

# TAUPYMO PRIEMONIŲ KONSTITUCINGUMO KRITERIJAI LIETUVOS RESPUBLIKOS OFICIALIOJOJE KONSTITUCINĖJE DOKTRINOJE

**Dainius Žalimas**

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedros profesorius  
socialinių mokslų daktaras  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 236 61 75  
El. paštas: Dainius.Zalimas@tf.vu.lt

*Šio straipsnio<sup>1</sup> objektas – Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo suformuota oficialioji konstitucinė doktrina, susijusi su taupymo priemonėmis, kurios taikomos siekiant suvaldyti ir įveikti valstybėje kilusią ekonominę ir finansinę krizę. Išskiriami ir analizuojami šie taupymo priemonių konstitucingumo kriterijai, kurių turi būti laikomasi paisant Konstitucijoje įtvirtintų žmogaus teisių ir valstybės socialinės orientacijos: konstituciškai pateisinamas šių priemonių pagrindas, jų būtinumas, laikinumas, proporcingumas, taip pat įstatymų leidėjo diskrecijos ribų, socialinio solidarumo ir nediskriminavimo principų paisymas, tam tikrų praradimų kompensavimo pareiga. Pagrindinė straipsnio išvada yra ta, kad Lietuvos Respublikos oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje suformuluoti taupymo priemonių konstitucingumo kriterijai yra pagrįsti bendraisiais žmogaus teisių ribojimo teisėtumo kriterijais, įtvirtintais ir tarptautinėje teisėje, taip pat yra iš esmės identiški kitų Europos konstitucinių teismų jurisprudencijoje suformuluotiems taupymo priemonių konstitucingumo kriterijams. Tai leidžia įžvelgti šioje srityje tam tikrą vienovę įvairovėje, t. y. vieną iš Europos konstitucinio identiteto elementų.*

*The subject of this article – the official constitutional doctrine formulated by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania concerning the so-called austerity measures aiming to manage and to overcome economic and financial crisis within a state. This article analyses the following criteria of constitutionality of austerity measures, which have to be observed respecting human rights and social orientation of the State, as consolidated in the Constitution: constitutionally justifiable basis of austerity measures, their necessity, temporal character, proportionality, as well as due regard to the limits of discretion of the legislature, the principles of social solidarity and non-discrimination, the duty to compensate certain losses. The main conclusion made in this article is that the criteria of constitutionality of austerity measures, as formulated in the official constitutional doctrine of the Republic of Lithuania, are grounded on the general criteria of legality of the restrictions of human rights, as provided by international law, as well as they are in essence identical to the criteria of constitutionality of austerity measures which have been formulated by other European constitutional courts. Therefore one may see a certain unity in diversity in this field, i.e. one of the elements of European constitutional identity.*

## Įvadas

Pasaulinės ekonomikos krizės metu taupymas, susijęs su valstybės mokamų atlyginimų, pensijų ir kitų socialinių išmokų mažinimu, daugelyje Europos valstybių buvo būtinybė. Toks taupymas neišvengiamai tapo sunkiu iššūkiu toms valstybėms, kurios savo konstitucijose yra deklaravusios socialinę valstybės orientaciją arba net esančios socialinės valstybės.

<sup>1</sup> Mokslinis tyrimas finansuojamas Europos socialinio fondo lėšomis pagal visuotinės dotacijos priemonę (Projekto Nr. VP1-3.1-ŠMM-07-K-03-085).

Lietuvos Respublika yra viena iš tokių valstybių. Nors socialinė Lietuvos valstybės orientacija nėra *expressis verbis* įtvirtinta Konstitucijoje, ji atsispindi įvairiose Konstitucijos nuostatose, įtvirtinančiose žmogaus ekonomines, socialines ir kultūrinės teises, taip pat pilietines ir politines teises, visuomenės ir valstybės santykius, socialinės paramos ir socialinės apsaugos pagrindus, Tautos ūkio organizavimo ir reguliavimo principus, valstybės institucijų organizavimo ir veiklos pagrindus ir kt.<sup>2</sup> Atsižvelgdamas į visuminį konstitucinį reguliavimą, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad pagal Konstituciją Lietuvos valstybė yra socialiai orientuota<sup>3</sup>, o socialiai orientuotos valstybės esmė yra ta, kad ji konstituciškai privalo priimti tam tikrus įsipareigojimus labiausiai pažeidžiamoms visuomenės grupėms<sup>4</sup>. Pagal Konstituciją tokie Lietuvos valstybės įsipareigojimai yra *inter alia* laiduoti piliečių teisę gauti senatvės ir netekto darbingumo pensiją, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo atvejais<sup>5</sup>, užtikrinti kiekvieno žmogaus teisę į teisingą atlyginimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju<sup>6</sup>, globoti ir saugoti šeimą, motinystę, tėvystę ir vaikystę<sup>7</sup>.

Taigi Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui, kaip ir kai kurių kitų Europos šalių konstitucinės kontrolės institucijoms<sup>8</sup>, teko didžiulė atsakomybė vertinti įstatymų leidėjo priimtų sprendimų dėl taupymo priemonių (angl. *austerity measures*) atitiktį Konstitucijai, visų pirma, ar Konstituciją

---

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 38-1236; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528.

<sup>3</sup> Žr., pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 14 d. nutarimą (*Teisės aktų registras*, 2014-04-15, nr. 2014-04467): „aiškindamas Konstitucijos 52 straipsnį, Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs: pagal Konstituciją Lietuvos valstybė yra socialiai orientuota, kiekvienas pilietis turi teisę į socialinę apsaugą; socialiniam aprūpinimui, t. y. visuomenės prisidėjimui prie išlaikymo tų savo narių, kurie dėl įstatymuose numatytų priežasčių negali apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų arba yra nepakankamai aprūpinti, pripažįstamas konstitucinės vertybės statusas; socialinės apsaugos priemonės išreiškia visuomenės solidarumo idėją, padeda asmeniui apsaugoti nuo galimos socialinės rizikos.“

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas (*Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528): „Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad socialiai orientuota valstybė turi konstitucinę priedermę ir privalo priimti tam tikrų įsipareigojimų vykdymo našta.“

<sup>5</sup> Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 52 straipsnį „Valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais“.

<sup>6</sup> Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalį „Kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju“.

<sup>7</sup> Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 38 straipsnio 2 dalį „Valstybė saugo ir globoja šeimą, motinystę, tėvystę ir vaikystę“, o pagal 39 straipsnio 1 ir 2 dalis „Valstybė globoja šeimas, auginančias ir auklėjančias vaikus namuose, įstatymu nustatyta tvarka teikia joms paramą“, „Dirbančioms motinoms įstatymas numato mokamas atostogas iki gimdymo ir po jo, palankias darbo sąlygas ir kitas lengvatas“.

<sup>8</sup> Apie kai kurių kitų Europos šalių konstitucinių teismų patirtį ir iššūkius tiriant taupymo priemonių konstitucingumą žr., pavyzdžiui: LOPES, M. B. *The Role of the Constitutional Court of Portugal in the Present Economic Crisis Situation* [interaktyvus]. Strasbourg: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2014 [žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU%282014%29012-e>>; URBANO, M. B. *The Role of Constitutional Justice during Severe Financial and Economic Crisis* [interaktyvus]. Oslo: IXth World Congress of the International Association of Constitutional Law, 2014 [žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws12/w12-urbano.pdf>>; Zobec J. *Constitutional Jurisprudence in Time of Financial Crisis* [interaktyvus]. Chisinau: Constitutional Court of the Republic of Moldova, 2014 [žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta\\_20ani/programul\\_conferintei/Jan\\_Zobec.pdf](http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Jan_Zobec.pdf)>; FASONE C. *The Reaction of Constitutional Courts towards the Euro-Crisis Law: the Protection of Social Rights in Italy, Portugal and Spain* [interaktyvus]. Oslo: IXth World Congress of the International Association of Constitutional Law, 2014 [žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws4/w4-fasone.pdf>>.

atitiko iš valstybės ir savivaldybių biudžetų mokamų atlyginimų, socialinio draudimo ir valstybinių pensijų, motinystės ir tėvystės bei kitų socialinių išmokų mažinimas. Konstituciniam Teismui teko tirti, ar tam tikros taupymo priemonės iš tiesų buvo nulemtos objektyvių veiksnių, ar jos atitiko konstitucinius reikalavimus, ar jomis nebuvo paneigta valstybės socialinė orientacija. Vienas iš sunkiausių Konstituciniam Teismui tekusių uždavinių – gilios ekonominės ir finansinės krizės sąlygomis suderinti skirtingas konstitucines vertybes: viešųjų finansų stabilumą (šio intereso lemiamus neišvengiamus praradimus dėl socialinių garantijų apimties ir dydžio mažinimo) ir valstybės socialinę orientaciją, kuri siejama su socialinių ir ekonominių žmogaus teisių laidavimu.

Kad šis uždavinys iš tikrųjų buvo nelengvas, rodo statistika. Lietuva buvo viena iš šalių, kurią skaudžiausiai paveikė pasaulinė ekonomikos ir finansų krizė. Pavyzdžiui, 2009 metais šalies bendrasis vidaus produktas (BVP) mažėjo itin drastiškai: palyginti su tais pačiais laikotarpiais 2008 metais, pirmojo ketvirčio BVP sumažėjo 13,8 proc., antrojo ketvirčio – 15,7 proc., trečiojo ketvirčio – 14,4 proc., ketvirtojo – 15,2 proc.<sup>9</sup> Suprantama, kad tokiomis sąlygomis dėl didelių valstybės biudžeto lėšų surinkimo sutrikimų valstybei teko taikyti tokio masto taupymo priemones, kurių netaikė jokia kita šalis (gal išskyrus Latviją). Todėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo patirtis vertinant šias priemones yra unikali ir galėtų būti ypač įdomi bei aktuali europiniu mastu.

Galima pažymėti du Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos, susijusios su taupymo priemonėmis, formavimo etapus: nuo 2002 iki 2006 metų, kai Konstitucinis Teismas sprendė dėl socialines garantijas mažinančių teisės aktų, kuriais buvo reaguota į vadinamąją 1999–2002 metų Rusijos ekonomikos krizę, ir nuo 2009 metų iki dabar, kai Konstitucinis Teismas vertino taupymo priemones, taikytas dėl pasaulinės ekonomikos ir finansų krizės<sup>10</sup>. Dauguma prašymų ištirti taupymo priemonių konstitucingumą buvo gauta iš teismų. Šiandien Konstitucinis Teismas yra išsprendęs beveik visas su ekonomikos krize susijusias bylas, tad jau galima daryti jo praktikos apibendrinimą.

