

**Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjo
Egidijaus Šileikio atskiroji nuomonė
dėl Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimo**

(„Dėl Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatų, kuriomis reguliuojamas pensijų perskaičiavimas ir mokėjimas valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“)

Vilnius, 2012 m. vasario 8 d.

Igyvendindamas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatyme (55 straipsnio 5 dalis) įtvirtintą teisę pateikti atskirąją nuomonę dėl Konstitucinio Teismo nutarimo, pažymiu, kad:

– nesutinku su Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarime (toliau – Nutarimas) taikytos konstitucinės patikros metodologija (apimtimi, išsamumu) ir rezultatais, nors pripažįstu šių rezultatų formalią teisinę galią;

– nesutinku su Nutarime cituojamų ar nurodomų įstatymų ir valdymo aktų aiškinimo ir vertinimo metodologija ir rezultatais, nors pripažįstu šių rezultatų formalią teisinę galią.

Detaliau atskirtąją nuomonę reiškiu dėl tokių Nutarimo aspektų:

1) dėl konkretaus sunkmečio ir „gyvybiškai svarbių interesų“ individualizavimo bei patikros, taip pat aprašymo ir vertinimo santykio;

2) dėl pašalpų reglamentavimo elemento „nuolatinė slauga“ įterpimo į pensijų reglamentavimo kontekstą ir taip gauto rezultato;

3) dėl darbinės pajamos ir pensijų išmokas gaunančių asmenų vertinimo (ir jo rezultato);

4) dėl senatvės pensijų sumažinimo patikros metodologijos;

5) dėl nurodomų (cituojamų) Vyriausybės nutarimų vertinimo;

6) dėl lyginamojo konstitucinės jurisprudencijos metodo (ne)taikymo, taip pat tarptautinių dokumentų ir Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų panaudojimo;

7) dėl proporcingumo ir tolygumo principų samplaikos ir nuosavybės konstitucinės sampratos patikslinimo.

1. Dėl konkrečiau sunkmečio ir „gyvybiškai svarbių interesų“ individualizavimo bei patikros, taip pat aprašymo ir vertinimo santykio

1. Iš pažiūros Nutarimas yra gana didelės apimties, tačiau jame atliktos konstitucinės patikros (taikyto kontrolės testo) apimtis, mano manymu, nėra pakankama jau vien dėl šių priežasčių:

a) Nutarimo konceptualiosios dalies (tikrojo patikros testo) 80 ar 90 proc. sudaro ankstesnių Konstitucinio Teismo išaiškinimų aprašymas – taip tarsi stengiamasi šiek tiek kitaip („kūrybiškai“) juos surikiuoti (žr. Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyrių), nors beveik visi tie išaiškinimai tinkamai surikiuoti Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendime. Likusieji doktrinos („naujų patikslinimų“) procentai – trys pastraipos (žr. minėto skyriaus 6.4 punkto 2 pastraipą, 6.5 punkto 3 pastraipą, 6.3 punkto 2 pastraipą) – nesusiję su naujomis konstitucinėmis teisinėmis įžvalgomis, grindžiamomis 2009–2011 m. sunkmečio *specifika*.

b) Doktrinai skirtame Nutarimo skyriuje padarius keletą minėtų patikslinimų, kitur Nutarime nebuvo pateikta jokių konkretesnių (išsamesnių) 2009–2011 m. sunkmečio ir įstatymų leidėjo bei Vyriausybės reagavimo į jį visumos vertinimų. Maža to, Nutarime (konstatuojamosios dalies I skyriaus 10 punkte) nurodyta, kad 2010 m. sausio 1 d. įsigaliojo ir kiti (du konkretūs) 2009 m. gruodžio 8 d. priimti įstatymai, tačiau *nėra nurodyti dar kiti Seimo 2009 m. gruodyje (ar kitą mėnesį) priimti teisės aktai, kuriuos jungia ta pati gija – 2009–2011 m. sunkmetis ir per jį nustatytos teisėkūros, kuria reaguojama į planuotų biudžetinių pajamų surinkimo esminius sutrikimus ir mažinamos valstybės išlaidos, bendro pagrįstumo (bendro tikslo, tinkamumo, būtinumo, proporcingumo) konstitucinė problematika*. Esą tie kiti įstatymai, kurie taip pat nulemti (inspiruoti) sunkmečio ir yra vieno „įstatymų paketo“ dalis (!), nėra susiję ir nagrinėjant „itin sunkios situacijos“ („gyvybiškai svarbių poreikių“) buvimo (bent jau *specifikos*) klausimą neturi būti vertinami drauge.

Taigi susidaro ir toks įspūdis, jog Konstituciniam Teismui pakanka, kad vieno ginčyto ir išnagrinėto Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo (toliau – Laikinasis įstatymas), kuris yra „įstatymų paketo“ dalis, preambulėje būtų paminėta (nurodyta) ekonomikos krizė, kad, tokią nuorodą pripažinus (be išsamių tyrimų) pakankama dingstimi (pagrindu) priimti tą įstatymą, visų likusių „įstatymų paketo“ dalių, taigi kitų šiame Nutarime netirtų (bet Konstituciniame Teisme priimtų tirti) įstatymų, nulemtų 2009–2011 m. sunkmečio specifikos, esminis aspektas – bendrasis faktinis pagrindumas siekiamo tikslo požiūriu! – taptų iš anksto išnagrinėtas.

c) Įstatymų ar Vyriausybės nutarimų citavimo, jų aprašymo apimtis, kuria esą pateikiamas „aiškinimas“ (žr., pvz., Nutarimo konstatuojamosios dalies IV skyriaus 1–7 punktus), ir išsamaus komentavimo ar „individualizuoto“ (skirto konkrečiam kontekstui) vertinimo apimtis, kuria turėtų būti atlikta pagrindinė konstitucinė patikra (žr., pvz., Nutarimo konstatuojamosios dalies IV skyriaus 11 punkto 2 ir 3 pastraipas, 12 punkto 1 pastraipa), akivaizdžiai neproporcinga.

