

Prof. dr. Dainius Žalimas

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininkas

Konstitucinio Teismo galios: plėsti negalima riboti

Gerbiami kolegos, Seimo nariai, konferencijos dalyviai ir svečiai,

savo pranešimą norėčiau pradėti sveikindamas jus su artėjančia Konstitucijos dienos švente. Priminsiu, kad dabartinė Lietuvos Respublikos Konstitucija yra ilgiausiai galiojanti Konstitucija mūsų valstybės istorijoje. Galima sakyti, ji įprasmina beprecedentį šalies stabilumo ir saugumo laikotarpį. Gaila tik, kad kitaip nei daugelyje valstybių Konstitucijos diena iki šiol neužima deramos vietos, kaip Valstybės šventė, tarp kitų kertinių mūsų valstybingumui datų.

Garantuoti Konstitucijos viršenybę Lietuvos teisės sistemoje patikėta Konstituciniam Teismui, tad šiandien norėčiau išsakyti keletą minčių šios institucijos galių tematika. Kiek provokuojančią pranešimo temą iš dalies paskatino ir tam tikros idėjos dėl Konstitucinio Teismo galių ribojimo. Pavyzdžiui, visai neseniai vienas politikas teigė, kad Konstitucinio Teismo aktai ir juose formuluojama oficialioji konstitucinė doktrina Seimui neturi būti privalomi. Kadangi Konstitucinio Teismo galimybės atsakyti į tokio pobūdžio iniciatyvas yra ribotos, manau, kad ši konferencija yra tinkama vieta diskusijai Konstitucinio Teismo įgaliojimų klausimu: *plėsti* juos ar *riboti*? Kaip matote, pavadinime trūksta kabelio. Tikrai nesieksiu įteigti, kur jį reikėtų padėti. Tačiau, ar Konstitucinio Teismo įgaliojimai visuomenėje yra suprantami teisingai ir, ar jie, palyginus su kitų šalių teismais, iš tiesų yra tokie platūs? Manau, šiais klausimais Lietuvoje paskleista daugybė mitų. Taigi apie kai kuriuos iš jų.

Pradėti reikėtų nuo klausimo, kam, ir ar apskritai reikalingas Konstitucinis Teismas. Ne taip seniai buvo inicijuojami Seimo narių parašai dėl Konstitucijos pataisos, kuria būtų naikinamas Konstitucinis Teismas. Tokios iniciatyvos kelia aliuzijas su sovietinės okupacijos patirtimi: tada nebuvo nei konstitucinės kontrolės, nei Konstitucijos, kaip valdžią, o ne tik žmogų, varžančios aukščiausiosios teisės. Teismams tokioje sistemoje diktavo „visažinė“ komunistų partija.

Konstitucinio Teismo nebuvo ir tarpukario Lietuvoje, nes konstitucinė justicija būtų neišvengiamai ribojusi valstybės vadovo, dar vadinto „Tautos vadu“, galias. Todėl, pasimokius iš Lietuvos istorijos klaidų, 1992 m. Konstitucijos apsauga nebuvo palikta tik politinei valdžiai. Priminsiu, kad Konstitucijos viršenybės užtikrinimas yra viena iš Lietuvos Atgimimo kertinių idėjų, o siekis įsteigti konstitucinį teismą buvo išreikštas dar Sąjūdžio Steigiamojo suvažiavimo metu. Taigi,

atsakymas į klausimą, ar Konstitucinis Teismas yra reikalingas, turėtų priklausyti nuo to, ar norime apsaugos nuo galimos valdžios savivalės, ar norime, kad mūsų visuomenės sutarties – Konstitucijos, būtų laikomasi, galiausiai – ar norime apsaugoti demokratiją. Naujausioji konstitucionalizmo patirtis byloja, kad konstitucijos viršenybę, stabilumą ir apsaugą geriausiai laiduoja nepriklausoma teisminės valdžios institucija – konstitucinis teismas (žinoma, su sąlyga, kad jis tikrai nepriklausomas, o ne priešingai, kaip kai kuriose valstybėse). Nors esama skirtingų konstitucinės teisminės kontrolės modelių, galima pažymėti, kad kontinentinio konstitucinės kontrolės modelio konstituciniai teismai šiandien veikia daugiau nei trisdešimtyje Europos Tarybos valstybių, t. y. daugumoje Europos valstybių.