Taigi šio *straipsnio objektas* – Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo suformuota oficialioji konstitucinė doktrina, susijusi su taupymo priemonėmis, kurios taikomos siekiant suvaldyti ir įveikti valstybėje kilusią ekonominę ir finansinę krizę. Šiame straipsnyje atliekamo *tyrimo tikslas* – nustatyti ir išanalizuoti taupymo priemonių konstitucingumo kriterijus. Tyrimui atlikti iškelti šie uždaviniai: išanalizavus Lietuvos Respublikos oficialiąją konstitucinę doktriną, identifikuoti taupymo priemonių konstitucingumo kriterijus, atskleisti jų specifiką bendrųjų žmogaus teisių ribojimo konstitucingumo kriterijų kontekste, šiuo aspektu palyginti Lietuvos Respublikos ir kitų šalių konstitucinių teismų jurisprudenciją. Tyrime daugiausiai naudoti analitinis, sisteminis, lyginamasis ir aprašomasis analizės metodai.

Pažymėtina, kad šiame straipsnyje nagrinėjama problema iš esmės nėra tirta mokslinėje literatūroje. Iš panašia tema rašytų Lietuvos mokslininkų darbų paminėtinas tik vienas T. Birmontienės straipsnis ekonomikos krizės įtakos konstitucinei socialinių teisių doktrinai tema<sup>11</sup>. Tačiau jame tiriama kitokie aspektai ir siekiama kitokių uždavinių: daugiausia dėmesio skirta socialinių teisių ir jų įtvirtinimo Konstitucijoje bei tarptautinėje teisėje analizei, konstitucinės socialinių teisių doktrinos raidos etapams, socialinių teisių ribojimo doktrinos savarankiškumo problemai. Kitaip tariant, T. Birmontienės straipsnyje nėra išgryninti patys taupymo priemonių (kartu – socialinių teisių ribojimo)

<sup>9</sup> Lietuvos statistikos departamentas. Lietuvos ekonomikos raida. Ūkis ir finansai. Vilnius, 2014 [interaktyvus. Žiūrėta 2014 spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <[http://osp.stat.gov.lt/documents/10180/601214/Ukis\\_ir\\_finansai\\_2014.pdf](http://osp.stat.gov.lt/documents/10180/601214/Ukis_ir_finansai_2014.pdf)>.

<sup>10</sup> BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai. *Jurisprudencija*, 2012, 19(3), p. 1015.

<sup>11</sup> Ten pat, p. 1005–1030.

konstitucingumo kriterijai, nėra atskleidžiama šių kriterijų specifika ir jų skirtumai teisminės valdžios saviapribojimo doktrinos kontekste, nėra siekiama apibendrinti šių kriterijų sampratos Europos konstitucinių teismų praktikoje. To nėra daroma ir R. Ruškytės straipsnyje apie Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo vaidmenį užtikrinant piliečių teisę į socialinę apsaugą ekonomikos krizės metu<sup>12</sup>, kuri taip pat galima paminėti: jame pateikiama konstitucinės teisės į socialinę apsaugą samprata ir aprašomos svarbiausios Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo aktų, susijusių su pensijų mažinimu ekonomikos krizės metu, nuostatos.

## 2. Taupymo priemonių konstitucingumo kriterijai ir jų specifika

Kadangi taupymo priemonės reiškia valstybės (ir savivaldybių) išlaidų *inter alia* valstybės (savivaldybių) aparatui išlaikyti ir socialinėms reikmėms mažinimą, kartu tokiomis priemonėmis tam tikru mastu gali būti apribotos susijusių asmenų atitinkamos socialinės teisės (pavyzdžiui, iš valstybės ir savivaldybių biudžetų atlyginimą gaunančių asmenų teisė į teisingą atlyginimą už darbą, teisė į pensiją, valstybės paramą tėvams, kt.). Taigi logiška teigti, jog tam, kad būtų paisoma valstybės socialinės orientacijos ir su ja susijusių žmogaus teisių, taupymo priemonių konstitucingumo kriterijai turi būti grindžiami Konstitucijoje įtvirtintais bendraisiais žmogaus ribojimo kriterijais<sup>13</sup>. Kaip ne kartą pažymėjo Konstitucinis Teismas<sup>14</sup>, pagal Konstituciją riboti žmogaus teises ir laisves galima, jeigu laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; apribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves bei Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; apribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo<sup>15</sup>.

Pažymėtina, kad šie bendrieji žmogaus teisių ribojimo konstitucingumo kriterijai iš esmės nesiskiria nuo socialinių ir ekonominių teisių ribojimo kriterijų, įtvirtintų tarptautinėje teisėje. Pavyzdžiui, Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto<sup>16</sup> 4 straipsnyje nustatyta, kad valstybės, pakto šalys, gali apriboti pakte numatytas teises (taigi įskaitant ir pakto 9 straipsnyje numatytą teisę į socialinę apsaugą, 7 straipsnio a(i) punkte numatytą teisę į teisingą darbo užmokestį) įstatymu tik tiek, kiek toks apribojimas atitinka šių teisių pobūdį ir tik visuotinės gerovės skatinimo demokratinėje visuomenėje tikslais. Europos socialinės chartijos (pataisytos)<sup>17</sup> V dalies G straipsnyje nustatyta, kad chartijos I dalyje<sup>18</sup> išdėstytų teisių ir principų veiksmingas taikymas ir II dalyje<sup>19</sup> numatytas praktinis jų įgyvendinimas negali būti varžomas ar ribojamas, išskyrus apribojimus, kuriuos nustato įstatymas ir

<sup>12</sup> RUŠKYTĖ, R. The Role of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in Securing the Right of Citizens to Social Security at the Time of an Economic Crisis. Iš *Konstitucionālās tiesas loma konstitucionālo vērtību aizsardzībā. Tiesas pieteikums Satversmes tiesai*. Rīga: Latvijas Republikas Satversmes tiesa, 2013, p. 135–149.

<sup>13</sup> BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai. *Jurisprudencija*, 2012, 19(3), p. 1023, 1026.

<sup>14</sup> Pavyzdžiui, žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. liepos 7 d. nutarimą (*Valstybės žinios*, 2011, nr. 84-4106). Jame remiamasi ir ankstesniais Konstitucinio Teismo aktais, kuriuose formuluojama oficiali konstitucinė žmogaus teisių ribojimo doktrina.

<sup>15</sup> BIRMONTIENĖ, T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė (Liber Amicorum Juozui Žilui)*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 375–376.

<sup>16</sup> 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 77-3290.

<sup>17</sup> 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta). *Valstybės žinios*, 2001, nr. 49-1704.

<sup>18</sup> Šioje chartijos dalyje išdėstytos socialinės teisės ir principai (įskaitant teisę į teisingą atlyginimą, socialinę apsaugą bei paramą) ir nustatyta, kad šalys pripažįsta, jog jų visomis tinkamomis nacionalinėmis ir tarptautinėmis priemonėmis vykdytinos politikos tikslas yra sudaryti sąlygas, kuriomis būtų galima veiksmingai įgyvendinti šias teises ir principus.

<sup>19</sup> Šioje chartijos dalyje išdėstyti konkretūs šalių įsipareigojimai, kaip turėtų būti laidojamos I dalyje numatytos socialinės teisės.

kurie yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų teises ir laisves arba viešąją tvarką, nacionalinį saugumą, žmonių sveikatą ar dorovę; apribojimai neturi būti taikomi siekiant kokių nors kitų tikslų, išskyrus numatytuosius.

Apibendrinant galima padaryti išvadą, kad taupymo priemonių konstitucingumo kriterijams taip pat priskirtinas šių priemonių nustatymas įstatymu (įstatyminis pagrindas), jų būtinumas demokratinėje visuomenėje, proporcingumas. Dėl pirmojo kriterijaus pažymėtina, kad tai, jog taupymo priemonės nustatytinos tik įstatymu, yra tarsi savaime suprantama, tačiau gerokai svarbiau, kad toks įstatymas būtų konstituciškai pateisinamas, t. y. taupymo priemonės turėtų ne tik įstatyminį, bet ir konstituciškai pateisinamą pagrindą. Be to, iš Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijos matyti, kad sprendžiant dėl taupymo priemonių konstitucingumo taip pat reikšmingi konstituciniai socialinio solidarumo ir nediskriminavimo principai, o dėl leistino taupymo priemonių masto – ir Konstitucijoje nustatytos įstatymų leidėjo diskrecijos ribos. Toliau kaip tik trumpai aptariami kiekvienas iš minėtų taupymo priemonių konstitucingumo kriterijų, siekiant atskleisti jų specifiką lyginant su bendraisiais žmogaus teisių ribojimo konstitucingumo kriterijais, taip pat nepamirštama ir su taupymo priemonių konstitucingumu susijusi tam tikrų praradimų kompensavimo pareiga.

## **2.1. Konstituciškai pateisinamas pagrindas**

Pagal oficialiąją konstitucinę doktriną socialinės garantijos (*inter alia* senatvės ar netekto darbingumo pensijos) gali būti mažinamos tik įstatymu, kai yra konstituciškai pateisinamas pagrindas – valstybėje susidariusi itin sunki ekonominė (ir finansinė) padėtis, dėl kurios valstybė nesurenka pakankamų socialiniams įsipareigojimams vykdyti lėšų. Kaip aišku iš Konstitucinio Teismo aktų<sup>20</sup>, tik kai yra oficialiai konstatuota, kad valstybėje susiklostė itin sunki netrumpalaikė ekonominė, finansinė padėtis, dėl kurios valstybė nebegali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų, įstatymų leidėjas gali laikinai mažinti pensijas; šie mažinimai gali būti nustatyti tik įstatymu.

