Seimo įpareigojimus, kurie suformuluoti įstatyme, o ne Seimo nutarime.

nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo“) ir kitose jos nuostatose.

Tačiau būtina pažymėti, kad Konstitucinis Teismas normatyvumą suteikė ne tik minėtoms Konceptijos 5.8 punkto nuostatoms, bet ir, Teismo žodžiais tariant, 1.6 punkto nuostatoms, kuriose „yra įtvirtintos [...] šeimos sąvokos“¹¹. Čia Teismas greičiausiai turi omenyje Konceptijos 1.6.9. punktą, kuriame nurodyta: „šeima – sutuoktiniai ir jų vaikai (įvaikiai), jeigu jų yra.“ Reikia pripažinti, kad tokiu teiginiu Konceptija pateikia tam tikrą šeimos sampratą (žr. taip pat 1.5.1. p.), siekiant daryti įtaką įstatymų leidybos procesui, susijusiam su šeimos santykių reguliavimu. Tačiau kadangi šis teiginys suformuluotas Konceptijoje, t. y. nenorminiame dokumente (*soft law* šaltinyje), jį galima vertinti tik kaip šio dokumento rengėjų išsakytą ideologinio pobūdžio siekiamybę („1.1. Konceptijos paskirtis – pagrįsti bendros šeimos politikos reikalingumą“; „1.3. Konceptija grindžiama istoriškai susiklosčiusiomis šeimos vertybėmis ir šeimos gerovę nusakančiomis sampratomis“), o ne kaip normą, sukūrusią konkrečioms asmenims teises ir pareigas ar kaip nors pakeitusią iki tol egzistavusius šeimos santykius. Todėl šis koncepcinis teiginys (dar labiau nei nagrinėtas 5.8. punktas dėl Konceptijos įgyvendinimo) nėra ir negali būti Konstitucinio Teismo vykdomos konstitucinės kontrolės objektu, o nutarime su tuo susiję teiginiai geriausiu atveju galėtų būti laikomi kaip Teismo *obiter dicta*.

¹¹ Konceptijos 1.6. punkte pateikiama šeimos samprata, kuri trumpiausiai suformuluota 1.6.9. papunktyje: „**Šeima** – sutuoktiniai ir jų vaikai (įvaikiai), jeigu jų yra. Šeima taip pat gali būti nepilna ar išplėstinė.“ Taip pat šiame punkte yra pateikiami darnios, daugiavaikės, išplėstinės, nepilnos, krizę išgyvenančios šeimos apibrėžimai bei santuokos ir artimų giminaičių sąvokos.

Apibendrinimai ir išvados

Antrojoje XX amžiaus pusėje demokratinė valstybių teisėkūroje išpopuliarėjo vadinamieji nenorminiai ar programiniai teisės aktai, angliškai dažniausiai vadinami *soft law*. Šie teisės aktai gali turėti gana įvairias teises formas: rekomendacijos, koncepcijos, metmenys, ekspertų nuomonės, išvados. Nors šie teisės šaltiniai tiesiogiai nesukuria teisės normų, tačiau jų tam tikras „norminis krūvis“ ir taikymas gali pasireikšti dėl jų turinio ekspertinio profesionalumo, plataus visuomenės palaikymo ar kitų priežasčių. Lietuvos Respublikos valstybės institucijos dėl *soft law* šaltinių priėmimo ir keitimo lankstumo savo teisėkūroje taip pat dažnai naudojasi šiais teisės šaltiniais.

2008 m. birželio 3 d. Seimo nutarimu patvirtinta Valstybinė šeimos politikos koncepcija pagal turinį yra nenorminis teisės šaltinis (*soft law*), todėl jame numatytos šeimos sampratos nuostatos („šeima – sutuoktiniai ir jų vaikai (įvaikiai), jeigu jų yra“) – taip pat yra programinio pobūdžio nuostatos, kurių tikslas ne sureguliuoti minėtus visuomeninius politinius santykius, o nustatyti tam tikras ateities teisėkūros šeimos santykių srityje kryptis ir gaires, todėl šios nuostatos nesukelia teisinių padarinių teisės subjektams ir negali būti taikomos teismuose ar kitose viešosios valdžios institucijose. Konceptijos nuoroda, kad „Seimas ir Vyriausybė, rengdami teisės aktus šeimos politikos srityje, atsižvelgia ir derina juos su šios koncepcijos nuostatomis“, nors ir suformuluota teisiškai nekorektiškai, tačiau neišsina iš programinių dokumentų, tokių kaip antai *koncepcijos, kryptys, metmenys, programos*, galimo turinio ribų ir pagrindinio tikslo – daryti įtaką būsimai teisėkūrai įvairiomis programinėmis nuostatomis.