Konstitucinio Teismo įgaliojimai

Pereinant prie su Konstitucinio Teismo įgaliojimais susijusių mitų, kartais teigiama, kad Konstitucinis Teismas tariamai yra Tautos nekontroliuojama ir neįgaliota institucija. Tačiau Konstitucinio Teismo įgaliojimai ir jų ribos, Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo tvarka, statusas ir atsakomybė yra tiesiogiai įtvirtinti Tautos priimtoje Konstitucijoje. Konstitucinį Teismą formuoja demokratiškai išrinkti Tautos atstovai. Be to, Konstitucinis Teismas niekuomet nesprenžia klausimų savo iniciatyva, juos visada nurodo pareiškėjai: Seimas, ne mažesnė kaip 29 Seimo narių grupė, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė ir teismai. Konstitucinio Teismo diskreciją saisto ir konstitucinės jurisprudencijos tęstinumas.

Žinoma, tokių apribojimų ir formavimo tvarkos nereikėtų prilyginti Konstitucinio Teismo kontrolei. Teisminės valdžios nepriklausomumas yra pagrindinis teisingumo garantas. Teisminė valdžia nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių būtent tuo ir skiriasi, kad ji yra formuojama profesiniu, o ne politiniu pagrindu. Lietuvoje kartais kalbama apie renkamų teisėjų įvedimą, esą tai sustiprintų jų demokratinę atskaitomybę. Tačiau daugelis iš mūsų galime prisiminti sovietinės okupacijos metu vykusius vadinamuosius „liaudies teisėjų“ rinkimus. Šiuo metu nei vienoje demokratinėje valstybėje teisėjai į aukščiausiuosius ir konstitucinius teismus nėra renkami tiesioginiuose rinkimuose, ir būtent taip garantuojama atranka į šiuos teismus profesiniu, o ne politiniu pagrindu. Belieka priminti Konstitucijos 104 straipsnio 1 dalį: „Konstitucinio Teismo teisėjai, eidami savo pareigas, yra nepriklausomi nuo jokios valstybinės institucijos, asmens ar organizacijos ir

vadovaujasi tik Lietuvos Respublikos Konstitucija“. Taigi, teisėjas turi būti nepriklausomas ir nuo politikų, ir nuo visuomenės grupių, ir net nuo minios diktato.

Taip pat neretai teigiama, esą Konstitucinio Teismas turi labai plačius įgaliojimus. Tačiau ar taip šie įgaliojimai apibūdinami ir užsienio šalių konstitucinių teismų įgaliojimų kontekste? Skirtingai nei, pavyzdžiui, Lenkijoje, Rumunijoje ar Prancūzijoje, Lietuvoje nėra išankstinės teisės aktų konstitucingumo kontrolės (arba tik labai ribota kontrolė dėl tarptautinių sutarčių). Konstitucinis Teismas taip pat neteikia konsultacinių išvadų dėl abstraktaus Konstitucijos aiškinimo (tokią kompetenciją turi, pvz., Vokietijos, Bulgarijos, Moldovos konstituciniai teismai). Taip pat, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti tik Respublikos Prezidento, Seimo ir Vyriausybės, o ne žemesnių valstybės ar savivaldybės institucijų leidžiamus teisės aktus. Daugelis Europos konstitucinių teismų turi įgaliojimus spręsti valstybės valdžios institucijų tarpusavio ginčus dėl jurisdikcijos – Lietuvoje tokie įgaliojimai nenumatyti. Kita Europos konstituciniams teismams dažnai priskiriama kompetencija, kurios nėra Lietuvoje – politinių partijų kontrolės ir netgi išformavimo įgaliojimai. Taip pat norisi priminti, kad, gavęs Konstitucinio Teismo išvadą, Lietuvoje galutinius sprendimus dėl Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimų rezultatų, Respublikos Prezidento galimybės eiti savo pareigas dėl sveikatos būklės, tarptautinių sutarčių ratifikavimo ir pareigūnų pašalinimo iš pareigų apkaltos proceso tvarka priima Seimas, o ne Konstitucinis Teismas. Kai kuriose valstybėse, pvz., Vokietijoje, Slovėnijoje, dėl rinkimų rezultatų galutinai sprendžia konstituciniai teismai. Nereikėtų pamiršti ir to, kad Lietuvoje, skirtingai nei daugumoje Europos valstybių, nėra įtvirtintas individualus konstitucinis skundas. Taigi, palyginus su kitų Europos šalių konstituciniais teismais, lietuviškojo teismo įgaliojimai toli gražu neatrodo itin platūs.