Šiame kontekste būtina pabrėžti, kad ekonominės ir finansinės krizės egzistavimas yra ne teisės, o fakto klausimas. Ekonominė ir finansinė krizei konstatuoti būtinas ne teisinis, o ekonominis šalies ūkio ir finansų būklės įvertinimas. Todėl Konstitucinis Teismas šiuo klausimu pasikliauna įstatymų leidėjo (ir vykdomosios valdžios, kurios įvertinimu remiasi įstatymų leidėjas) konstatavimu, kad šalyje yra susidariusi itin sunki ekonominė ir finansinė padėtis<sup>21</sup>; ir kol kas nė karto nebuvo pagrindo abejoti tokio konstatavimo pagrįstumu. Taigi šiuo aspektu galima pažymėti, kad Konstitucinis Teismas vadovaujasi tarpinstitucinio lojalumo (valdžių sąveikos ir bendradarbiavimo) principu<sup>22</sup>, pagal kurį kiekviena valstybės valdžios institucija turi gerbti ir pasitikėti kitų valdžios institucijų sprendimais, priimtais įgyvendinant joms pagal Konstituciją suteiktus įgaliojimus. Tai taip pat yra ir Konstitucinio

---

<sup>20</sup> *Inter alia* iš Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimo (*Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219), kuriame aiškintos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2006 m. sausio 16 d., 2007 m. rugsėjo 26 d., 2007 m. spalio 22 d., 2007 m. lapkričio 22 d., 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimų ir 2009 m. sausio 15 d. sprendimo nuostatos, susijusios su pensijų ir atlyginimų mažinimu per ekonomikos krizę.

<sup>21</sup> Pavyzdžiui, 2009 m. gruodžio 9 d. priimto Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo (*Valstybės žinios*, 2009, nr. 152-6820) preambulėje buvo pažymėta, kad Seimas priėmė šį įstatymą atsižvelgdamas į Lietuvos Respublikos valstybės ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetų prognozes, kurios rodė nuolat didėjančią deficitą, nulemtą Lietuvos ūkį apėmusios ekonomikos krizės.

<sup>22</sup> Pavyzdžiui, 2010 m. gegužės 13 d. nutarime (*Valstybės žinios*, 2010, nr. 56-2766) Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad valstybės valdžių sąveika negali būti traktuojama kaip jų priešprieša ar konkurencija; Konstitucijoje įtvirtintą valstybės valdžių sąveikos modelį apibūdina ir valstybės valdžių (jų institucijų) tarpusavio kontrolė bei atsvara, neleidžianti vienai valstybės valdžiai dominuoti kitos (kitų) atžvilgiu, ir jų bendradarbiavimas, žinoma, neperžengiant Konstitucijos nustatytą ribą – neįsiterpiančią į kitos valstybės valdžios įgaliojimų vykdymą.

Teismo saviapribojimo (*self-restraint*) doktrinos taikymo iliustracija: Teismas pripažįsta politikos ir ekonomikos sričių autonomiją ir negali kištis į šių sričių klausimus, kai jie sprendžiami laikantis Konstitucijos nustatytų ribų<sup>23</sup>.

Pažymėtina, kad itin sunki ekonominė ir finansinė padėtis gali būti konstituciškai pateisinamas pagrindas taikyti taupymo priemones nedelsiant, t. y. pagrįsti jų neatidėliotiną pobūdį, kuris lemia nukrypimą nuo įprastomis (nekrizinėmis) sąlygomis taikomo iš Konstitucijos (teisinės valstybės, teisėtų lūkesčių ir pan. principų) kylančio *vacatio legis* reikalavimo – reikalavimo įstatymų leidėjui suteikti pakankamai laiko asmenims pasirengti ekonominių santykių reguliavimo pakeitimams (pavyzdžiui, 6 mėn. laikotarpis mokesčių įstatymų pakeitimams įsigaliooti). Taigi, kai itin sunki ekonominė ir finansinė padėtis valstybę ištinca staiga ir nėra laiko tam pasirengti, šio reikalavimo nepaisymas (bet ne retroaktyvus taupymo priemonių taikymas) yra konstituciškai pateisinamas. Tai grindžiama objektyvia būtinybe priimti neatidėliotinus ir veiksmingus sprendimus, kuriais siekiama susidoroti su ekonomikos krizės pasekmėmis ir užtikrinti svarbų viešąjį interesą – garantuoti viešųjų finansų stabilumą<sup>24</sup>.

Šiame kontekste paminėtina panaši kitų Europos valstybių konstitucinių teismų praktika, grindžianti taupymo priemonių neatidėliotinumą ir galimą nukrypimą nuo *vacatio legis* reikalavimo. Pavyzdžiui, Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 17 d. sprendime<sup>25</sup> konstatuota, kad jei atitinkamus teisės aktus, kuriais nustatomos antikrizinės priemonės, būtų leista priimti referendumu, dėl jo organizavimo ir dėl to, kad referendumu minėtos priemonės gali būti nepatvirtintos ar nukeltos, šalyje kiltų antikonstitucinės pasekmės; todėl toks referendumas negali būti rengiamas. Sprendime taip pat pabrėžta, kad vertybės, kurioms turi būti teikiamas prioritetas prieš asmenų teisę priimti sprendimus referendumu, yra *inter alia* valstybės funkcijų, įskaitant ekonominės sistemos sąlygų gerinimą, efektyvus įgyvendinimas, žmogaus teisių (būtent teisės į socialinę apsaugą, teisės į darbą ir verslą) įgyvendinimas. Lenkijos Respublikos Konstitucinis Tribunolas byloje dėl teisėjų atlyginimų įšaldymo vieneriems metams<sup>26</sup> visuomenės interesais pateisino *vacatio legis* reikalavimo netaikymą. Tribunolas pažymėjo, kad greitai ir veiksmingai reaguodamas į susiklosčiusią sunkią finansinę valstybės padėtį, įstatymų leidėjas priėmė būtinus įstatymų pakeitimus, pagal kuriuos (kartu su kitais taupymo projektais) buvo galima subalansuoti biudžetą; kadangi veiksmai buvo pagrįsti visuomenės interesu, t. y. siekiu subalansuoti valstybės biudžetą ir suvaldyti viršytą biudžeto deficitą, įstatymų leidėjas, nustatydamas *vacatio legis* laikotarpį, turėjo didesnę nei įprastai reguliavimo laisvę.

## 2.2. Būtinumas

Kaip minėta, kitas taupymo priemonių konstitucingumo kriterijus yra šių priemonių būtinumas: taupymo priemonės turi būti būtinai reikalingos, taikomoms tik tada, kai yra neišvengiamai svarbu užtikrinti nepaprastai svarbius visuomenės ir valstybės interesus bei apsaugoti konstitucines vertybes. Taigi jos turi būti *ultima ratio* priemonė tuo atveju, kai valstybės biudžeto lėšų, skirtų jos išpareigojimams vykdyti (*inter alia* socialinėms išmokoms mokėti), surinkimas yra sutrikęs.

<sup>23</sup> Pavyzdžiui, 2006 m. gegužės 31 d. nutarime (*Valstybės žinios*, 2006, nr. 62-2284) Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „teisė, reguliuodama visuomeninius santykius, taip pat ir susijusius su šalies ūkiu, apibrėžia valstybės politikos, taip pat ir ekonominės, turinio ribas, nustato leistinas šios politikos vykdymo priemones bei metodus. Tačiau pabrėžtina, kad tai savaime nepaneigia politinio proceso autonomiškumo, valstybės politikos, taip pat ir ekonominės, formavimo bei vykdymo specifikos, įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių, kaip politinių valstybės valdžių, demokratiškai formuojamų institucijų savarankiškumo (pagal savo kompetenciją) nustatant valstybės politikos, taip pat ir ekonominės, turinį (*inter alia* pasirenkant jos prioritetus), vykdymo priemones bei metodus“.

<sup>24</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, nr. 19-938.

<sup>25</sup> Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 17 d. sprendimas, bylų Nr. U-II-1/12, U-II-2/12.

<sup>26</sup> Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo 2012 m. gruodžio 12 d. sprendimas, bylų Nr. K 1/12.

Atsižvelgiant į tai pažymėtina, kad taupymo priemonių būtinumo reikalavimas reiškia, jog itin sunki valstybės ekonominė ir finansinė padėtis (ekonomikos krizė), kaip konstituciškai pateisinamas taupymo priemonių pagrindas, pati savaime nesuponuoja įstatymų leidėjo teisės mažinti valstybės socialinių įsipareigojimų mastą, *inter alia* koreguojant iš valstybės ir savivaldybių biudžetų mokamų atlyginimų, pensijų ir kitų socialinių išmokų teisinį reguliavimą mažinant atlyginimų, pensijų ir kitų socialinių išmokų dydžius. Pirmiausia valstybė privalo imtis visų kitų įmanomų priemonių įveikti ekonomikos krizę ir užtikrinti valstybės įsipareigojimams vykdyti būtinų biudžeto lėšų surinkimą, t. y. valstybės institucijos, formuojančios ir vykdančios valstybės ekonomikos, finansų politiką, negali pirmiausia imtis tokių ekonomikos, finansų krizės įveikimo priemonių, kurias įgyvendinant krizės įveikimo našta būtų užkrauta asmenims (*inter alia* mažinant pensijas, kitas socialines garantijas). Kitaip tariant, priemonės sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai valstybėje įveikti turi būti įgyvendinamos kompleksiskai, jos turi būti suderintos, *inter alia* taip, kad nebūtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta asmens ir visuomenės interesų pusiausvyra. Todėl tik ypatingu atveju, kai išnaudojus visas vidines ir išorines galimybes neįmanoma (nepavyksta) sukaupti tiek lėšų, kiek yra būtina valstybės socialiniams įsipareigojimams vykdyti (*inter alia* pensijoms mokėti), gali būti taikomos tokio taupymo priemonės, kuriomis mažinamas pensijų ir kitų socialinių išmokų dydis<sup>27</sup> (tai taip pat turėtų būti taikoma ir iš valstybės ir savivaldybių biudžetų mokamiems atlyginimams mažinti).

Panašiai taupymo priemonių būtinumo kriterijus atskleistas ir kitų Europos konstitucinių teismų jurisprudencijoje. Pavyzdžiui, Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas pripažino, kad pensijų mažinimas prieštaravo Konstitucijai, ir konstatavo, kad ginčijamos nuostatos yra negaliojančios nuo jų priėmimo<sup>28</sup>, nes tomis sąlygomis nebuvo būtinos; Teismas pažymėjo, kad socialinių teisių apsaugos apimtis gali būti keičiama atsižvelgiant į valstybės lėšas, bet įstatymų leidėjas visada privalo paisyti pagrindinių žmogaus teisių. Ukrainos Konstitucinis Teismas savo doktrinoje suformulavo nuostatą, kad įstatymo nustatytos socialinės teisės nėra absoliučios, jų įgyvendinimas gali būti keičiamas valstybės, kai tai yra būtina<sup>29</sup>; tokios priemonės gali būti panaudotos siekiant išvengti arba panaikinti realias grėsmes, kylančias Ukrainos ekonomikos saugumui.

