

Деніус ЖАЛІМАС,  
міжнародний консультант Ради Європи,  
Голова Конституційного суду Литовської Республіки (2014–2021)

## ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ В ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Висловлюю вдячність організаторам за запрошення та можливість виступити перед такою поважною аудиторією. У своєму виступі я хочу розповісти про практику Конституційного суду Литовської Республіки — те, що в Україні називають «правовими позиціями», а в нас це називають «офіційна конституційна доктрина». Із вказаними позиціями можна на офіційному вебсайті Суду, вони доступні в його англійській версії тематичними питаннями.

У практиці Конституційного суду Литовської Республіки ми розрізняємо ці принципи, хоча добре розуміємо, що всі конституційні принципи є взаємопов'язаними, особливо ці. Ми розрізняємо принцип правової визначеності (*legal certainty*) і принцип легітимних очікувань (*legitimate expectations*), хоча вони, звичайно, взаємопов'язані. Правова визначеність, без жодного сумніву, включає легітимні очікування, проте є деякі відмінності між цими поняттями та у застосуванні цих принципів. А тепер про це докладніше.

Насамперед скажу, з чого Конституційний суд Литви виводить принцип правової визначеності, оскільки в тексті Конституції Литовської Республіки ні про правову визначеність, ні про легітимні очікування, ні про *res judicata* безпосередньо не зазначено. Проте добре відомо, що Конституція — це не лише текст. Конституцію слід інтерпретувати у світлі всіх принципів, і є принципи, які впливають з тексту Конституції та з її тлумачення. Саме до таких принципів і належить принцип правової визначеності, який, слід мати на увазі, є загальним принципом правової держави або держави, яка керується принципом верховенства права. Цей принцип, це прагнення закладено у преамбулі Конституції Литовської Республіки. Це єдине місце у Конституції, де цей принцип взагалі згадується.

Конституційний суд Литви неодноразово мав можливість цей принцип інтерпретувати. По-перше, це універсальний принцип, на якому бу-

дується уся правова система Литви, зокрема Конституція, по-друге, його сутність — верховенство права. Це означає, що свобода дій держави обмежується саме правом, і всі суб'єкти, у тому числі й ті, що застосовують право, й ті, хто творить право, повинні дотримуватися тих меж, які встановлені Конституцією. Цей принцип включає дуже багато конституційних імперативів, які повинні, у тому числі, інтерпретуватися у світлі конституційних цінностей, таких як права людини, і серед них — принцип правової визначеності.

У світлі принципів правової держави з усіма її імперативами, у тому числі й правової визначеності, повинні розумітися й інші положення Конституції. Загалом, це, напевно, найзагальніший універсальний конституційний принцип, закладений у Конституції Литви, в який можна вкласти практично все. До речі, Конституційний суд широко застосовує термін «правова визначеність», але іноді й такі терміни, як «правова безпека» та «правова ясність», вони теж вкладаються в це поняття. Конституційний суд неодноразово відзначав, що це суттєві елементи правової держави, які закладені Конституцією. Парламент особливо на цьому наголошує, оскільки саме в цьому розумінні правова визначеність означає передусім якість закону, якість правотворчої діяльності. Хоча парламент має велику і загальну дискрецію у сфері правотворчої діяльності, але все ж таки він зобов'язаний керуватися різними імперативами, що впливають із принципів правової держави, у тому числі й принципом правової ясності чи правової визначеності.

Як розуміється принцип правової визначеності у практиці Конституційного суду Литви? Тут немає чогось нового у цьому питанні, адже принцип правової держави або верховенства права — це універсальний принцип, і його містять конституції всіх держав. Так і щодо принципу правової визначеності. Він не повинен відрізнятися від того, як його тлумачить Європейський суд з прав людини, і того, що передбачено у конституціях інших держав та застосовується конституційними судами цих держав. Тому я не думаю, що тут я чимось можу здивувати. Далі, коли для більшої наочності перейдемо до розгляду прикладів конкретних справ, що може бути кориснішим, ви побачите, як цей принцип застосовується і як він може застосовуватися на практиці.

Передусім потрібно вказати на відмінність від законних очікувань (легітимних очікувань). Так, цей принцип може включати законні очікування. Але, насправді, коли говоримо про законні очікування, то маємо на увазі охорону конкретних прав, які вже існують і надані державою. Конституційний суд Литви неодноразово зазначав, що держава повинна дотримуватись своїх зобов'язань перед громадянами, якщо вона надає їм якісь права на рівні закону. Ось це і будуть законні очікування. Природно,

це взаємопов'язано, адже коли говоримо про legal certainty, правову визначеність — тут не обов'язково йдеться про певні права. Тут загалом мається на увазі якість законодавчої діяльності, щоб правові відносини були стабільно, чітко та передбачувано врегульовані. Тож природно, що поняття «передбачувано врегульовані» може включати у певних випадках і охорону набутих прав.