2. Jei Konstitucinio Teismo doktrinoje skiriamos ir įvairiose Nutarimo vietose nurodomos dvi pamatinės kategorijos: „itin sunki ekonominė, finansinė situacija“ (Nutarimo pavadinime – „padėtis“; žr. konstatuojamosios dalies III skyriaus 6 punkto 2 pastraipą, 6.4 punkto antrą sakinį) ir „ypatinga situacija (kilus ekonomikos krizei ir kt.)“ (Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 6 punkto 1 pastraipa, 6.5 punkto 1–3 pastraipos) ir *jei Nutarime nėra išsamios faktinės nei vienai, nei kitai kategorijai priskirtinų požymių patikros*, kyla daugybė loginių ir sisteminių neaiškumų, be kita ko, tokių:

– ar tuo metu, kai Lietuvos Respublikos 15-osios Vyriausybės programoje ir ginčyto (ištirto) Laikinojo įstatymo preambulėje buvo konstatuojamas krizei prilystantis šalies ūkio ir viešųjų finansų sutrikimas, iš tiesų buvo tokia situacija, kuri konstituciniu požiūriu yra „ypatinga padėtis“ arba „itin sunki ekonominė, finansinė padėtis“, – kitaip tariant, ar 2011 m. vasario mėn., kai buvo priimtas Nutarimas ir tebegalioja atitinkamos Laikinojo įstatymo nuostatos, Lietuvos ūkyje ir viešųjų finansų srityje tebėra tokia situacija, kuri konstituciniu požiūriu vertintina kaip „itin sunki ekonominė, finansinė padėtis“, ar tokia lig šiol buvusi situacija jau yra esmingai pakitusi ir turi šiek tiek kitokios (švelnesnės) padėties bruožų, priskirtinų „ypatingai situacijai“;

– jei tos sąvokos sinonimai, tai ar per bet kurią (kiekvieną) įmanomą (istoriškai žinomą, ekonomiškai įsivaizduojamą) krizę, kai nepavyksta sukaupti lėšų, reikalingų pensijoms mokėti ir kitokioms viešosioms išmokoms (valstybės prisiimtiems įsipareigojimams) užtikrinti, įstatymų leidėjui atsiveria galimybė laikinai sumažinti senatvės pensijas, o konstitucinė tokio sumažinimo pagrįstumo ir būtinumo (taip pat savivalės) patikra, kaip rodo Nutarimas, pagal konkrečios krizės aplinkybių visumą (specifiką, „tipologiją“), t. y. diferencijuojamą („ypatingos padėties“ arba „itin sunkios ekonominės, finansinės padėties“) matmenį, nebeatliekama, – kitaip tariant, ar minėtos, tarsi universalios, kategorijos visais atvejais ne tik apimtų bet kokį įmanomą šalies ūkio ir finansų sistemos esminio sutrikimo lygį ar tipą, konstatuotą Seimo priimtame akte, bet ir būtų preziumuojama, kad jis tikrai yra būtent toks, nepaisant *valstybės faktinių išlaidų 2009–2011 m. sričių* (pvz., susijusių su vadinamosiomis ministerijų reprezentacinėmis

išlaidomis, kurias galima matuoti milijonais; žr. aspektą Nr. 4), *ryšio su „gyvybiškai svarbiais visuomenės ir valstybės interesais“* (Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 6.4 punkto 2 sakiny);

– kodėl Nutarime neatlikta „ypatingo atvejo“ ir „kitų galimybių išnaudojimo“ faktinė (išsami, visapusiška) konstitucinė patikra, kurios tiesiog *reikalautė reikalauja* paties Konstitucinio Teismo doktrininė nuostata „tik ypatingu atveju, kai išnaudojus visas vidines ir išorines galimybes <...>“ (Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 6.2 punkto pirmas sakiny);

– kodėl neatlikta išsamesnė savivalės patikra, t. y. ar įstatymų leidėjo priimtame ir keistame Laikinajame įstatyme nepasireiškė „atsitiktinumas ir savivalė“ (apie tai abstrakčiai kalbama Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 3 punkte, 4 punkto 2 pastraipoje).

Taigi neaišku, ar 2009–2011 m. sunkmetis ir jam atremti ar pažaboti skirtas ginčijamų „įstatymų paketas“, kurio tik viena dalis nagrinėta Nutarime, vienu metu (tiek 2009 m. gruodžio, tiek 2011 m. vasario mėn.) reiškia, kad yra ir „itin sunki“, ir „ypatinga“ situacija, ir ar „gyvybiškai svarbūs interesai“ abiejose situacijose yra vienodi, tačiau, kad ir kaip būtų, tie interesai *jokioje (pačioje grėsmingiausioje) situacijoje negali būti pagrindu kitaip (specifiškai) išskirti (vertinti) darbinės pajamas ir pensijų išmokas vienu metu gaunančius asmenis (palyginti su tokiais asmenimis, kurie gauna tik pensijų išmokas, taigi neturi darbinių pajamų)*.