Kita vertus, minėta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo saviapribojimo doktrina, pagal kurią pripažįstama politikos ir ekonomikos sričių autonomija, lemia ribotas Konstitucinio Teismo galias vertinti taupymo priemonių būtinumą *inter alia* galimų alternatyvų kontekste. Iš minėto valdžių sąveikos ir bendradarbiavimo principo kyla reikalavimas vertinant taupymo priemonių būtinumą pasitikėti ir teikti pirmenybę įstatymų leidėjo (ir vykdomosios valdžios) sprendimams, pripažinti plačią jo diskreciją taupymo priemonių klausimais, taigi ir paprastai nekvestionuoti ekonominės politikos sprendimų pagrįstumo ir tikslingumo, jais nustatytų prioritetų<sup>30</sup>. Todėl Konstitucinis Teismas turė-

<sup>27</sup> Tai aišku iš *inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimo (*Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219), kuriame išaiškintos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2006 m. sausio 16 d., 2007 m. rugsėjo 26 d., 2007 m. spalio 22 d., 2007 m. lapkričio 22 d., 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimų ir 2009 m. sausio 15 d. sprendimo nuostatos, susijusios su pensijų ir atlyginimų mažinimu per ekonomikos krizę.

<sup>28</sup> Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 21 d. sprendimas, bylos Nr. 2009-43-01.

<sup>29</sup> Ukrainos Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 26 d. sprendimas Nr. 20-rp/2011.

<sup>30</sup> Kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas 2006 m. gegužės 31 d. nutarime (*Valstybės žinios*, 2006, nr. 62-2284), pagal Konstituciją Seimas, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios institucija, ir Vyriausybė, kaip vykdomosios valdžios institucija, turi labai plačią diskreciją formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką, žinoma, joku būdu nepažeisdami Konstitucijos ir įstatymų. Šiame nutarime Teismas taip pat pažymėjo, kad „valstybės ekonominės politikos turinio (*inter alia* prioritetų), priemonių bei metodų vertinimas (kad ir kas juos vertintų), taip pat ir pagrįstumo bei tikslingumo aspektu, net jeigu laikui bėgant paaiškėja, kad buvo ir geresnių jos pasirinktos ekonominės politikos alternatyvų (taigi ir tai, jog ši, anksčiau suformuota ir vykdyta, ekonominė politika pagrįstumo bei tikslingumo aspektu pagrįstai vertintina neigiamai), savaime negali būti dingstis kvestionuoti tą (anksčiau suformuotą ir vykdytą) ekonominę politiką atitakiosios ūkinės veiklos

tų preziumuoti taupymo priemonių būtinumą ir vertinti jį tik kraštutiniu atveju, kai būtų akivaizdu, jog šios priemonės nesuderinamos su Konstitucija, nes nebuvo būtinos, t. y. buvo gerokai mažiau skausmingų alternatyvių priemonių, kurios turėtų ne mažesnę stabilizuojamąjį poveikį viešųjų finansų būklei. Ko gero, tokie išvada padaryti reikėtų išsamios kompleksinės ekonominės ekspertizės. Kol kas Konstituciniam Teismui nėra tekę vertinti taupymo priemonių būtinumo, t. y. visose Teismo nagrinėtose bylose jis buvo savaime suprantamas ir neginčijamas.

### 2.3. *Laikinumas*

Su taupymo priemonių būtinumu glaudžiai susijęs jų laikinumo reikalavimas: šios priemonės turi būti taikomos tik tokį laikotarpį, kiek tai yra būtina, t. y. tik tol, kol dėl valstybėje susiklosčiusios itin sunkios ekonominės ir finansinės padėties nepavyksta surinkti biudžeto lėšų, būtinų valstybės įsipareigojimams vykdyti visa apimtimi; taupymo priemonės turi būti laikinos ir reguliariai (kasmet) įvertinamos jų būtinumo aspektu. Kitaip tariant, taupymo priemonės turi būti nutrauktos ekonominei krizei pasibaigus, tačiau galėtų būti net taip, kad taupymo priemonių taikymas turėtų būti nutrauktas ar apribotas dar ekonominei krizei nepasibaigus, bet tiek pagerėjus valstybės ūkio būklei, kad atsiranda galimybių surinkti pakankamai biudžeto lėšų valstybės socialiniams įsipareigojimams vykdyti.

Visa tai aišku iš Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimo<sup>31</sup>, kuriame buvo išaiškintos ankstesnių Teismo aktų, susijusių su pensijų ir atlyginimų mažinimu per ekonomikos krizę, nuostatos. Šiame sprendime Konstitucinis Teismas *inter alia* pabrėžė, kad sumažintos pensijos gali būti mokamos tik laikinai – tik tol, kol valstybėje yra susidariusi atitinkama ypatinga situacija; „ši oficialiosios doktrinos nuostata negali būti interpretuojama kaip reiškianti esą valstybė, įstatymų leidėjui sumažinus paskirtas ir mokamas pensijas, per ekonomikos krizę yra atleidžiama nuo pareigos ieškoti būdų sukaupti lėšas, kurios reikalingos pensijoms mokėti. Jeigu dar iki ekonomikos krizės pabaigos atsiranda galimybė sukaupti (gauti) lėšas, būtinas iki pensijų sumažinimo buvusio dydžio pensijoms mokėti, teisinis reguliavimas, pagal kurį pensijos buvo sumažintos, turi būti panaikintas“.

Šiame kontekste paminėtina panaši Portugalijos Konstitucinio Teismo praktika<sup>32</sup>: išankstinės konstitucinės priežiūros byloje, susijusioje su viešojo sektoriaus tarnautojų pensijų sumažinimu, Teismas pripažino, kad šis mažinimas prieštarauja Konstitucijai, ir konstatavo, kad pensijų mažinimas turi būti laikinas ir apibrėžtas tam tikru laiku.

Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo kompetencija vertinti taupymo priemonių laikinumą, t. y. ar jos nėra taikomos ilgiau nei būtina, yra ribota dėl tų pačių priežasčių, kaip ir vertinant, ar taupymo priemonės taikomos konstituciškai pateisinamu pagrindu ir ar jos yra būtinos. Kitaip tariant, vertinant taupymo priemonių laikinumo aspektą taip pat taikytina Konstitucinio Teismo (kaip ir apskritai teisminės valdžios) saviapribojimo doktrina, t. y. pripažintina, kad ne Teismas paprastai turėtų konstatuoti ekonominės krizės pabaigą ir jis turėtų susilaikyti nuo vertinimo, ar ekonominės krizės metu jau galima nutraukti ar riboti taupymo priemonių taikymą (kitais Teismas įsikištų į ekonominės politikos sprendimų pagrįstumo ir tikslingumo sritį). Šioje srityje Konstitucinis Teismas paprastai turėtų pasikliauti įstatymų leidėjo (ir vykdomosios valdžios) valstybės ūkio būklės vertinimu.

---

teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams, *inter alia* Konstitucijai (taip pat ir Konstituciniame Teisme inicijuojant konstitucinės justicijos bylas), nebent tas teisinis reguliavimas jau jį nustatant teisės aktuose būtų akivaizdžiai priešingas Tautos gerovei, Lietuvos visuomenės ir valstybės interesams, akivaizdžiai paneigtų Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes“.

<sup>31</sup> *Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219.

<sup>32</sup> Portugalijos Konstitucinio Teismo 2013 m. gruodžio 19 d. sprendimas Nr. 862/2013.



Ir tik tokiu išskirtiniu atveju, kai būtų akivaizdu, kad ekonominė ir finansinė padėtis iš esmės pagerėjo, palyginti su ta, kuri buvo pradedant taikyti taupymo priemonės, atsižvelgdamas į ūkio raidos rodiklius ir prognozes Konstitucinis Teismas galėtų nuspręsti, kad taupymo priemonės taikomos nepateisinamai ilgai (t. y. kad nebėra konstitucinio pagrindo tęsti jų taikymą). Kol kas Konstitucinis Teismas tokio uždavinio tiesiogiai nesprendė<sup>33</sup>, bet su juo buvo susidūrę ordinariniai teismai<sup>34</sup>.

## 2.4. Proporcingumas

Kitas ir turbūt svarbiausias taupymo priemonių konstitucingumo kriterijus yra šių priemonių proporcingumas, t. y. atitiktis konstituciniam proporcingumo principui. Tai yra jau iš esmės teisinis klausimas, kurį sprendžiant būtina teisinė ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktis iš konstitucinio proporcingumo principo kylantiems reikalavimams analizė, kuriai ekonominiai ir statistiniai valstybės ūkio būklės rodikliai turi mažai įtakos. Todėl, spręsdamas šį klausimą, Konstitucinis Teismas nėra tiek suvaržytas, kiek vertindamas taupymo priemonių taikymo pagrindą, jų būtinumą ir trukmę. Nenuostabu, kad dažniausiai būtent dėl neproporcingumo tam tikros taupymo priemonės buvo pripažįstamos neatitinkančiomis Konstitucijos<sup>35</sup>.

Konstitucinis Teismas daugybę kartų yra konstatavęs, kad konstitucinis proporcingumo principas yra vienas iš teisinės valstybės principo elementų. Taupymo priemonių konstitucingumo tyrimo kontekste paminėtini trys proporcingumo aspektai. Pirmasis yra tradicinis ir bendro pobūdžio reikalavimas: taikomos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, būti būtinos šiems tikslams pasiekti ir nevaržyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti<sup>36</sup>.