Загалом, щодо охорони набутих прав Конституційний суд Литви навіть ухвалив, що іноді можуть охоронятися і такі права, які були набуті, так би мовити, *in good faith*, добросовісно, на підставі законів, які пізніше визнавалися неконституційними. Тобто такі права теж можуть охоронятися як «legitimate expectations», але, звичайно, не завжди. Саме для того й існує Конституційний суд, щоб відновити наслідки закону, який визнається неконституційним. А тут, більше того, принцип ясності регулювання, тому що регулювання має бути ясным і гармонізованим. Це, по-перше, потрібно мати на увазі. По-друге, має бути чітке формулювання правових норм, вони не повинні містити двозначності, і, тим більше, правові акти не повинні регулювати одні й ті ж самі правовідносини по-різному, що, на жаль, трапляється. Пізніше я це поясню. У цьому випадку правова визначеність і стабільність охоплює і охорону набутих прав. І якщо цього не дотримуватися, тоді, що неодноразово наголошував Конституційний суд, руйнується сама довіра громадян до держави та до права загалом. Далі, і це взаємопов'язано, право має бути публічним. Хоча тут існує окремий імператив, який впливає із принципів правової держави. Але для того, щоб була забезпечена правова визначеність, зрозуміло, що закони мають бути оприлюднені і повинні діяти зазвичай на перспективу. Також вони повинні бути публічними та легкодоступними.

Що мається на увазі під терміном «правова визначеність»? «Правова визначеність» використовується у професійному сенсі, не в побутовому, не в ординарному розумінні, як для звичайної людини. Інакше не було б правових спорів. Закони навіть юристами можуть розумітися по-різному, і не кожна (будь-яка) відсутність ясності в регулюванні має приводити до висновку, що таке регулювання є неконституційним. І, як неодноразово наголошував Конституційний суд Литви, не варто спиратися лише на граматичне тлумачення, лише на текст, а передусім потрібно спробувати розкрити смисл цього тексту, використовуючи інші методи юридичного тлумачення, у тому числі системне тлумачення, щоб встановити, яку насправді мету ставив законодавець, який обсяг правового регулювання та які особливості конкретної справи і наскільки вони є важливими. Саме тому ніколи не можна стверджувати, що лише неясність у тексті призводить до неконституційності закону.

Конституційний суд Литви у своїх рішеннях при розгляді справ запозичив також вимогу Європейського суду з прав людини, щоб регулювання

було ясным, недвозначним. Ця вимога досягається в тому випадку, якщо можна встановити зміст закону шляхом юридичного тлумачення через судову практику чи правову допомогу. Насправді в жодній системі права не існує такого, що закони однаково усіма розуміються. Для цього й існує судова влада, щоб застосовувати однакові поняття для однакового тлумачення застосовуваних норм.

Насправді основою визнання закону неконституційним, таким, що не відповідає вимогам правової визначеності, може бути тільки тоді, коли всіма цими засобами дійсно неможливо практично встановити справжній зміст норми і неможливо усунути всі двозначності, що з'являються під час її тлумачення.

Зазвичай у чистому вигляді такий принцип, як «legal certainty» (легітимні очікування) застосовується досить рідко, зокрема також і в практиці Конституційного суду Литви, у випадках визнання / невизнання закону неконституційним, вимірюючи його за відповідністю правовій визначеності. Звичайно, суд, маючи на увазі правову визначеність, робить відповідний висновок, чи цей закон відповідає або не відповідає принципу правової держави, оскільки правова визначеність, як я вже наголошував на початку виступу, є одним з імперативів правової держави. Але як єдиний аргумент для визнання конституційності чи неконституційності закону зазвичай правова визначеність застосовується зрідка.

Як приклад, одна зі справ 2017 року, у якій Конституційний суд Литви, використовуючи всі методи тлумачення, тобто системне тлумачення у сукупності з іншими законами та кодексами, у тому числі враховуючи вже існуючу певну практику Верховного Суду, не побачив, що там був відсутній елемент правової визначеності. Це справа щодо незаконного збагачення. Тут Литва і Україна різняться. Так, можливі різні варіанти тлумачення. Але все ж таки Конституційний суд, дотримуючись усіх методів тлумачення, і в тому числі практики Верховного Суду, доволі чітко роз'яснив цю норму: хто є суб'єктом цього злочину; які можливі види вини; що таке незаконне збагачення, у сенсі, що «незаконне» не повинно розумітись формально, що справді джерела мають бути ті, які цілком чітко є незаконними. І лише після перевірки всіх джерел доходів відповідної особи можна робити висновки про те, що вона має майно, яке не відповідає доходам з усіх знаних та законних джерел і всі суми, що перевищують це, є незаконним збагаченням. Звісно, не варто вдаватися в подробиці цієї справи, це зайняло б дуже багато часу, але, саме застосовуючи різні методи тлумачення, Конституційний суд дійшов висновку, що будь-яка норма не може бути однаково зрозуміла всім. Зміст норми та склад злочину дійсно можна встановити.