Šiame kontekste neaišku ir tai, kodėl Nutarime niekaip nėra įvertinta, pvz.:

a) tirtų įstatymų aiškinamuosiuose raštuose pateikta statistika, pvz., tokios nuorodos: „Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto lėšų sutaupymas 2010 m.: 1. Valstybinių socialinio draudimo pensijų perskaičiavimas – **318,1 mln. Lt**; 2. Valstybinių socialinio draudimo pensijų *mokėjimas dirbantiems asmenims* (išryškinta mano. – E. Š.) – **282 mln. Lt**“ (žr. aspektą Nr. 3);

b) Vyriausybės (suinteresuoto asmens) pateikta ekonominė finansinė statistika, bent jau argumentas, kad „vidutinė senatvės pensija sumažėjo apie 5 procentus, palyginti su buvusiu pensijos dydžiu 2009 m., o 2008 m. ji buvo padidinta beveik 30 procentų ir tokia mokama 2009 m.“, nors „valdžios sektoriaus ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamos per 2009 m. buvo beveik 30 procentų mažesnės nei 2008 m.“ (Nutarimo nustatomosios dalies II skyriaus 2.2. punkto 2 pastraipa) (žr. aspektą Nr. 4).

3. Jei iš Nutarimo matyti, jog neatlikus išsamaus tyrimo esą galima pagrįstai preziumuoti, kad tvirtinant ir keičiant ginčytą teisinį reglamentavimą neabejotinai buvo pagrindas ginti „gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus“ (Nutarimo

konstatuojamosios dalies III skyriaus 6.4 punkto 2 sakinys), kurių (ir jiems iškilusios grėsmės) esą nebūtina konkretinti, tai *kuo remiantis paskui galima pagrįstai konstatuoti*, kad, nepaisant gyvybiškai svarbių interesų ar poreikių (grėsmės jiems lygmens, masto!), negalima daryti ko nors kito, pvz., išskirti, kaip minėta, darbinės pajamas turinčių pensijų gavėjų (specifiškai mažintini jiems apskaičiuotų ir mokėtų pensijų išmoku) ar *nevienodai traktuoti išmoku, mokamų (mažinamų) tam tikrą negalią turintiems senatvės pensijų gavėjams ir tam tikriems invalidumo pensijų gavėjams*.

Išsina, kad oficialiojoje krizės doktrinoje labai sunkiai (pernelyg ribotai) įsikomponuoja esminė materialinė (kiekvienam atveju vertintina, individualizuotina) kategorija „gyvybiškai svarbūs visuomenės ir valstybės interesai“: viena vertus, tik iškilus (ir išlikus) grėsmei šiems interesams įstatymų leidėjui galima apskritai kažką daryti (imtis, pradėti), kita vertus, net ir esant ypatingai (tikrų tikriausiai pražūtingai) grėsmei darbinės pajamas ir pensijų išmokas gaunančių asmenų negalima traktuoti išskirtinai (palyginti su darbinių pajamų neturinčiais pensijų gavėjais).

Iš to kyla, mano manymu, nelogiškumas: beveik visuose Konstitucinio Teismo nuo 2001 m. pateiktuose neleistino pareigūnų (net teisėjų) ir tarnautojų darbo užmokesčio ar pensijų mažinimo išaiškinimuose ir vertinimuose atsirado *išimtis* – leidžiama esant „itin sunkiai“ ar „ypatingai“ padėčiai, tačiau tokios išimties kažkodėl neįgijo *suabsoliutintas* konstitucinis dirbančių pensijų gavėjų vertinimas (palyginti su jokių darbinių pajamų neturinčiais pensijų gavėjais) *solidarumo ar socialinės darnos kontekste* (apie tai ribotai – labiau pensijų ar kitokių išmokų sistemos veikimo lygmeniu – kalbama Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 5 punkte). Toks specialus (specifinis) traktavimas kažkodėl yra neleistinas tiek esant „itin sunkiai padėčiai“, tiek jos nesant, taigi negali pasireikšti net iškilus pačiai didžiausiai (kokią galima įsivaizduoti) grėsmei „gyvybiškai svarbiems visuomenės ir valstybės interesams“ (žr. aspektą Nr. 3).

Tokiame kontekste, mano manymu, išryškėja *itin kontroversiškas aspektas*: ne solidarumas ir socialinė darna, kaip konstituciniai principai (minėtas Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 5 punktas), bet teisinės valstybės principas ir jo šviesoje matomi teisingumo ir lygiateisiškumo principai (Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 2 punkte) tampa abejotinu pagrindu konstituciškai matyti (absoliutinti) dirbančių pensijų gavėjų tariamą *visišką nesiskyrimą* nuo nedirbančių pensijų gavėjų net esant „gyvybiškai svarbiems poreikiams“ gauti (sukaupti) lėšų pensijoms išmokėti (žr. aspektą Nr. 3).

4. Jei „byla bylai nelygi“, tai ir „krizė krizei nelygi“. Mano manymu, Nutarime atsispindi nepriimtinas bandymas pritaikyti ankstesnius Konstitucinio Teismo išaiškinimus, kurie daugiau ar mažiau subrandinti ar suformuluoti Lietuvos 1999–2001 m. ūkinio sunkmečio (jam atremti skirtos kontroversiškos teisėkūros) padarinių patyrimo kontekste, Lietuvos 2009–2011 m. finansiniam sunkmečiui, taip parodant (sukuriant precedentą), kad konstitucinės patikros testas visų galimų krizių (jų nulemtų socialinių išmokų sumažinimo) atvejais yra vienodas (negali keistis).