Kiti du konkretesni proporcingumo principo aspektai yra labiau specifiniai tiriant taupymo priemonių konstitucingumą. Pirmasis iš jų yra reikalavimas nepažeisti iki sumažinimo nustatytų atlyginimų (mokamų iš valstybės ar savivaldybių biudžetų) ir pensijų proporcijų. Pavyzdžiui, taikant taupymo priemonės, draudžiama iškreipti iki sumažinimo nustatytų atlyginimų proporcijas mažinant juos iš esmės skirtingu mastu (išreikštu procentais), juo labiau negali būti sugriauta iki sumažinimo nustaty-

<sup>33</sup> Tik 2013 m. liepos 1 d. nutarimu (*Valstybės žinios*, 2013, nr. 103-5079) pripažinus, kad valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimų sumažinimas 2009 metais buvo neproporcingas, teko pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai ir paskeisnį kasmetį tokio sumažinimo pratęsimą. Tačiau Konstitucinis Teismas nekonstatavo, kad ekonominė krizė baigėsi, ir įstatymų leidėjas turėjo galimybę neatkurti atlyginimų koeficientų, o įvertinęs ekonominę ir finansinę padėtį palikti juos sumažintus, bet pakoreguoti sumažinimo mastą, kad jis atitiktų proporcingumo principą.

<sup>34</sup> Pavyzdžiui, pasikliaudami ekonominės ekspertizės rezultatais ordinariniai teismai buvo konstatavę, kad nebėra prielaidų tęsti dėl vadinamosios Rusijos ekonominės krizės taikytą teisėjų atlyginimų sumažinimą. Kreipdamasis į Konstitucinį Teismą dėl teisėjų atlyginimų sumažinimo pastarosios (globalios) ekonominės krizės metu Vilniaus miesto apylinkės teismas kvestionavo patį pagrindą tęsti atlyginimų sumažinimą: siekta įrodyti, kad šalies ūkis remiantis 2010, 2011 ir 2012 metų Vyriausybės veiklos ataskaitose pateiktais ekonominiais ir statistiniais rodikliais auga, *inter alia* didėja BVP, taip pat eksportas, mažėja valstybės skolos deficitas (žr., pavyzdžiui, Vilniaus miesto apylinkės teismo 2013 m. balandžio 16 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 2-12248-803/2013 ir 2013 m. gegužės 10 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 2-15836-803/2013). Kaip minėta, Konstitucinis Teismas 2013 m. liepos 1 d. nutarime tiesiogiai šio klausimo nenagrinėjo, apsiribojo ginčyto teisinio reguliavimo atitiktis konstituciniam proporcingumo principui tyrimu.

<sup>35</sup> Tokia yra ir kitų Europos šalių (pavyzdžiui, Italijos, Ispanijos ir Portugalijos) konstitucinių teismų praktika. Žr.: FASONE C. *The Reaction of Constitutional Courts towards the Euro-Crisis Law: the Protection of Social Rights in Italy, Portugal and Spain* [interaktyvus]. Oslo: IXth World Congress of the International Association of Constitutional Law, 2014 [žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws4/w4-fasone.pdf>>.

<sup>36</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas (*Valstybės žinios*, 2009, nr. 148-6632), 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas (*Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219), 2011 m. liepos 7 d. nutarimas (*Valstybės žinios*, 2011, nr. 84-4106).

tų atlyginimų sistema (pavyzdžiui, sulyginant atlyginimus, kurie iki sumažinimo buvo skirtingo dydžio, arba net buvusį mažesnį atlyginimą padarant didesnį už tą, kuris iki sumažinimo buvo didesnis). Konkrečiai, 2013 m. liepos 1 d. nutarime<sup>37</sup>, remdamasis savo ankstesne jurisprudencija, Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad būtų neproporcingas ir neteisingas (kartu pažeistų Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą asmens teisę į teisingą atlyginimą) toks iš valstybės ir savivaldybių biudžetų mokamų atlyginimų mažinimas, kai gerokai didesnio masto (išreikšto procentais) mažinimas būtų nustatytas dėl to, jog asmuo eina atsakingesnes pareigas, turi geresnį išsilavinimą ar didesnę kvalifikaciją. Taip ir įvyko praėjusios ekonomikos krizės metu, kai 2009 metais dviem etapais valstybės tarnautojų, pareigūnų ir teisėjų atlyginimų dydžiai buvo sumažinti maždaug nuo 0,5 iki 35 proc., atsižvelgiant į eitas pareigas ir kvalifikaciją. Teisėjų atlyginimų sistema buvo iš esmės sugriauta Konstitucinio Teismo teisėjų atlyginimų koeficientus sumažinus kone dvigubai daugiau (maždaug 35 proc.) nei kitų teismų teisėjų (maždaug 18 proc.); dėl skirtingų atlyginimų elementų (Konstitucinio Teismo teisėjams, kitaip nei kitiems teisėjams, nėra mokamas priedas už tarnybos Lietuvos valstybei stažą) iki sumažinimo buvę 25–30 proc. didesni Konstitucinio Teismo teisėjų atlyginimai tapo mažesni negu Aukščiausiojo, Apeliacinio, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų, turinčių didelį tarnybos Lietuvos valstybei stažą, ir iš esmės prilygo turinčių didelį tarnybos Lietuvos valstybei stažą apygardų teismų teisėjų atlyginimams<sup>38</sup>. Be to, darant išvadą dėl valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimų mažinimo neproporcingumo turėjo reikšmės ir pastebėtas tam tikro diskriminavimo aspektas: taupymo priemonės negali būti diskriminuojančio pobūdžio, t. y. jos turi būti taikomos visiems valstybės tarnautojams ir teisėjams; pavyzdžiui, kai kuriems prokurorams ir valstybės pareigūnams atlyginimų sumažinimas buvo pradėtas taikyti vėliau, o atlyginimų koeficientai atkurti (net nustatyti didesni negu buvę iki sumažinimo), kitiems valstybės pareigūnams, tarnautojams ir teisėjams jų neatkuriant<sup>39</sup>, tarsi tam tikriems prokurorams ir valstybės pareigūnams ekonominė krizė galėtų baigtis anksčiau nei kitiems iš valstybės ar savivaldybių biudžeto atlyginimą gaunantiems asmenims. Tad matant tokį visuminį atlyginimų mažinimo teisinį reguliavimą Konstituciniam Teismui neliko nieko kita kaip pripažinti jį prieštaraujančiu Konstitucijai (minėtu 2013 m. liepos 1 d. nutarimu).

Mažinant pensijas aptartasis proporcingumo principo aspektas taikytinas panašiai: įstatymų leidėjas turi nustatyti tolygų, nediskriminacinį pensijų mažinimo mastą, kuriuo pensijos būtų mažinamos taip, kad nebūtų pažeistos iki itin sunkios ekonominės, finansinės padėties susidarymo valstybėje nustatytos pensijų tos pačios kategorijos pensininkams dydžių proporcijos<sup>40</sup>.

Antrasis specifinis proporcingumo principo aspektas, išryškėjęs Konstituciniam Teismui tiriant taupymo priemonių konstitucingumą, yra draudimas taupymo priemonėmis suvaržyti kitas žmogaus teises, t. y. kitas teises, nei taupymo priemonėmis tiesiogiai ribojama teisė į atlyginimą, pensiją ar kitą socialinę išmoką. Pagal Konstituciją negalimas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį asmuo, įgyvendindamas vieną savo konstitucinę teisę, prarastų galimybę įgyvendinti kitą savo konstitucinę teisę<sup>41</sup>; galima teigti, kad tokiu teisiniu reguliavimu būtų paneigta tos, antrosios, konstitucinės teisės esmė<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 103-5079.

<sup>38</sup> Ten pat.

<sup>39</sup> Ten pat.

<sup>40</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219.

<sup>41</sup> Žr., pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimą (*Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528): „oficialioji konstitucinė žmogaus teisių doktrina yra grindžiama ir principine nuostata, jog pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kad asmuo, įgyvendindamas vieną konstitucinę teisę, netektų galimybės įgyvendinti kitą konstitucinę teisę.“

<sup>42</sup> Kaip pažymėjo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas *inter alia* 2013 m. kovo 5 d. nutarime (*Valstybės žinios*, 2013, nr. 25-1222), pagal Konstituciją pagrindinių žmogaus teisių ribojimu negalima pažeisti šių teisių esmės; jeigu

Štai kodėl pagal Konstituciją neproporcingomis laikytinos tokios taupymo priemonės, kurios būtų taikomos didesniu mastu tam tikriems asmenims tik dėl to, kad jie teisėtai naudojami kitomis, nei ribojamos taupymo priemonėmis, konstitucinėmis teisėmis (tokios taupymo priemonės paneigtų pasitaršias teises). Konkrečiai Konstitucinis Teismas turėjo pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai pensijų sumažinimą gerokai didesniu mastu tiems jų gavėjams, kurie dirbo ar gavo kitas draudžiamąsias pajamas<sup>43</sup>. Dar 2007 m. spalio 22 d. nutarime<sup>44</sup> (pakartota 2010 m. balandžio 20 d. sprendime<sup>45</sup>) Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kad asmeniui, kuriam yra paskirta ir mokama senatvės pensija, būtent dėl to būtų suvaržyta galimybė laisvai pasirinkti darbą ir verslą, nors jis ir atitinka įstatymo nustatytas sąlygas, kad dirbtų tam tikrą darbą arba verstųsi tam tikru verslu; galimybės laisvai pasirinkti darbą ir verslą suvaržymu laikytinas ir toks teisinis reguliavimas, kai asmuo negali darbo ir verslo laisvai pasirinkti dėl to, kad, įgyvendinus šią teisę, jam būtų nemokama paskirta ir iki tol mokėta senatvės pensija arba jos dalis (*mutatis mutandis* šios nuostatos taikytinos ir kitoms pensijų rūšims, *inter alia* valstybinėms pensijoms). Šiuose aktuose Konstitucinis Teismas aiškiai pabrėžė, kad negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį asmenims, kurie dirba tam tikrą darbą ar verčiasi tam tikru verslu, paskirta ir mokama pensija būtent dėl to būtų sumažinta didesniu mastu nei tiems asmenims, kurie nedirba jokio darbo ir nesiverčia jokių verslu. Tačiau įstatymų leidėjas nepaisė šių, jam dar iki šios ekonominės krizės žinomų, oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatų, ir vis tiek kur kas didesniu mastu, t. y. neproporcingai, sumažino pensijas tiems jų gavėjams, kurie dirbo ar gavo kitas draudžiamąsias pajamas.