Sisteminis Konstitucijos aiškinimas, ypač jos 107 straipsnio 1 dalyje numatytas teisės akto „taikymo“ reikalavimas, leidžia prieiti prie išvados, jog Konstitucinis Teismas neturi kompetencijos konstatuoti *nenorminių* teisės šaltinių (*soft law*) prieštaravimo Konstitucijai, kaip aukščiausiam *norminiam* teisės aktui, atvejų. Išimtiniais atvejais tokių dokumentų konstitucingumo vertinimas galėtų būti išsakytas kaip *obiter dicta*, bet ne Konstitucinio Teismo nutarimo rezoliucinėje dalyje. *Soft law* dokumentų konstitucingumo kontrolė pagal turinį galėtų būti tik tuo atveju, jei, nepaisant nenorminio dokumento pavadinimo, jame teisiniai santykiai būtų reglamentuojami teisės normomis, kurias galėtų taikyti teismai. Konstitucinis Teismas Konstitucijos įsteigtas užtikrinti pažeidžiamų žmogaus teisių ir kitų konstitucinių vertybių apsaugą, o *nenorminių* (*soft law*) ir ypač programinių teisės šaltinių kontrolės įtraukimas į Konstitucinio Teismo kompetenciją galėtų būti siejamas ne tik su Konstitucijoje nenumatyta išankstine konstitucingumo kontrole, bet ir reikštų, kad Konstitucinis Teismas tampa nebe teismo, o politine institucija, įsitraukiančia į politinį diskursą dar prieš teisės normų atsiradimą, t. y. jau nebe teisiniais, o politiniais argumentais. Todėl ateityje Konstituciniam Teismui re-

komenduotina atsisakyti nagrinėti *soft law* teisės šaltinių konstitucingumą.

Konstitucinio Teismo jurisprudencija programinių ir kitų *soft law* dokumentų konstitucingumo tyrimo kompetencijos klausimu yra gana nevienoda. Formalų pagrindą priimti nagrinėti Valstybinės šeimos politikos koncepcijos konstitucingumą galėjo sudaryti Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 26 d. nutarime nagrinėtas naujos redakcijos Karo prievolės įstatymo koncepcijos konstitucingumo precedentas. Vis dėlto šiuo nutarimu kaip precedentu, apsisprendžiant priimti nagrinėti Valstybinės šeimos politikos koncepcijos konstitucingumą, remtis nebuvo galima, nes pirmosios koncepcijos nuostatos, jos konstitucingumo nagrinėjimo metu jau buvo įgyvendintos įstatymų leidyboje, o antroji koncepcija taip ir liko nerealizuotu programiniu dokumentu. Kitais žodžiais tariant, būtų galima iš dalies pateisinti nenorminio dokumento konstitucingumo kontrolę, kai ji atliekama kartu su jo pagrindu jau priimto norminio teisės akto konstitucingumo kontrole, o teiginiui, jog Konstitucinis Teismas turi kompetenciją tirti *nenorminių* dokumentų, kurių pagrindu dar nėra priimti norminiai teisės aktai, konstitucingumą, būtų sunku rasti konstitucinių ir teisiųjų motyvų.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Seimo Statutas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 15-249; 1999, nr. 5-97.
3. Lietuvos Respublikos principinės kariuomenės struktūros 2008 metais, planuojamos principinės kariuomenės struktūros 2013 metais nustatymo ir civilinę krašto apsaugos tarnybą atliekančių

statutinių valstybės tarnautojų ribinio skaičiaus patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 87-3460.