Konstitucijos aiškinimas

Kiti gajūs mitai yra susiję su Konstitucinio Teismo vykdomu Konstitucijos aiškinimu. Pavyzdžiui, teigiama, kad Teismas neturi įgaliojimų aiškinti Konstitucijos, taigi ir formuluoti oficialiosios konstitucinės doktrinos. Taip teigiama, nes Konstitucijos tekste nėra paraidžiui įrašyta tokia Konstitucinio Teismo kompetencija. Tokį Konstitucijos kūrėjų pasirinkimą iš dalies galima paaiškinti tuo, kad Lietuvos Konstituciniam Teismui nebuvo pavesta teikti konsultacines išvadas, vykdyti abstraktų Konstitucijos aiškinimą. Be to, Konstitucijos iš prigimties yra lakoniški ir abstraktūs teisės aktai - jų tekstuose tiesiogiai nenurodoma daug dalykų, logiškai kylančių iš konstitucinio teisinio

reguliavimo sistemos. Lietuvos Respublikos Konstitucija šiuo atžvilgiu nėra išskirtinė. Įgaliojimai aiškinti Konstituciją nėra tiesiogiai pažodžiui įtvirtinti ir, pavyzdžiui, JAV, Lenkijos ar Čekijos konstitucijose. Tačiau visame pasaulyje konstitucinę kontrolę vykdančios teisės institucijos neišvengiamai aiškina konstitucijos turinį.

Konstitucijos aiškinimo kompetencija kyla iš logiško Konstituciniam Teismui patikėtų įgaliojimų vertinimo. Konstitucijos 102 ir 105 straipsniuose įtvirtinta, kad Konstitucinis teismas „sprendžia“, „nagrinėja ir priima sprendimą“, ar ginčijami teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymams. Konstitucinis Teismas, priimdamas tokį sprendimą, privalo taikyti Konstituciją. Kitaip tariant, Konstitucijos aiškinimas yra imanentinė jos taikymo sąlyga, nes, norint abstrakčias teisės normas ir principus pritaikyti konkrečiai situacijai, būtina išsiaiškinti jų turinį.

Žinoma, Konstitucijoje įtvirtinta ir tai, kad ji yra tiesiogiai taikomas aktas. Todėl Konstitucija vadovaujasi ir ją taiko, taigi ir neišvengiamai aiškina, visi asmenys, valstybės institucijos ir pareigūnai. Vis dėlto joks kitas subjektas, nei Konstitucinis Teismas, neturi Konstitucijoje įtvirtintų įgaliojimų spręsti, ar teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai. Būtent šie išskirtiniai Konstitucinio Teismo įgaliojimai ir lemia jo kompetenciją pateikti oficialų ir privalomą Konstitucijos aiškinimą. Alternatyvių, lygiaverčių Konstitucijos išaiškinimų chaosas, nesant vieno oficialaus (autoritetingo) Konstitucijos išaiškinimo, nebūtų galima nustatyti universaliai saistančios Konstitucijos nuostatų prasmės. Taigi, būtų neįmanoma užtikrinti Konstitucijos viršenybės, ypač jos vienodo taikymo visiems subjektams. Neturėdamas kompetencijos oficialiai aiškinti Konstitucijos, Konstitucinis Teismas paprasčiausiai negalėtų įgyvendinti jam paskirtų įgaliojimų, o pati Konstitucija liktų tik gražia, tačiau realius santykius menkai veikiančia, formalia deklaracija.

Konstitucijos dvasia

Dar vienas su Konstitucijos aiškinimu susijęs mitas – neva Konstitucinis Teismas išrado „Konstitucijos dvasios“ sąvoką, leidusią neapsiriboti pažodiniu Konstitucijos aiškinimu. Ironišką pašiepimą, esą Konstitucinis Teismas „kalba su dvasiomis“ rastume, tikriausiai, kiekviename Konstitucinio Teismo aktu nepatenkinto asmens komentare. Deja, okultizmo gerbėjus turėsiu nuvilti – Konstitucijos dvasia nėra susijusi nei su šamanizmu, nei su metafizinėmis būtybėmis. Tai viso labo Konstitucijos 6 straipsnio nuostatos „Konstitucija yra vientisas aktas“ išraiška. Kitaip tariant, Konstitucinis Teismas, spręsdamas bylas, turi vadovautis ne tik Konstitucijos tekstine išraiška, bet ir atsižvelgti į Konstitucijoje įtvirtintų normų, principų, vertybių ir siekių sudaromą darnią visumą.

Toks požiūris nėra svetimas ir kitų šalių teismams. JAV Aukščiausiasis Teismas jau 1819 m. pirmą kartą pažymėjo, jog įstatymai turi atitikti „ne tik Konstitucijos raidę, bet ir dvasią“ bylos *McCulloch v. Maryland* sprendime. Europos Žmogaus Teisių Teismas taip pat ne kartą pabrėžė, kad Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos garantuojamų teisių aiškinimas „turi atitikti bendrą Konvencijos, kaip demokratinės visuomenės idealams ir vertybėms išsaugoti bei skatinti skirto instrumento, dvasią“.