Išsina, kad du minėti sunkmečiai, kuriuos skiria dešimtmetis ir netapatūs regioniniai („globaliniai“) aspektai, teisiškai identiški ir konstituciškai vertintini pagal tą pačią patikros prizmę. Tereikia, kad atitinkamų įstatymų preambulėse būtų nurodyta, jog jie priimti dėl krizės, ir tokių įstatymų konstitucinės patikros metodologija niekuo nesiskirs: bus smulkiai aprašyta visa Konstitucinio Teismo doktrina krizės klausimu (esą ji unifikuotinas, nekintantis ar specifikos neįgyjantis reiškinys) ir pagal tai nuosekliai (be jokių nukrypimų) suformuluoti rezultatai, pvz.: net ir akivaizdaus (visiško) biudžetinių pajamų nebuvimo atvejais (*ir akivaizdžiai užsitęsusio valstybės vertybinių popierių neišplatavimo atvejais*) negalima kitaip reguliuoti (nė litu daugiau mažinti) dirbančių asmenų gaunamos pensijos, nors neabejotinai nėra lėšų mokėti pensijas nedirbantiems jų gavėjams ir taip šiems asmenims užtikrinti „gyvybiškai svarbius interesus“... (žr. aspektą Nr. 5).

Vadinasi, nesvarbu, kokio pobūdžio „itin sunki krizė“ ar „gyvybiški interesai“ (poreikiai) ateityje kiltų ar atsirastų, – atskleisti, komentuoti ir vertinti esmines jų aplinkybes yra ekonomistų ir politikų reikalas, tam nebūtinai išsamus konstitucinis teisinis požiūris, nes esą visiems galimiems krizės atvejams idealiai tinka ta pati konstitucinė doktrina, pradėta kurti 1999–2001 m. patyrimo pagrindu.

5. Visai tai leidžia manyti, kad Nutarime nebuvo pritaikytas tinkamas (visapusiškos, išsamios) konstitucinės patikros testas, o pasirinktos patikros metodologija lėmė kontroversiškus tyrimo rezultatus ir precedentinį jų pobūdį kitiems galimiems sunkmečiams, kai įstatymų leidėjui gali tekti objektyviai (neišvengiamai) imtis dar radikalesnės intervencijos į asmenų įgytų ir Konstitucijos ginamų teisėtų lūkesčių sritį.

2. Dėl pašalpus reglamentavimo elemento „nuolatinė slauga“ įterpimo į pensijų reglamentavimo kontekstą ir taip gauto rezultato

Mano manymu, Nutarimo konstatuojamosios dalies IV skyriuje netinkamai sutapatinti konstitucinis invalidumo pensijos institutas ir įstatymo lygmeniui priskirtinas tam tikros pašalpos, susijusios su „specialia nuolatinė slauga“, institutas.

Kitaip tariant, pašalpų reglamentavimui skirtas „specialios nuolatinės slaugos“ elementas (kriterijus, veiksnys), mano manymu, pernelyg plačiai jį interpretuojant, subtiliai perkeltas į įstatymo nustatytą invalidumo pensijų reglamentavimą, o gautas rezultatas (prieštaravimas Konstitucijai) objektyvios teisinės metodikos požiūriu pernelyg abejotinas.

Žinoma, paprasto žmogiškojo jautrumo požiūriu nekyla abejonių, kad nuolatinės slaugos elementas (kriterijus) susijęs su socialiai itin pažeidžiamų (paramos mažinimui jautrių) asmenų grupe. Todėl galima iš dalies suprasti ir pateisinti tokį įstatymų ir kitų teisės aktų, reguliuojančių netapačius dalykus (pensijas ir pašalpas), plečiamąjį aiškinimą, kuriuo esą atskleidžiama „iš esmės“ (!) ta pati – pagal statusą esmingai nesiskiriančių – asmenų grupė (Nutarimo konstatuojamosios dalies IV skyriaus 15 punktas).

Tačiau, mano manymu, atliekant konstitucinę įstatymo nustatyto reglamentavimo, paliečiančio gausybę socialiai pažeidžiamų asmenų, patikrą nepriimtina vienokį ar kitokį žmogiškąjį jautrumą grįsti pernelyg abejotino įtikinamumo argumentais, kuriais, net pagrįstais „poįstatyminiais aktais“ (žr. Nutarimo konstatuojamosios dalies IV skyriaus 6.4 punktą), teigiama, kad konstitucinio lygmens invalidumo pensijas gaunantys asmenys pagal jiems skirtą įstatymo nustatytą reglamentavimą esą nėra specifinė (netapati) asmenų grupė, palyginti su nekonstitucinio kriterijaus „speciali nuolatinė slauga“ kontekste atskleista asmenų grupe, kurioje yra ir tam tikri senatvės pensijas, ir invalidumo pensijas gaunantys asmenys.