## 2.5. Socialinis solidarumas ir nediskriminavimas

Su proporcingumo principu yra susiję konstituciniai socialinio solidarumo ir nediskriminavimo (lygia-teisiškumo) principai, kurių taip pat turi būti paisoma įstatymu nustatant taupymo priemones. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą konstatavo<sup>46</sup>, kad Konstitucijoje įtvirtintas socialinio solidarumo principas suponuoja, jog tam tikrų įsipareigojimų vykdymo našta tam tikra apimtimi turi būti paskirstyta ir visuomenės nariams, tačiau tas paskirstymas turi būti konstituciškai pagrįstas, jis negali būti neproporcingas, negali paneigti valstybės socialinės orientacijos ir iš Konstitucijos kylančių įpareigojimų valstybei; pilietinėje visuomenėje solidarumo principas nepaneigia asmeninės atsakomybės už savo likimą.

Taupymo priemonių kontekste aktualūs trys socialinio solidarumo ir nediskriminavimo principų aspektai. Visų pirma, socialinio solidarumo reikalavimas reiškia visuotinį ir nediskriminacinį taupymo priemonių pobūdį, t. y. kad visi visuomenės nariai dalytųsi ekonominės krizės našta. Kaip 2013 m. liepos 1 d. nutarime pažymėjo Konstitucinis Teismas<sup>47</sup>, valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai ir dėl to valstybei negalint visa apimtimi vykdyti prisiimtų įsipareigojimų visuo-

---

teisė apribojama taip, kad ją įgyvendinti pasidaro neįmanoma, jeigu ji suvaržoma peržengiant protingai suvokiamas ribas arba neužtikrinamas jos teisinis gynimas, tai yra pagrindas teigti, jog pažeidžiama pati teisės esmė, o tai tolygu šios teisės neįgimui.

<sup>43</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528.

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 110-4511.

<sup>45</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219.

<sup>46</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 103-5079.

<sup>47</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 103-5079.

menės nariams, *inter alia* įsipareigojimų, susijusių su atlyginimų valstybės tarnautojams, teisėjams mokėjimu, konstitucinis socialinio solidarumo principas suponuoja proporcingą dėl tokios padėties patiriamų praradimų paskirstymą visuomenės nariams, *inter alia* valstybės tarnautojams ir teisėjams; konstitucinis socialinio solidarumo principas, aiškinamas konstitucinio asmenų lygiateisiškumo principo kontekste, suponuoja įstatymų leidėjo pareigą nustatyti nediskriminacinį asmenų, kuriems už darbą mokama iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų, atlyginimų mažinimo mastą, kuriuo atlyginimai būtų proporcingai mažinami visoms šių asmenų kategorijoms, neatsižvelgiant į tai, kuriose valstybės ar savivaldybių institucijose ir kokias pareigas jie eina. Taigi ir specialias nepriklausomumo garantijas turinti teisminė valdžia negali būti išskirtinė taikant taupymo priemones, jai nustatytos nediskriminacinio pobūdžio taupymo priemonės negali būti laikomos kėsinimusi į teismų nepriklausomumą: Konstitucinis Teismas tame pačiame 2013 m. liepos 1 d. nutarime pažymėjo, jeigu būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybėje, susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, nebūtų galima mažinti tik teismų finansavimo, mažinti tik teisėjų atlyginimų, tai reikštų, jog teismai yra nepagrįstai išskiriami iš kitų valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų, o teisėjai – iš kitų asmenų, dalyvaujančių vykdant atitinkamų valstybės valdžios institucijų įgaliojimus; tokios teismų (teisėjų) išskirtinės padėties įtvirtinimas neatitiktų atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisingumo imperatyvų reikalavimų.

Antrasis aktualus konstitucinių socialinio solidarumo ir nediskriminavimo principų aspektas yra solidarumas su labiausiai pažeidžiamomis visuomenės grupėmis, kuris suponuoja reikalavimą teikti didesnę paramą šioms grupėms priklausantiems asmenims, kad jie turėtų žmogaus orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas<sup>48</sup>, t. y. tam tikrą šių asmenų pozityviąją diskriminaciją. Kitaip tariant, nustatydamas taupymo priemones, įstatymų leidėjas gali nustatyti ir tokią (pajamų ar paramos) ribą, žemiau kurios taupymo priemonės negali būti taikomos, t. y. tam tikrą minimalų pensijos ar atlyginimo dydį, kuris nebegali būti mažinamas. Kaip yra konstatavęs Konstitucinis Teismas<sup>49</sup>, konstituciniai teisingumo ir proporcingumo principai jokiū būdu nereiškia, kad negali būti nustatyta tokia pensijų dydžio riba, žemiau kurios net ir esant itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai valstybėje nustatytos pensijos būtų nemažinamos, t. y. pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį pensija būtų sumažinta iki tokio dydžio, jog nebebūtų užtikrinti minimalūs pensiją gaunančio asmens socialiai priimtini poreikiai, žmogaus orumą atitinkančios gyvenimo sąlygos. Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs<sup>50</sup>, kad konstituciniai teisinės valstybės, lygiateisiškumo, teisingumo ir proporcingumo principai nereiškia, jog negali būti nustatyta tokia valstybės tarnautojo atlyginimo dydžio riba, žemiau kurios net ir valstybėje esant itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai valstybės tarnautojams nustatytas atlyginimas būtų nemažinamas; nustatant šią ribą reikia atsižvelgti į tą aplinkybę, jog pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį valstybės tarnautojo atlyginimas būtų sumažintas iki tokio dydžio, kad nebebūtų užtikrinti jo minimalūs socialiai priimtini poreikiai, žmogaus orumą atitinkančios gyvenimo sąlygos.

---

<sup>48</sup> Kita vertus, kaip ne kartą pabrėžė Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, socialinės apsaugos teisinis reguliavimas turi sudaryti prielaidas ir paskatas kiekvienam visuomenės nariui pačiam pasirūpinti savo gerove, o ne pasikliauti vien valstybės laiduojama socialine apsauga; socialinė parama neturi sudaryti prielaidų asmeniui pačiam nesiekti didesnių pajamų, savo pastangomis neieškoti galimybių užtikrinti sau ir savo šeimai žmogaus orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas, ji neturi virsti privilegija. Žr. *inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimą. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 27 d. nutarimą. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 26-1200.

<sup>49</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528.

<sup>50</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 103-5079.

Šiame kontekste reikia pažymėti panašią kitų Europos šalių konstitucinių teismų jurisprudenciją. Pavyzdžiui, Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog valstybė turi apibrėžti pensijas gaunančių asmenų grupes, kurioms nebūtų taikomas sumažinimas arba jis būtų taikomas kitokiu mastu<sup>51</sup>. Ukrainos Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad mažinant socialines garantijas turi būti išlaikytos pakankamos pragyventi sąlygos ir užtikrintas žmogaus orumas<sup>52</sup>.

Trečiasis aktualus konstitucinių socialinio solidarumo ir nediskriminavimo principų aspektas yra tas, kad vis dėlto socialinis solidarumas nesuponuoja lygiavos, t. y. jis nereiškia galimybės nuvertinti asmenų darbą, patirtį, gebėjimus ir kvalifikaciją, sulyginant pensijų, kurių gavėjai turėjo skirtingo dydžio draudžiamąsias pajamas ar skirtingą darbo stažą, dydžius arba apmokėjimą už iš esmės skirtingo pobūdžio, atsakomybės ir kvalifikacijos darbą. Kitaip tariant, taupymo priemonėmis asmuo neturi būti demotyvuojamas gerai dirbti, siekti profesinės karjeros, jam negali būti taikomas didesnio masto (išreikšto procentais) pensijos ar atlyginimo sumažinimas vien tik dėl to, kad jis dirbo atsakingesnį, geriau mokamą ir didesnės kvalifikacijos reikalaujantį darbą. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2013 m. liepos 1 d. nutarime pažymėjo<sup>53</sup>, kad „konstitucinis socialinio solidarumo principas, aiškina- mas kitų konstitucinių principų (*inter alia* proporcingumo, teisingumo) kontekste, nereiškia socialinės lygiavos, *inter alia* nepaneigia reikalavimo diferencijuoti iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų mokamų atlyginimų dydžių atsižvelgiant į juos gaunančių asmenų atliekamų funkcijų pobūdį, jų sudėtingumą ir apimtį, tenkančią atsakomybę už tų funkcijų vykdymą, einamų pareigų ypatumus, šias pareigas einančių asmenų profesinį lygį, kvalifikaciją; šio reikalavimo privalu paisyti ir nustatant apmokėjimo už darbą mažinimo priemones valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai“.

## 2.6. Įstatymų leidėjo diskrecijos ribos

Minėta, kad nustatydamas taupymo priemones įstatymų leidėjas turi labai plačią diskreciją. Šios diskrecijos ribos priklauso nuo taupymo priemonių objekto, t. y. kokios socialinės garantijos yra mažinamos. Pagal tai, ar tam tikra socialinė garantija yra įtvirtinta Konstitucijoje, ar jos nustatymas priklauso įstatymų leidėjo diskrecijai, galimas taupymo priemonių apimties diferencijavimas: Konstitucijoje neįtvirtintoms socialinėms garantijoms galima taikyti didesnio masto taupymo priemones (didesnį atitinkamos garantijos sumažinimą ar net jos panaikinimą), nes tokių garantijų pagal Konstituciją gali ir nebūti, t. y. jas nustato įstatymų leidėjas atsižvelgdamas į šalies ekonominę ir socialinę padėtį, valstybės biudžeto išgales.

Pavyzdžiui, pagal Konstituciją yra galimas diferencijuotas Konstitucijos 52 straipsnyje *expressis verbis* nurodytų (senatvės ir invalidumo pensijų) ir Konstitucijoje nenurodytų, t. y. tik įstatymu nustatytų (šiuo metu – valstybinių pensijų), pensijų mažinimas. Kitaip tariant, kaip konstatavo Konstitucinis Teismas, dėl kitokios prigimties ir pobūdžio valstybinės pensijos gali būti mažinamos didesniu mastu nei senatvės ir invalidumo pensijos, dėl valstybinių pensijų sumažinimo patirti praradimai gali būti kompensuojami mažesniu mastu nei patirtieji dėl senatvės ir invalidumo pensijų sumažinimo<sup>54</sup>. Mat

<sup>51</sup> Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 21 d. sprendimas, bylos Nr. 2009-43-01.

<sup>52</sup> Ukrainos Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 26 d. sprendimas Nr. 20-rp/2011.

<sup>53</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 103-5079.