Kiekvieną kartą tirdamas teisės akto ar jo dalies konstitucingumą, Konstitucinis Teismas vadovaujasi ne tik Konstitucijos tekstu, bet ir jos dvasia, net jei to tiesiogiai ir nenurodo. Kaip vieną iš pavyzdžių, kada Konstitucijos dvasiai, arba visuminiam konstituciniam reguliavimui, buvo suteiktas prioritetas prieš siaurą, formalistinį Konstitucijos teksto aiškinimą, galima pateikti NATO šalių karinių pajėgų dislokavimo ir jų karinių bazių steigimo Lietuvoje konstitucingumo klausimą. 2011 metais mėginta užginčyti narytei NATO kertines Tarptautinių operacijų, pratybų ir kitų karinio bendradarbiavimo renginių įstatymo nuostatas. Pareiškėjai rėmėsi itin siaura Konstitucijos 137 straipsnio nuostatos „Lietuvos Respublikos teritorijoje negali būti užsienio valstybių karinių bazių“ samprata. Iš 2011 m. kovo 15 d. Konstitucinio Teismo nutarimo matyti, kad minėta Konstitucijos nuostata turi būti aiškinama atsižvelgiant į Konstitucijos prasmę ir joje įtvirtintus Tautos siekius ir tikslus. Konstitucijos 137 straipsnio nuostata neturi užkirsti kelio veiksmingai ginti nepriklausomybę, demokratiją ir kitas pamatines Konstitucines vertybes. Priešingas Konstitucijos aiškinimas būtų savižudiškas, nes Lietuva nuo išorės grėsmių būtų pasmerkta gintis viena, be NATO sąjungininkių. Tačiau atsižvelgiant į Konstitucijos dvasią, paskirtį ir tikslus nekyla abejonių, kad Konstitucija nėra savižudžių paktas. Priešingai, ji buvo priimta būtent tam, kad sustiprintų Lietuvos valstybę ir užtikrintų

jos nepriklausomybę. Todėl Konstitucijos 137 straipsnis, draudžiantis Lietuvos Respublikos teritorijoje steigti užsienio valstybių karines bazines, negali būti aiškinamas kaip draudžiantis karines bazines, kurias valdo ir kontroliuoja Lietuvos Respublika kartu su valstybėmis NATO sąjungininkėmis.

Kitas svarbus Konstitucijos aiškinimo, atsižvelgiant ne tik į jos tekstą, bet ir dvasią, atvejis – 2014 m. liepos 11 d. nutarime įtvirtintas draudimas Konstitucijos pataisomis paneigti pamatines konstitucines vertybes – prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ir valstybės nepriklausomybę, t. y. 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės akte deklaruotas vertybes. Priešingas Konstitucijos aiškinimas taip pat būtų savidestrukcinis, nes reikštų, kad demokratiniu būdu, pavyzdžiui, referendumu, turėtų būti įmanoma panaikinti pačią demokratiją. Jeigu priimtume pastarąjį požiūrį, tektų pripažinti, kad Tauta gali atsisakyti savo suverenių teisių. Kaip toks aiškinimas būtų suderinamas su Konstitucijos preambulėje deklaruotu lietuvių Tautos, šimtmečiais gynusios savo laisvę ir nepriklausomybę, išsaugojusios savo dvasią, siekiu laisvai gyventi nepriklausomoje Lietuvos valstybėje?

Ekonominiai-finansiniai klausimai

Eskaluojant mitus apie Konstitucinio Teismo neva pasisavintas galias siekiama atsikratyti teisinės kontrolės, kurią, priimdama Konstituciją, politinei valdžiai uždėjo pati tauta. Pastaruosius kelis metus viešojoje erdvėje ne kartą buvo siūloma sekti Vengrijos pavyzdžiu, turint omenyje Vengrijos 2011-2012 m. konstitucinę reformą, smarkiai apribojusią tenykščio Konstitucinio Teismo galią priimti sprendimus dėl biudžeto formavimo ir mokesčių politikos. Aš nekalbėsiu apie tai, kokią politiką vykdo tie, kas priėmė minėtą reformą, ir kaip ji „dera“ su europinėmis vertybėmis. Tačiau Lietuvoje taip pat ne kartą buvo siūloma, kad sunkmečiu Konstituciniam Teismui būtų draudžiama „kištis į Vyriausybės fiskalines priemones“. Vis dėlto, Europos teisės mokslininkų darbuose pabrėžiama, jog atitinkami kompetencijos apribojimai, be Vengrijos, daugiau niekur pasaulyje nėra aptinkami ir yra vertinami itin neigiamai. Juk atitinkamas Konstitucinio Teismo galių suvaržymas tiesiogiai reikštų politinės valdžios galimybę nevaržomai elgtis ekonominėje, finansinėje ir socialinės apsaugos srityse. Ar tikrai Lietuvos žmonės norėtų, kad jų ekonominės ir socialinės teisės būtų ribojamos, mokesčiai kaitaliojami be jokios galimybės ginčyti tokius sprendimus teisiškai?