Taip, šie asmenys yra panašioje padėtyje, jei jos matmuo – „specialios nuolatinės slaugos“ kriterijus, tačiau šis kriterijus nėra pensijų mokėjimui skirto reglamentavimo elementas. *Todėl, mano manymu, Konstitucija negali reikalauti, kad įstatymų leidėjas, reglamentuodamas specifinį pensijų mokėjimo aspektą (invalidumo pensijų mažinimą ar jo išimtį), kartu vartotų ir tokias kategorijas, kurios vartojamos pašalpų reglamentavimui, t. y. būtinai apimtų ir – atsiskleidžiančią per tam tikros pašalpos, kurią gali gauti dalis invalidumo ir senatvės pensijas gaunančių asmenų, prizmę – senatvės pensijų gavėjų dalį, esą tapačią tam tikrai invalidumo pensijas gaunančių asmenų daliai.*

Šiame kontekste, mano manymu, svarbu pažymėti, kad vėlesnis ginčyto įstatymo nustatyto reglamentavimo pirminės redakcijos pakeitimas (Nutarimo konstatuojamosios dalies IV skyriaus 14 punktas), palankus asmenims, kuriems tas (anksčiau išmokas mažinęs) reglamentavimas buvo taikomas, negali būti savaime traktuojamas taip, kad įstatymų leidėjo teisėkūroje buvo įsivėlęs minėtas „atsitiktinumas ir savivalė“ (Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 3 punktas, 4 punkto 2 pastraipa) ir jis tai esą pripažino pakeisdamas reglamentavimą. Tai pakankamai suponuoja ir viešame posėdyje,

įvykusiame 2012 m. sausio 4 d., suinteresuoto asmens atstovės V. V. Margevičienės pateikti argumentai (atsakymai į Konstitucinio Teismo teisėjų klausimus), kurie Nutarime (nustatomosios dalies III skyriuje) neatskleisti, nors ypač sudėtingose bylose (kituose Konstitucinio Teismo nutarimuose) tai kartais buvo daroma.

3. Dėl darbinės pajamas ir pensijų išmokas gaunančių asmenų vertinimo (ir jo rezultato)

Detaliau atskleidžiant kontroversišką Nutarimo aspektą Nr. 1, jau iš dalies pareikštas nusistatymas, kad „gyvybiškai svarbių visuomenės ir valstybės poreikių“, dėl kurių apskritai gali būti mažinamos pensijos, specifikos neatskleidimas, t. y. neindividualizavimas, 2009–2011 m. sunkmečio esminių aplinkybių visumos atžvilgiu, *iš esmės negali sudaryti prielaidų* gauti tokį siauros konstitucinės patikros objektyvų rezultatą, kad gana kurioziškai išeina, jog beveik visuose Konstitucinio Teismo nuo 2001 m. pateiktuose neleistino pareigūnų (net teisėjų) ir tarnautojų darbo užmokesčio ar pensijų mažinimo išaiškinimuose ir vertinimuose atsirado *išimtis* – leidžiama esant „itin sunkiai“ ar „ypatingai“ padėčiai, tačiau tokios išimties kažkodėl neįgijo *suabsoliutintas* konstitucinis dirbančių pensijų gavėjų vertinimas (palyginti su jokių darbinų pajamų neturinčiais pensijų gavėjais) *solidarumo ar socialinės darnos kontekste, susietame su gyvybiškai svarbių poreikių (sukaupti lėšas pensijoms išmokėti) kontekstu*.

Mano manymu, tiek konstitucinės patikros testą, tiek jo rezultatus atskleidžiančią Nutarimo rezoliucinę dalį derėjo konstruoti ir formuluoti kitaip, nesudarant neabsoliučių dalykų suabsoliutinimo įspūdžio, pvz., tokia seka:

a) svarbu pažymėti, kad įstatymų leidėjas, priimdamas ginčytą Laikinąjį įstatymą (pirminę jo redakciją), laikėsi jam žinotinų konstitucinių reikalavimų ir juos specialiai (sąmoningai) nurodė šio įstatymo preambulėje (tai neįprasta ir savaime pakankamai rodo įstatymų leidėjo savivalės nebuvimą);

b) svarbu pripažinti, kad įstatymų leidėjas 2009 m. gruodžio mėn. objektyviai negalėjo žinoti Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendime pateikto ankstesnės konstitucinės doktrinos aspekto, susijusio su dirbančių pensijų gavėjų traktavimu „itin sunkioje situacijoje“, *patikslinimo*, t. y. *atsakymo* į Seimo suformuluotą klausimą, ar atitinkama doktrininė nuostata, suformuluota dėl dirbančių pensininkų vertinimo, „dirbantiems pensininkams taikoma tik normaliomis ekonominėmis sąlygomis, ar šios nuostatos turi būti paisoma ir tada, kai valstybėje susidaro ypatinga situacija (kyla ekonomikos krizė, įvyksta gaivalinė nelaimė ir kt.)“ (Seimo 2009 m. gruodžio 3 d. nutarimo

Nr. XI-524 1 straipsnis; Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimo nustatomosios dalies 1 punkto 2 pastraipa);

c) būtina konstatuoti, kad įsigaliojus Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimui (jam, kaip atskiram teismo aktui ir atitinkamų nutarimų doktrininiam tęsiniui, 2010 m. balandžio 22 d. įgijus įstatymo galią) įstatymų leidėjas privalėjo nedelsdamas atitinkama apimtimi pakeisti Laikinąjį įstatymą;

d) darytina išvada, kad pirminė Laikinojo įstatymo redakcija (ginčijama apimtimi), viena vertus, suderinama su Konstitucija iki Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimo įsigaliojimo (2010 m. balandžio 22 d.), tačiau, kita vertus, įsigaliojus Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimui (2010 m. balandžio 22 d.), ji akivaizdžiai neatitiko Konstitucijos. Nors šis akivaizdus nesuderinamumas formaliai gali laikomas prieštaravimu Konstitucijai tik po to, kai jį konstatuojantis Nutarimas įsigalios 2012 m. rugsėjo 21 d. (žr. Nutarimo konstatuojamosios dalies XIII skyriaus 4 punkto 3 pastraipą), tačiau, atsižvelgiant į bylos aplinkybių visumą, „itin sunkios situacijos“ specifiką ir veiksmingos pažeistų teisių (interesų) gynybos principą, konstatuotina, kad Nutarimo įgyvendinimo būdai turi būti suprantami ir tuo požiūriu, kad:

– teismai, kurie kreipėsi į Konstitucinį Teismą ir atitinkamai atnaujins sustabdytą bylų nagrinėjimą, turėtų ginti pažeistus asmenų interesus atsižvelgdami į, be kita ko, Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimo įsigaliojimo dieną (2010 m. balandžio 22 d.);

– Vyriausybė ir Seimas turi numatyti ir užtikrinti atitinkamas lėšas, būtinas kompensuoti visų asmenų (ne tik tų, kurie kreipėsi į teismus) praradimus, patirtus nuo 2010 m. balandžio 22 d. iki ginčyto Laikomojo įstatymo (nurodyta apimtimi) taikymo pabaigos, hipotetiškai 2012 m. vasario 6 d. (žr. aspektą Nr. 4).

4. Dėl senatvės pensijų sumažinimo patikros metodologijos

Jau minėta (detalizuojant aspektą Nr. 1), kad, mano manymu, neįmanoma tinkamai atlikti senatvės pensijų laikino sumažinimo konstitucinės patikros (atsitiktinumų ir savivalės nebuvimo, proporcingumo ir kitais požiūriais), jei prieš tai neatskleidžiamas ir netiriamas (nevertinamas) grėsmės „gyvybiškai svarbiems visuomenės ir valstybės interesams“ atsiradimas ir buvimas (nemažėjimas).

Esminė problema, mano manymu, yra ta, kad Nutarime net epizodiškai nepatikrinta (ką jau kalbėti apie išsamią ir visapusišką patikrą) tai, ko vienareikšmiškai reikalaujama Nutarime nurodomoje Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio sprendimo (minėto

„patikslinimo“, kurio paprašė Seimas) nuostatoje: „tik ypatingu atveju, kai išnaudojus visas vidines ir išorines galimybes neįmanoma (nepavyksta) sukaupti tiek lėšų, kiek yra būtina pensijoms mokėti, pensijų teisinis reguliavimas gali būti koreguojamas jas mažinant“ (Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 6.2 punkto pirmas sakiny).

Atsižvelgiant į tai, konstitucinė patikra, mano manymu, turėjo būti konstruojama ir formuojama visai kitaip, pvz., tokia seka:

pirma, taikomas išsamus proporcingumo patikros testas (jo suponuojami pirminiai patikros instrumentai): ištiriamas sumažinimo *tikslas* ir jį lemiantis *būtinumas* (tam būtina nurodyti ir įvertinti, pvz., Statistikos departamento pateiktą statistiką, Valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų 2009–2011 m. duomenis, tarptautinių institucijų ar vadinamųjų reitingų agentūrų pateiktus Lietuvos ūkio raidos ar būsenos minėtu laikotarpiu vertinimus (tarp jų – *skolinimosi, kredito reitingus*), taip pat minėtą Vyriausybės (suinteresuoto asmens) pateiktą argumentą: „Valdžios sektoriaus ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamos per 2009 m. buvo beveik 30 procentų mažesnės nei 2008 m.“ (Nutarimo nustatomosios dalies II skyriaus 2.2 punkto 2 pastraipa);

antra, minėtas testas (jo suponuojami patikros instrumentai) gilinamas: ištiriamos *priemonės*, kurias galima rinktis tikslui pasiekti ir kurios buvo ar nebuvo pasirinktos, ir jų *tinkamumas* tikslui pasiekti (grėsmei atremti). Būtent šiame kontekste turėjo būti įgyvendinta minėta konstitucinė doktrininė nuostata „tik ypatingu atveju, kai išnaudojus visas vidines ir išorines galimybes neįmanoma (nepavyksta) sukaupti tiek lėšų, kiek yra būtina <...>“.

Šiame kontekste turėjo būti pažymėta keletas itin svarbių aplinkybių, lemiančių konstitucinės patikros (nurodyta apimtimi) pakraipą ir tam tikrą rezultatą: 1) Lietuvos valstybei „itin sunkioje situacijoje“, t. y. ginčijamo teisinio reglamentavimo galiojimo ir taikymo laikotarpiu, keletą kartų *pavyko išplatinti vertybinius popierius*, taigi pasiskolinti lėšų, būtinų, be kita ko, prisiimtiems įsipareigojimams vykdyti; 2) „itin sunkioje situacijoje“ 2009–2011 m. Lietuvos valstybė viešąsias lėšas skyrė (išlaidų patyrė) net ir tokioms sritims, kurios iš esmės negali būti finansuojamos tuo metu, kai yra tokia „itin sunki situacija“, dėl kurios (jos metu iškilusios grėsmės „gyvybiškiems interesams“) objektyviai tenka mažinti pensijas. Tarp tokių neleistinų išlaidų sričių yra, pvz., vadinamosios ministerijų *reprezentacinės išlaidos*, skaičiuojamos dešimtimis milijonų, ar vadinamieji *kariniai mokymai*, kurie nebuvo organizuojami iki „itin sunkios situacijos“ ir kurių išlaidos taip pat milijoninės. Ką jau kalbėti apie politinių partijų ar „nebaigtų statybų“ finansavimą

(tebūnie sumažintą, ribotą) ar grandiozinių tarptautinių renginių (tebūnie suplanuotų iki „itin sunkios situacijos“) išlaidų padengimą, vargu ar susijusį su „gyvybiškais interesais“...