4. Lietuvos Respublikos principinės kariuomenės struktūros 2009 metais, planuojamos principinės kariuomenės struktūros 2014 metais nustatymo ir civilinę krašto apsaugos tarnybą atliekančių statutinių valstybės tarnautojų ribinio skaičiaus patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 87-3461.

5. Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. gruodžio 14 d. nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*, 1993, nr. 70-1311.
6. Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimas „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 61-1736.
7. Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. sausio 23 d. nutarimas Nr. I-1182 „Dėl valstybinės jaunimo politikos koncepcijos“. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 10-237.
8. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gegužės 20 d. nutarimas nr. VIII-338 „Dėl Vaiko gerovės valstybės politikos koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 52-2316.
9. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. lapkričio 16 d. nutarimas Nr. X-912 „Dėl balsavimo internetu rinkimuose ir referendumuose koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 127-4827.
10. Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. liepos 4 d. nutarimas nr. X-1264 „Dėl Individualaus konstitucinio skundo instituto įtvirtinimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 77-3061.
11. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimas Nr. X-1569 „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 69-2624.
10. Lietuvos Respublikos Seimo 2009 m. kovo 12 d. nutarimas nr. XI-191 „Dėl Lietuvos Respublikos mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo koncepcijos“. *Valstybės žinios*, 2009, nr. 30-1165.
11. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 146-5870.
12. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. kovo 13 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos kariuomenės organizavimo principų“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 47-1753.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. birželio 18 d. nutarimas nr. 620 „Dėl Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 75-2942.

Praktinė medžiaga: Konstitucinio Teismo jurisprudencija

14. Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1993, nr. 51-991.
15. Konstitucinis Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 7-116.
16. Konstitucinio Teismo 1994 m. balandžio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 31-562.
17. Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 57-1120.
18. Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 5-99.
19. Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 111-4549.
20. Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 26 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, nr. 115-4888.
21. Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 118-5564.

Mokslinė literatūra

22. *Valstybės ir teisės teorija*: mokymo priemonė. Atsak. red. S. Vansevičius. Vilnius: Mintis, 1989.
23. GUMBIS, Jaunius. „Minkštas“ įstatymas kaip pirminis teisės dokumentas. *Teisė*, 2003, t. 46.
24. HART, H. L. A. *Teisės samprata*. Vilnius: Pradai, 1997.
25. KELSEN, Hans. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
26. KŪRIS, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Iš M. A. GLENDON, M. A.; GORDON, M. W.; OSAKWE, C. *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: Pradai, 1993.
27. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: TIC, 2003.

Kita literatūra

28. Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. birželio 10 d. vakarinio posėdžio protokolas Nr. 56(117) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_idri=8963>.
29. *Lietuvių kalbos žodynas* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.lkzd.lki.lt/Zodynas/Visas.asp>>.
30. R. Ruškytės atskiroji nuomonė dėl Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 26 d. nutarimo [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2011/atsk_nuom_20110928_n20111003_RRuskyte.pdf>.

NORMATIVITY OF LAW AND THE COMPETENCE OF LITHUANIAN CONSTITUTIONAL COURT

Vaidotas A. Vaičaitis

S u m m a r y

The author of the article, first of all, analyses the modern concept of soft law with special attitude towards Lithuanian legal system. All judgements of Lithuanian Constitutional Court regarding constitutional review of soft law documents are analysed in the article: 1 October 1993, 19 January 1994, 22 July 1994, 10 January 1998, 26 September 2009. The main focus on 28 September 2011 judgement regarding constitutionality of the “Conception of national family policy”, adopted by Lithuanian Parliament’s, is to be stressed in the article. The author is of opinion that the latter document should be treated as soft law, which falls outside the judicial review competence of the

Constitutional Court. Some conclusions for science of constitutional law and jurisprudence of Lithuanian Constitutional Court are stressed in the end of the article: soft law becomes very popular legal instrument starting from the second part of XX century; on the other hand, the very idea of law’s normativity and of legal positivism becomes less attractive; the “Conception of national family policy”, adopted by Lithuanian Parliament in 3 June 2008 is not normative legal act (i.e. a soft law document); Lithuanian Constitutional Court does not have a constitutionality review competence over soft law documents, including the said “Conception of national family policy”.

Įteikta 2012 m. birželio 12 d.

Priimta publikuoti 2012 m. spalio 29 d.