Neseniai Vilniaus Universiteto teisės mokslininkų atlikto tyrimo „Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės“ metu padarytos itin reprezentatyvios Lietuvos visuomenės apklausos duomenys rodo, kad kai kurie politikai kritikuodami Konstitucinį Teismą manipuliuoja viešąja nuomone. Viešojoje

erdvėje girdima kritika Konstituciniam Teismui ir politinės iniciatyvos riboti Teismo galias apskritai neturi visuomenės palaikymo. Pavyzdžiui, tik 10 proc. apklaustųjų sutinka su teiginiu, kad Konstitucinis Teismas, tirdamas teisės aktų, kuriais siekiama įveikti ekonomikos krizę, teisėtumą, perima įstatymų leidžiamosios ir/arba vykdomosios valdžios galias vykdyti ekonominę politiką. Apie 40 proc. apklaustųjų nepitaria, kad teismai negalėtų kontroliuoti politinės valdžios sprendimų, kuriais siekiama įveikti ekonomikos krizę (pritariančiųjų yra tik 21 proc.), o dar daugiau apklaustųjų (56 proc.) nepritartų, jeigu jie patys negalėtų ginčyti teisme atitinkamų jų teises pažeidžiančių politinės valdžios sprendimų (tam prirtartų tik 13 proc. apklaustųjų). Pažymėtina ir tai, kad net 80 proc. respondentų mano, jog per krizę negali būti nukrypstama nuo Konstitucijos reikalavimų. Tokių pažeidimų, daugumos apklaustųjų nuomone, krizės metu Lietuvoje tik padaugėjo.

Priešingai nei bandoma įteigti, Konstitucinis Teismas tirdamas su ekonomika, socialinėmis garantijomis ar finansais susijusius teisės aktus, nesprenžia ekonominės politikos klausimų. Štai 2015 m. liepos 10 d. Konstitucinis Teismas atsisakė nagrinėti Vilniaus miesto apygardos administracinio teismo prašymą ištirti, ar įstatyme įtvirtintas valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos bazinis dydis atitinka Konstituciją. Dar 2006 m. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad, tirdamas teisės akto konstitucingumą, jis nevertina valstybės ekonominės politikos turinio, prioritetų, metodų pagrįstumo ir tikslingumo, nebent tame teisės akte įtvirtintas teisinis reguliavimas yra akivaizdžiai priešingas Tautos gerovei, Lietuvos visuomenės ir valstybės interesams, akivaizdžiai paneigia Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes. Taigi, nagrinėjant konstitucinės justicijos bylas, vadovaujamosi teisinio reguliavimo ekonominio pagrįstumo prezumpcija ir remiamasi atitinkamais įstatymų leidėjo (ir vykdomosios valdžios) sprendimais.

Išvados

Apibendrinant aptartus mitus, akivaizdu, kad jie neatspindi realios padėties ir europinės konstitucinės justicijos praktikos, o, greičiau, yra teisinio neraštingumo rezultatas. Konstitucinio Teismo galių ribojimo iniciatyvos išreiškia ne ką kitą, kaip tam tikrų politikų siekį būti mažiau kontroliuojamiems. Kitaip tariant, siekį plėsti politinės valdžios galias Konstitucijos viršenybės ir, konkrečiai, žmogaus teisių sąskaita. Ar tai atitinka Lietuvos piliečių interesus? Manau, kad atsakymas aiškus iš visuomenės pasitikėjimo valdžios institucijomis apklausų rodiklių. 2015 m. Konstituciniu Teismu pasitikėjo vidutiniškai 40 procentų „Vilmorus“ apklausų dalyvių, t. y. gerokai daugiau nei

įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžią, netgi žiniasklaidą. Taigi, galima pasvarstyti, ar iniciatyvos riboti Konstitucinio Teismo galią iš tiesų išreikštų rinkėjų valią, o gal greičiausiai tik kėsintųsi į pačios tautos priimtą Konstituciją? *Konstitucinio Teismo galią: plėsti negalima riboti* - kur dėti kablelį, turėtumėte nuspręsti Jūs.