Šios nurodytos (ir kitos joms adekvačios) aplinkybės, mano manymu, turi esminę reikšmę: a) pensijų mažinimas tegali būti reali **kraštutinė** priemonė kitų išnaudotų ar nepanaudotų priemonių „gyvybiškai svarbiems visuomenės ir valstybės interesams“ apsaugoti kontekste; b) šios priemonės kraštutinumo realumas (nefiktyvumas) teisiškai vertintinas konkretaus laikotarpio konkrečių valstybės išlaidų (taip pat minėto pavykusio „tarptautinio pasiskolinimo“ atveju) kontekste.

Tokios dvi konstitucinės įžvalgos, pateiktos atliekant minėtą testą, lemia paskutinį jo etapą – ginčijamos priemonės (pensijų mažinimo) ir tikslo (grėsmės atrėmimo) atitikties, t.y. *proporciumo* (siauraja – „finaline“ – prasme), patikrą bei dvejobą jos *rezultatą*:

viena vertus, pirminėje ginčijamo Laikinojo įstatymo redakcijose nustatytas senatvės pensijų sumažinimas, įgyvendintas nuo 2009 iki 2010 m., *yra suderinamas* su Konstitucija, kurios esminis patikslinimas „kai išnaudojus visas vidines ir išorines galimybes neįmanoma (nepavyksta)“ buvo oficialiai atskleistas vėliau, minėtame Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendime, kurio paprašė Seimas *in corpore* ir kuris įsigaliojo 2010 m. balandžio 22 d.;

kita vertus, ginčijamas senatvės pensijų, kurias tiesiogiai laiduoja Konstitucija ir kurios tuo esmingai skiriasi nuo valstybinių pensijų („rentų“), sumažinimas nuo 2010 m. balandžio 22 d. prieštaravo (prieštarauja) Konstitucijai ta apimtimi, kuria, įsigaliojus Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimui (jame atskleistam konstituciniam reikalavimui „kai išnaudojus visas vidines ir išorines galimybes neįmanoma (nepavyksta)“, Lietuvos valstybė faktiškai pasinaudojo kitokiomis (be kita ko, išorinėmis) finansinėmis galimybėmis reaguoti į itin sunkią situaciją ir, nepaisant to, nepagrįstai patyrė, be kita ko, ir tokias išlaidas, kurios apskritai negali būti patiriamos, kai dėl grėsmės gyvybiškiems visuomenės ir valstybės interesams sumažinamos Konstitucijoje tiesiogiai garantuotos senatvės pensijos.

Toks patikros testas ir rezultatas, mano manymu, būtų protingas ir subalansuotas dvejobu požiūriu:

pirma, neverstų valstybės gražinti („kompensuoti“) senatvės pensijų gavėjams praradimų, sukeltų („patirtų“) nuo 2009 m. sausio 1 d. iki 2010 m. balandžio 22 d., tačiau verstų gražinti („kompensuoti“) minėtiems asmenims praradimus, sukeltus („patirtus“) nuo 2010 m. balandžio 22 d. iki ginčyto Laikomojo įstatymo (nurodyta apimtimi) taikymo pabaigos, hipotetiškai 2012 m. vasario 6 d.;

antra, neiškreiptų lyginamojo metodo konstitucinės justicijos lygmeniu, t. y. leistų pasiremti (rodyti) *diametraliai priešingu* (!) Latvijos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutarimu, kuriuo ginčytos Latvijos įstatymo „Dėl valstybės pensijų ir valstybės pašalpų išmokų laikotarpiu nuo 2009 iki 2012 metų“ nuostatos, susijusios su senatvės pensijų mažinimu, pripažintos negaliojančiomis *nuo priėmimo momento*.

Tokio kaimyninės valstybės konstitucinės justicijos akto Nutarime net nepaminėjus (pasitenkinus Europos socialinės chartijos, Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos nuorodomis ir Europos Žmogaus Teisių Teismo doktrinos, suponuojančios siauresnį – „teisės į pensiją esmės“ paneigimo ar nepaneigimo vertinimą, ištraukomis), lyginamasis metodas, mano manymu, pernelyg susiaurintas, iškreiptas (žr. aspektą Nr. 6).

5. Dėl nurodomų (cituojamų) Vyriausybės nutarimų vertinimo

Mano manymu, Nutarime nurodant ir cituojant ginčyto Vyriausybės 2008 m. vasario 26 d. nutarimo Nr. 144 pirminę redakciją (Nutarimo konstatuojamosios dalies XI skyriaus 4 punktą), kartu netiesiogiai pasakoma, kad Konstitucinis Teismas „matė“ tam tikrą teisinį reguliavimą, t. y. jam žinomas jo turinys, tačiau nematė dingsties (pagrindo) nurodyti disponavimą ar prieštaravimą Konstitucijai, juolab kad buvo ginčijama ne ta pirminė redakcija, bet jos pakeitimas.

Taigi ateityje Vyriausybės 2008 m. vasario 26 d. nutarimo Nr. 144 pirminės redakcijos nuostatos, pacituotos Nutarime, iš esmės nebegalės būti nuginčytos, jos tampa „pojstatyminio“ teisinio reglamentavimo, esą suderinamo su Konstitucija, pavyzdžiu.