Було декілька рішень Конституційного суду Литви про те, що певний закон суперечить Конституції, тому що зміст норми неможливо було

встановити шляхом звичайного тлумачення. Так, в одному із законів законодавець просто забув написати, що конкретні тарифи у конкретних органах самоврядування, а саме тарифи із земельного податку встановлюються у конкретному році цими органами самоврядування. І тут Конституційний суд також керувався тим, що закони з питань оподаткування повинні бути особливо точними, особливо зрозумілими для всіх. На той час не було врегульовано питання про те, що надає право муніципальним радам самостійно встановлювати конкретні тарифи. Тому це законодавство визнавалося як суперечливе та неоднозначне. Хоча шляхом системного тлумачення закону і можна було вивести такі положення, але все-таки це публічне право.

В іншій справі законодавець забув гармонізувати поправки до закону з чинними положеннями закону, і існувало таке правове регулювання, що передбачало ситуації, які взагалі неможливі були на практиці. Дехто вважав, що оскільки в законі написано, то можна отримати пенсію в той час, коли отримуєш доходи, зокрема, від викладацької діяльності. Тобто коли в законодавстві Литви це заборонили, то забули вилучити норму, що у цьому випадку стаж викладацької роботи не входить до пенсійного стажу. І Конституційний суд тоді ухвалив, що норма закону є суперечливою, вона не узгоджена з іншими його нормами і тому зміст її незрозумілий. Це була єдина причина, чому ця норма була визнана неконституційною.

Правова визначеність найчастіше використовується як додатковий аргумент при встановленні конституційності / неконституційності закону. До прикладу, одна з найновіших справ, яку розглядав Конституційний суд Литви торік. У ній йшлося не тільки про неузгодженість норм, а й про порушення принципу *non bis in idem*. Тобто була встановлена подвійна санкція за один і той же проступок. Ця справа стосувалася водіїв, які повторно порушували правила дорожнього руху, повторно затримувалися в нетверезому стані або коли втретє вчиняли серйозне порушення правил дорожнього руху. Іншим законом, вже не адміністративним кодексом, передбачалось автоматичне позбавлення водія прав терміном на 10 років. І тут Конституційний суд побачив подвійну санкцію, а до того, ще й як додатковий аргумент, суперечливість правового регулювання. Насправді, який сенс застосовувати адміністративні санкції за адміністративним кодексом, якщо закон автоматично передбачає покарання строком на 10 років, у тому випадку як за адміністративним кодексом максимальний строк становив лише 5 років? Інша справа, що в цьому законі взагалі не було передбачено, а за який період ці повторні порушення можна було зробити, — тобто практично за 20 років, припустимо? І ось суперечливість цього закону слугувала додатковою підставою для принципу *non bis in idem*, додатково слугувала аргументом для визнання неконституційним за-

кону, який передбачає цю автоматичну санкцію в 10 років, без будь-якої можливості зменшити її або індивідуалізувати. У цій справі було порушено ще один принцип — пропорційності. Це також послугувало додатковим аргументом констатації того, що сам закон суперечливий, неузгоджений з адміністративним кодексом, незрозуміло, як він застосовується насправді, це суперечить навіть принципу розумності, оскільки ці повторні порушення можуть бути вчинені будь-коли.

В іншій нещодавній справі законодавець встановив обов'язок декларувати приватні інтереси для тих громадських організацій, які отримують кошти від держави, але не встановив чіткої процедури, як та коли ці декларації потрібно подавати. Це була *legislative omission* (прогалина у законодавстві). Відсутність чіткої процедури, чіткого регулювання також стала додатковим аргументом для визнання закону неконституційним.