<sup>54</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendime (*Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219), 2012 m. vasario 6 d. nutarime (*Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528) yra konstatuota: „valstybinių pensijų, kurios savo prigimtimi ir pobūdžiu skiriasi nuo senatvės pensijų, taip pat nuo invalidumo pensijų, ypatumai suponuoja tai, kad įstatymų leidėjas gali koreguoti tokių skirtingos prigimties pensijų teisinį reguliavimą mažindamas šias pensijas daugiau nei senatvės ar invalidumo pensijas“; „valstybinių pensijų ypatumai suponuoja ir tai, kad praradimai, atsiradę dėl valstybinių pensijų mažinimo, gali būti kompensuojami mažesniu mastu nei praradimai, atsiradę dėl senatvės ar invalidumo pensijų mažinimo.“

Konstitucijos 52 straipsnyje įtvirtinta asmens teisė gauti senatvės pensiją, kurios dydis priklausytų nuo asmens gautų pajamų (sumokėtų socialinio draudimo įmokų)<sup>55</sup>, taip pat asmens, kuris dėl sveikatos sutrikimų nuolat ar laikinai neįgijo arba neteko galimybių apsirūpinti iš darbo ar verslo pajamų arba šios galybės jam labai sumažėjo, gauti invalidumo pensiją<sup>56</sup>; taigi valstybė yra konstituciškai įpareigota užtikrinti, kad būtų sukurta atitinkama socialinės apsaugos sistema. Tačiau valstybė nėra konstituciškai įpareigota mokėti valstybinių pensijų, jų nustatymas priklauso įstatymų leidėjo diskrecijai: kaip konstatavo Konstitucinis Teismas<sup>57</sup>, Konstitucijos 52 straipsnyje tiesiogiai neįvardytos valstybinės pensijos savo prigimtimi ir pobūdžiu skiriasi nuo valstybinių socialinio draudimo pensijų; jos yra skiriamos asmenims už atliktą tarnybą ar nuopelnus Lietuvos valstybei, taip pat kaip kompensacija įstatyme nurodytiems nukentėjusiems asmenims, ir mokamos iš valstybės biudžeto; šių pensijų gavimas siejamas ne su nustatyto dydžio pensijų socialinio draudimo įmokomis, o su atitinkamu asmens statusu (tarnyba, nuopelnais ar kitomis aplinkybėmis, nuo kurių priklauso valstybinės pensijos skyrimas); valstybinių pensijų ypatumai leidžia įstatymų leidėjui, atsižvelgiant į visas reikšmingas aplinkybes ir paisant Konstitucijos normų bei principų, nustatyti atitinkamas šių pensijų skyrimo sąlygas.

Panašiai pagal Konstituciją gali būti diferencijuotas socialinės paramos motinoms ir vaikus auginančioms šeimoms mažinimas. Tirdamas dėl ekonomikos krizės nustatyto motinystės ir tėvystės pašalpų mažinimo konstitucingumą, Konstitucinis Teismas pastebėjo<sup>58</sup>, kad Konstitucijoje (jos 39 straipsnio 2 dalyje) yra numatyta tik mokamų atostogų iki gimdymo ir po jo garantija dirbančioms motinoms (todėl įstatymų leidėjas privalo nustatyti *inter alia* šių atostogų suteikimo sąlygas, pagrįstą jų trukmę, taip pat tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį atostogų metu būtų užtikrintas išmokų, kurių dydis atitiktų per protingą laikotarpį iki atostogų gauto atlyginimo vidurkį, mokėjimas); kitų paramos šeimoms, auginančioms ir auklėjančioms vaikus namuose, formų (juo labiau teikimo pagrindų, sąlygų, terminų, dydžių) Konstitucijoje nėra *expressis verbis* nustatyta, todėl įstatymų leidėjas šioje srityje turi plačią diskreciją ir, paisydamas valstybės išgalių, gali taikyti didesnio masto taupymo priemones.

### 3. Praradimų kompensavimo pareiga

Taupymo priemonės yra susijusios su neišvengiamais praradimais. Nustačiusi taupymo priemones, valstybė turi pareigą kompensuoti tam tikrus patirtus praradimus. Taip yra dėl to, kad teisė į pensiją ar atlyginimą pagal Konstituciją reiškia turtinę teisę (bet ne teisę į konkrečią pensijos ar atlyginimo sumą), kuri ginama kaip nuosavybė pagal Konstitucijos 23 straipsnį. Pavyzdžiui, kaip konstatavo Konstitucinis Teismas, teisė reikalauti mokėti Konstitucijoje ir jai neprieštaraujančiuose įstatymuose nustatytas pensinio aprūpinimo išmokas kyla iš Konstitucijos 52 straipsnio, o pagal Konstitucijos 23 straipsnį ginami šios teisės turtiniai aspektai<sup>59</sup>; asmens, kuris atliko pavestą darbą, teisė reikalauti, kad jam būtų sumokėtas visas pagal teisės aktus atlyginimas, remiantis *inter alia* Konstitucijos 23 straipsniu yra garantuojama, saugoma ir ginama kaip nuosavybės teisė<sup>60</sup>. Šiame kontekste galima

<sup>55</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528.

<sup>56</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219.

<sup>57</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528.

<sup>58</sup> Žr.: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 27 d. nutarimą. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 26-1200.

<sup>59</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 109-5528.

<sup>60</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 103-5079.

paminėti, kad Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrinoje taip pat pripažįstama, kad įstatymų leidėjas dėl ekonomikos krizės laikinai sumažinęs pensijas turi užtikrinti patirtų praradimų vėlesnį kompensavimą<sup>61</sup>.

Pirma, privalu visa apimtimi kompensuoti dėl Konstitucijai prieštaraujančiu pripažinto teisinio reguliavimo patirtus pensijų ar nesumokėtų atlyginimų praradimus; kitų praradimų (atsiradusių dėl teisinio reguliavimo, kuris neprieštaravo Konstitucijai) kompensavimas priklausys įstatymų leidėjo diskrecijai<sup>62</sup>. Antra, kompensavimo mechanizmas turi būti nustatytas be nepagrįsto delsimo, t. y. atsižvelgiant į objektyvius duomenis (ekonominius rodiklius, *inter alia* ekonomikos augimo rodiklius, valstybės sukauptas lėšas), valstybės išgales<sup>63</sup>. Trečia, kompensuota turi būti per protingą laikotarpį nuo ekonomikos krizės pabaigos atsižvelgiant į kitus visuomenės ir valstybės interesus: ypatingos situacijos padarinius ir valstybės išgales, kurias lemia *inter alia* įvairūs valstybės prisiimti įsipareigojimai, *inter alia* susiję su finansine drausme, taigi ir su valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimo imperatyvu<sup>64</sup>.

## Išvados

Iš pateiktos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijos, susijusios su taupymo priemonėmis, analizės matyti, kad šie kriterijai yra pagrįsti bendraisiais žmogaus teisių ribojimo teisėtumo kriterijais, įtvirtintais ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, ir tarptautinėje teisėje, taip pat yra iš esmės identiški kitų Europos konstitucinių teismų jurisprudencijoje suformuluotiems taupymo priemonių konstitucingumo kriterijams. Nepaisant skirtingų įvairiose Europos šalyse taikytų taupymo priemonių, galima matyti, kad šių šalių konstituciniai teismai taiko panašias konstitucinių vertybių – viešųjų finansų stabilumo ir valstybės socialinės orientacijos – derinimo formules. Tai leidžia įžvelgti šioje srityje tam tikrą vienovę įvairovėje, t. y. vieną iš Europos konstitucinio identiteto elementų.

Pirmieji trys taupymo priemonių konstitucingumo kriterijai – konstituciškai pateisinamas šių priemonių pagrindas (valstybėje susidariusi itin sunki ekonominė padėtis, dėl kurios nesurenkamos pakankamos valstybės įsipareigojimams vykdyti lėšos), šių priemonių būtinumas (*ultima ratio* priemonė, kai kitaip neįmanoma garantuoti viešųjų finansų stabilumo) ir laikinumas (priemonių taikymas tik tol, kol valstybėje trunka tokia sunki ekonominė padėtis, dėl kurios nesurenkamos pakankamos valstybės įsipareigojimams vykdyti lėšos) – yra tokie, dėl kurių vertinimo Konstitucinis Teismas (ir apskritai teisminė valdžia) paprastai turėtų susilaikyti. Šių klausimų pobūdis (pirmiausia jie yra fakto – ekonominės padėties ir jos vertinimo klausimai) lemia teisminės valdžios saviapribojimo doktriną, pagal kurią

<sup>61</sup> Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 21 d. sprendimas, bylos Nr. 2009-43-01.

<sup>62</sup> Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 7 d. sprendime (*Teisės aktų registras*, 2014-03-10, nr. 2014-02908) konstatuota, kad teisingas patirtų praradimų kompensavimas turi būti atitinkamai (pagal valstybės išgales) užtikrinamas atsižvelgiant į tuos praradimus, kurie atsirado sumažinus senatvės pensijas: įstatymo nuostatomis, pripažintomis prieštaraujančiomis Konstitucijai (šie praradimai turi būti kompensuoti visa apimtimi); įstatymo nuostatomis, pripažintomis neprieštaraujančiomis Konstitucijai (šie praradimai pagal valstybės išgales turi būti kompensuoti teisingai, tačiau nebūtinai visa apimtimi). O dėl atlyginimų sumažinimo kompensavimo Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarime (*Valstybės žinios*, 2013, nr. 103-5079) konstatuota tik valstybės pareiga kompensuoti tokį sumažinimą, kuris pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai: „iš Konstitucijos 23 straipsnio kyla reikalavimas įstatymų leidėjui nustatyti asmenų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų, patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą, t. y. tvarką, kuria valstybė per protingą laikotarpį (*inter alia* atsižvelgiant į valstybės ekonominę, finansinę padėtį, įvertinant galimybes sukaupti (gauti) lėšas, būtinas tokiam kompensavimui) teisingai – tiek, kiek patirtieji praradimai buvo neproporcingi, – juos kompensuos.“

<sup>63</sup> *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 7 d. sprendimas. *Teisės aktų registras*, 2014-03-10, nr. 2014-02908.

<sup>64</sup> Ten pat.

teismas turėtų pasikliauti įstatymų leidėjo (ir vykdomosios valdžios) valstybės ūkio būklės vertinimu, nesikišti į ekonominės politikos sprendimų pagrįstumo ir tikslingumo sritį.