Tokia laikysena ir jos padarinys, mano manymu, nepriimtini. Minėtu Vyriausybės 2008 m. vasario 26 d. nutarimu patvirtinto Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir invalidumo pensijų dalies sumų išmokėjimo tvarkos aprašo 6 punkto nuostata, cituota Nutarime, *akivaizdžiai įsibrauna į įstatymu nustatytino reglamentavimo lygmenį ir prieštarauja Konstitucijai* (be kita ko, teisinės valstybės principui), kadangi reglamentuoja ne „organizacinio techninio pobūdžio procedūras“, bet esminius dalykus: asmenų grupes (išskirtas pagal amžiaus skirtumus) ir jiems išmokamos pensijų dalies skirtingus laikotarpius.

6. Dėl lyginamojo konstitucinės jurisprudencijos metodo (ne)taikymo, taip pat tarptautinių dokumentų ir Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų panaudojimo
Jau minėta (detalizuojant aspektą Nr. 4), kad Nutarime, mano manymu, iškreipta konstitucinės patikros lyginamoji metodika, nes nepaminėtas Latvijos Konstitucinio Teismo

2009 m. gruodžio 21 d. nutarimas, kuriuo ginčytos Latvijos įstatymo „Dėl valstybės pensijų ir valstybės pašalpų išmokų laikotarpiu nuo 2009 metų iki 2012 metų“ nuostatos, susijusios su senatvės pensijų mažinimu, pripažintos negaliojančiomis *nuo priėmimo momento*.

Taigi sunku pagrįsti, kodėl Nutarime nebuvo nė žodeliu paminėtas palyginti nesenas ir visiškai tuo pačiu klausimu priimtas Latvijos Konstitucinio Teismo aktas, gana gerai žinomas Lietuvos visuomenėje.

Be to, svarbu nurodyti, kad pernelyg siaurai („selektyviai“) pritaikius lyginamąjį metodą po Konstitucinio Teismo doktrinos išsūk (tame pačiame konstatuojamosios dalies III skyriuje) pateikiami tokie tarptautiniai dokumentai ir Europos Žmogaus Teisių Teismo nusistatymai, kurie ne tik papildomai nepagrindžia Nutarimo rezoliucijos (nustatytų prieštaravimų), bet netgi ją silpnina.

Antai Konstitucinio Teismo pastaba ar argumentas „nors kiekviena valstybė pati nustato konkrečias priemones, kuriomis įgyvendinama <...> teisė į socialinę apsaugą“, taip pat nurodyta Europos socialinės chartijos nuostata „stengtis, kad socialinės apsaugos sistema nuolat tobulėtų, pasiektų aukštesnį lygį“ visiškai tinka ne tiek pareiškėjų, kiek viešame posėdyje Vyriausybės (suinteresuoto asmens) atstovių išsakytiems (kontr)teiginiams (apie valstybės diskreciją socialinės sistemos konstravimo kontekste), kadangi rodo būtent Lietuvos valstybės diskrecines galimybes ir tas tarptautinių chartijų nuostatas, kurios akivaizdžiai stokoja minimalaus (imperatyvaus) teisinio turinio, t. y. pagal formulavimą (apibrėžtumą) *akivaizdžiai yra neteisinio pobūdžio*.

Svarbu ir tai, kad, kaip minėta (žr. aspektą Nr. 4), Nutarime nurodyta Europos Žmogaus Teisių Teismo doktrina (jos ištraukos) suponuoja siauresnį – „teisės į pensiją esmės“ paneigimo ar nepaneigimo – tyrimą (vertinimą), kuris nedera su tokiu Konstitucinio Teismo atliktu tyrimu (vertinimu), kuriuo, mano manymu, nesiekama patikrinti (nustatyti), ar pensijų perskaičiavimo reglamentavimas ir jo nulemtas faktinis pensijų sumažinimas paneigė teisės į atitinkamą pensiją esmę.

7. Dėl proporcingumo ir tolygumo principų samplaikos ir nuosavybės konstitucinės sampratos patikslinimo

Mano manymu, Nutarime galutinai atsiskleidė tai, kas ribotai galėjo būti įžvelgta minėtame Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendime: proporcingumo ir tapatumo principų sampratų supainiojimas tiek, kiek kalbama apie *tolygias proporcijas* (Nutarimo konstatuojamosios dalies III skyriaus 6.2 punkto 3 pastraipa).

Žinoma, bendrojoje jurisprudencijoje proporcingumas suprantamas įvairiomis reikšmėmis: ir kaip dviejų susikertančių vertybių ar teisių suderinimo įstatymais, teismine ar administracine tvarka įrankis, ir kaip vienos teisės tinkamo ribojimo įstatymais, teismine ar administracine tvarka instrumentas, ir t. t.

Tačiau tai nereiškia, jog oficialiosios doktrinos lygmeniu gali būti įtikinama nuostata, kad *tikslo ir priemonės kontekste suprantamas* proporcingumas dar esą papildomai turėtų būti suprantamas *proporcijų dydžių išsaugojimo* (atkūrimo) aspektu. Šiuo aspektu, mano manymu, galima kalbėti tik apie *tolygumo* principą, kuris suvoktinas būtent tam tikrų proporcijų, bet jokia būdu ne *tikslo (grėsmių) ir priemonės (grėsmei atremti)* kontekste.

Sutinku su Nutarime pateiktu *įgytos teisės į pensijos išmoką* (kaip tam tikros nuosavybės – jos „neliečiamumo“ garantija apimamos – teisės) konstitucinės sampratos specifikos lakonišku patikslinimu (žr. Konstatuojamosios dalies III skyriaus 5.2 punkto paskutinį sakinį).

Egidijus Šileikis