У чому ще певна специфіка Конституційного суду Литви? Принцип правової визначеності, якщо його застосовувати і пояснювати разом з принципом легітимних очікувань, і разом з вимогою публічності права і порядком опублікування законів, приводить до ще однієї важливої доктрини. Вона перетинається з цими принципами і з сукупності цих принципів впливає вимога, яка називається *vacatio legis doctrine*. Особливо вона застосовна у сфері податкового чи бюджетного законодавства. І тут два найголовніші рішення, коли з Конституції виводиться (у тексті, звичайно, цього немає) сукупність цих принципів, у тому числі й правової визначеності. З них впливає обов'язок при ухваленні нового податкового законодавства передбачати *vacatio legis*, це строк для набуття чинності закону, впродовж якого всі суб'єкти змогли вчасно підготуватися до майбутнього нового регулювання. І цей строк не може становити кілька днів або кілька місяців, як це було в останній справі 2020 року, коли деякі суттєві зміни у податковому законодавстві, які підвищували наявні податки і встановлювали нові податки, запроваджувалися буквально за кілька днів. Тобто зміни ухвалили в грудні, а вже з січня вони набирали чинності. Таким чином, тут порушується вимога *vacatio legis*, одним із джерел якої є правова визначеність, але разом із легітимними очікуваннями.

Звичайно, щоб визначити, який період був би розумним строком, потрібно оцінювати, виходячи з обставин справи. За литовськими законами це шість місяців, і відступ від цього розумного строку можливий лише в крайніх випадках, у випадках гострої економічної кризи, коли різко падають надходження до державного бюджету і потрібно вживати невідкладних заходів, щоб збалансувати фіскальний державний бюджет. Тільки в таких випадках, але не так, як було у справі 2020 року, коли просто потрібно було збалансувати бюджет на наступний рік і ситуація абсолютно не була пов'язаною з економічною кризою. Тут доктрина *vacatio legis* — одне

з джерел, як і принцип правової визначеності, але вона не застосовується, коли податковий тягар стає легшим. Це точно.

Насамкінець, при здійсненні конституційного правосуддя принцип правової визначеності також відіграє велику роль. Один із критеріїв здійснення конституційного правосуддя — коли суд ухвалює, які ж мають бути наслідки його рішення. Конституційний суд Литви неодноразово повторював, що конституційне правосуддя є не лише номінальним, не лише формальним, воно насправді має бути реальним. І тому одним із критеріїв, на який звертає увагу у конкретній справі Конституційний суд — правова визначеність чи правова стабільність. Якщо для суспільного інтересу необхідно відкласти в часі набуття чинності рішення Конституційного суду для того, щоб одразу ж не відкрився правовий вакуум або не було дестабілізації в управлінні, наприклад муніципалітетами (як у нас це було у справі, коли Конституційний суд Литви визнав усі прямі вибори мерів неконституційними), тоді довелося відкласти це рішення до наступних виборів, щоб законодавець вніс зміни у Конституцію або запровадив обрання мерів на непрямих виборах. У цьому випадку правова визначеність і стабільність — одна з підстав, щоб відкласти набрання законом чинності.

Далі про презумпцію конституційності. Це означає, що якщо виконані рішення базувалися на неконституційному законодавстві, то вони не можуть бути оскаржені як зазвичай, і суд, коли це потрібно, так про це і зазначає, обґрунтовуючи, коли бувають такі суперечності. У Литві траплялися випадки, коли закон був цілковито практично нездійсненим через недосконале правове регулювання, але деякими суб'єктами він таки застосовувався. І тоді Конституційний суд пізніше сказав, виходячи з правової визначеності, що «мірка має бути рівною», і всі наслідки застосування закону є неконституційними. І коли Конституційний суд виступає не як негативний, а як позитивний законодавець для стабільності та прогнозованості правових відносин, Конституційний суд може визначити наслідки своїх рішень, роз'яснюючи, яка правова ситуація все ж складається, після того, як Конституційний суд визнає певний закон неконституційним. Це наприклад було з Конституційною поправкою 2014 року, коли Конституційний суд визнав Конституційну поправку, яка усувала виключну роль Національного банку при випуску грошової емісії, то Конституційний суд, щоб після його рішення не виникло ніякої правової невизначеності і ніякої двозначності, просто пояснив: так, ця поправка суперечить Конституції, але все ж складається така правова ситуація, в якій «вступають в гру» інші конституційні положення і Конституційний акт про членство Литви в Європейському Союзі автоматично передбачає делегування грошової емісії Європейському національному банку. Тому визнання не-

конституційною цієї поправки не означає, що литовському Національному банку повертається право на виключну грошову емісію. Саме керуючись міркуваннями правової визначеності і правової стабільності Конституційний суд іноді пояснює наслідки своїх рішень і у тому числі це іноді можна назвати «позитивною законотворчістю» — хоча б тимчасово пояснює, яка правова ситуація складається, якими правилами слід керуватися.

Ось такі в загальних рисах особливості застосування принципу правової визначеності в практиці Конституційного суду Литви. Радий відповісти на всі ваші запитання.

Дякую.