Kas kita kiti taupymo priemonių konstitucingumo kriterijai, kurie yra teisinio pobūdžio kategorijos. Visų pirma konstitucinis proporcingumo principas. Išskirtini du specifiniai jo aspektai vertinant taupymo priemonių konstitucingumą: pirmasis – reikalavimas nepažeisti iki sumažinimo nustatytų atlyginimų ir pensijų proporcijų; antrasis – reikalavimas nevaržyti kitų, nei tiesiogiai ribojamos taupymo priemonėmis, asmens konstitucinių teisių. Antra, su proporcingumu susijęs kitas taupymo priemonių konstitucingumo kriterijus – konstitucinių socialinio solidarumo ir nediskriminavimo principų paisymas. Pažymėtini trys specifiniai taupymo priemonių konstitucingumo reikalavimai, kylantys iš šių principų: 1) šios priemonės turi būti visuotinio ir nediskriminacinio pobūdžio; 2) pozityvioji labiausiai pažeidžiamų visuomenės grupių diskriminacija, siekiant užtikrinti šioms grupėms priklausantiems asmenims žmogaus orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas; 3) taupymo priemonėmis negali būti siekiama lygiavos. Galiausiai, trečia, taupymo priemonėmis turi būti paisoma Konstitucijoje nustatytų įstatymų leidėjo diskrecijos ribų, kurios yra skirtingos pagal tai, ar mažinama garantija yra nustatyta Konstitucijoje. Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą be nepagrįsto delsimo teisingai kompensuoti tik tokius praradimus, kurie atsirado dėl prieštaraujančiomis Konstitucijai pripažintų taupymo priemonių (atitinkamos jų apimties) taikymo.

Nors formuluodamas taupymo priemonių konstitucingumo kriterijus Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, kaip matyti, neišsiskyrė griežtesniu nei kitų Europos šalių konstituciniai teismai požiūriu (greičiau, atvirkščiai, nes jam teko vertinti itin gilios ekonominės ir finansinės krizės sąlygomis taikytas taupymo priemones), Konstituciniam Teismui teko atlaikyti dažniausiai nepelnytą kritiką dėl jo priimtų sprendimų, kuriais kai kurios taupymo priemonės – dirbančių pensininkų pensijų sumažinimas didesniu mastu ir ypač valstybės tarnautojų bei teisėjų atlyginimų neproporcingas sumažinimas – buvo pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijai. Įdomiausia, kad tokius Konstitucinio Teismo sprendimus buvo galima iš anksto nuspėti, nes nustatant minėtas taupymo priemones jau buvo žinomos oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos, pagal kurias dirbančių pensininkų gaunamos pensijos negali būti mažinamos didesniu mastu nei nedirbančių, mažinant pensijas ir atlyginimus negali būti iškreiptos iki sumažinimo nustatytos jų proporcijos. Tačiau šių nuostatų nepaisyta. Tokio sprendimo priežastys jau būtų atskiro, ne tiek teisinio, kiek politologinio tyrimo tema.

## LITERATŪRA

### Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014; 1996, nr. 64-1501; 1996, nr. 122-2863; 2002, nr. 65-2629; 2003, nr. 32-1316; 2004, nr. 111-4123; 2004, nr. 111-4124; 2006, nr. 48-1701.
2. Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas. *Valstybės žinios*, 2009, nr. 152-6820.
3. 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 77-3290.
4. 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta). *Valstybės žinios*, 2001, nr. 49-1704.

### Teismų sprendimai

#### Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo aktai

5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 38-1236.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 62-2284.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 110-4511.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, nr. 148-6632.



9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 46-2219.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 56-2766.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. liepos 7 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 84-4106.
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 109-5528.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 27 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 26-1200.
14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, nr. 19-938.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 25-1222.
16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 103-5079.
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 7 d. sprendimas. *Teisės aktų registras*, 2014-03-10, nr. 2014-02908.
18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 14 d. nutarimas. *Teisės aktų registras*, 2014-04-15, nr. 2014-04467.

#### **Kitų Lietuvos Respublikos teismų aktai**

19. Vilniaus miesto apylinkės teismo 2013 m. balandžio 16 d. nutartis, civilinės bylos Nr. 2-12248-803/2013.
20. Vilniaus miesto apylinkės teismo 2013 m. gegužės 10 d. nutartis, civilinės bylos Nr. 2-15836-803/2013.

#### **Užsienio valstybių konstitucinių teismų aktai**

21. Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 21 d. sprendimas, bylos Nr. 2009-43-01.
22. Ukrainos Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 26 d. sprendimas Nr. 20-rp/2011.
23. Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo 2012 m. gruodžio 12 d. sprendimas, bylos Nr. K 1/12.
24. Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 17 d. sprendimas, bylų Nr. U-II-1/12, U-II-2/12.
25. Portugalijos Konstitucinio Teismo 2013 m. gruodžio 19 d. sprendimas Nr. 862/2013.

#### **Literatūra**

26. BIRMONTIENĖ, T. Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai. *Jurisprudencija*, 2012, 19(3), p. 1005–1030.
27. BIRMONTIENĖ, T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė (Liber Amicorum Juozui Žilui)*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
28. FASONE C. *The Reaction of Constitutional Courts towards the Euro-Crisis Law: the Protection of Social Rights in Italy, Portugal and Spain* [interaktyvus]. Oslo: IXth World Congress of the International Association of Constitutional Law, 2014 [žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws4/w4-fasone.pdf>>.
29. LOPES, M. B. *The Role of the Constitutional Court of Portugal in the Present Economic Crisis Situation* [interaktyvus]. Strasbourg: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2014 [žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU%282014%29012-e>>.
30. RUŠKYTĖ, R. The Role of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in Securing the Right of Citizens to Social Security at the Time of an Economic Crisis. Iš *Konstitucionālās tiesas loma konstitucionālo vērtību aizsardzībā. Tiesas pieteikums Satversmes tiesai*. Rīga: Latvijas Republikas Satversmes tiesa, 2013, p. 135–149.
31. URBANO, M. B. *The Role of Constitutional Justice during Severe Financial and Economic Crisis* [interaktyvus]. Oslo: IXth World Congress of the International Association of Constitutional Law, 2014 [žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws12/w12-urbano.pdf>>.
32. ZOBEC, J. *Constitutional Jurisprudence in Time of Financial Crisis* [interaktyvus]. Chisinau: Constitutional Court of the Republic of Moldova, 2014 [žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta\\_20ani/programul\\_conferintei/Jan\\_Zobec.pdf](http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Jan_Zobec.pdf)>.

#### **Kiti šaltiniai**

33. Lietuvos statistikos departamentas. Lietuvos ekonomikos raida. Ūkis ir finansai. Vilnius, 2014 [interaktyvus]. Žiūrėta 2014 m. spalio 29 d.]. Prieiga per internetą: <[http://osp.stat.gov.lt/documents/10180/601214/Ukis\\_ir\\_finansai\\_2014.pdf](http://osp.stat.gov.lt/documents/10180/601214/Ukis_ir_finansai_2014.pdf)>.

## CRITERIA OF CONSTITUTIONALITY OF AUSTERITY MEASURES IN THE OFFICIAL CONSTITUTIONAL DOCTRINE OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Dainius Žalimas

### S u m m a r y

During the global economic crisis, many European countries faced the necessity to apply the austerity measures that involved the reduction of salaries, pensions and other social benefits paid by a state. Austerity has become a difficult challenge in particular to those states who have declared in their constitutions the social orientation of a state or even a social state. The Republic of Lithuania is one of those states: according to its Constitution, the State of Lithuania is socially oriented, it has to undertake certain commitments to the most vulnerable social groups.

Lithuania was one of those states who has suffered from the most negative impact of the economic and financial crisis and who, therefore, has applied the drastic austerity measures. Thus, the Constitutional Court of the Republic of Lithuania had in particular difficult task – while assessing the constitutionality of the austerity measures in the circumstances of a deep economic and financial crisis, to balance different constitutional values: stability of public finances and the social orientation of the State implying guarantees of social and economic rights. Considering this, one can see the experience of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in assessing austerity measures as unique and interesting at the European level.

The subject of this article – the official constitutional doctrine formulated by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania concerning the so-called austerity measures aiming to manage and to overcome economic and financial crisis within a state. The aim of the research is to identify and analyse the criteria of constitutionality of austerity measures. The research was conducted mostly by applying analytical, systematic, comparative and descriptive research methods.

This article analyses the following criteria of constitutionality of austerity measures, which have to be observed respecting human rights and social orientation of the State, as consolidated in the Constitution: constitutionally justifiable basis of austerity measures, their necessity, temporal character, proportionality, as well as due regard to the limits of discretion of the legislature, the principles of social solidarity and non-discrimination, the duty to compensate certain losses. The article focuses on specific features of these criteria as far as they concern austerity measures. For example, the financial assessment of the situation in the State usually does not fall within constitutional jurisdiction; therefore, the Constitutional Court ought to abstain from assessing the compatibility of austerity measures with the first three criteria – constitutionally justifiable basis of austerity measures, their necessity and temporal character, i.e. the Court ought to rely on the assessment of the State economy made by the legislature (and the executive) and not to interfere into the matters of substance and expediency of decisions on economic policy. There are two specific aspects of the principle of proportionality in assessing the constitutionality of austerity measures, as indicated in the article: the first one is the requirement not to distort by the austerity measures the proportions of salaries and pensions established before their reductions; the second one is the requirement not to restrict other constitutional rights than those directly restricted by the austerity measures in question. One can read also about three specific requirements for constitutionality of austerity measures, which follow from the principles of social solidarity and non-discrimination: 1) overall and non-discriminative character of austerity measures; 2) the positive discrimination of the most vulnerable social groups; 3) the austerity measures cannot aim at the establishment of egalitarianism.

The main conclusion made in this article is that the criteria of constitutionality of austerity measures, as formulated in the official constitutional doctrine of the Republic of Lithuania, are grounded on the general criteria of legality of the restrictions of human rights, as provided by international law, as well as they are in essence identical to the criteria of constitutionality of austerity measures which have been formulated by other European constitutional courts. Therefore, one may see a certain unity in diversity in this field, i.e. one of the elements of European constitutional identity.

*Iteikta 2014 m. lapkričio 24 d.*

*Priimta publikuoti 2015 m. sausio 28 d.*