

KONSTITUCINĖ JUSTICIJA IR POLITINIS PROCESAS: SĄVEIKOS TENDENCIJOS IR DOKTRINOS PAIEŠKOS

EGIDIJUS JARAŠIŪNAS

Šiame straipsnyje nagrinėjamos konstitucinės justicijos – svarbiausio Konstitucijos apsaugos instituto ir politikos proceso sąveikos problemos. Teisės ir politikos sandūroje labai svarbu tiksliai nubrėžti konstitucinio teismo galimo veikimo ribas, laiduoti, kad teismas, nagrinėdamas valdžios institucijų teisinių sprendimų konstitucingumo klausimus, vertintų jų atitikimą konstitucijai, bet ne spręstų, kiek šie sprendimai racionalūs ar tinkami.

Konstitucinės justicijos praktika daro įtaką visai politinei sistemai. Politinio proceso juridizacija – realybė, į kurią negalima neatsižvelgti kalbant apie teisės ir politikos santykį. Autoriaus nuomone, „teisės valdomos politikos“ doktrina galėtų padėti geriau suprasti konstitucinės justicijos institucijų vietą sudėtingoje politinių santykių sistemoje.

Straipsnyje analizuojami įvairūs politikos juridizacijos proceso aspektai. Kartu nurodomi ir galimi kontrargumentai: vyksta ne politikos juridizacija, bet teisės politizacija. Politikos juridizaciją pagrindžianti doktrina – tvirta atrama jaunos demokratijos valstybėje konstitucinei justicijai formuojant bylų sprendimo praktiką sudėtingame politinių santykių kontekste.

1. Konstitucinis teismas ir politinis procesas

Rašančiam apie konstitucinės justicijos ir politikos santykį nesunku nukrypti į kraštutinumus. Vienas jų – konstitucinis teismas sprendžia tik

teisės klausimus. Teisės – ir nieko daugiau. Todėl su politika neturi nieko bendra. Kitas kraštutinis – konstitucinis teismas, kaip bet kokia kita valstybės institucija, yra politinės sistemos dalis. Todėl jo veikla, sprendimai yra politiniai, o teisė – tik politinio turinio forma. Tokios būtų teorinės schemos, jei suabsoliutinsime kurią nors vieną šio reiškinių ypatybę.

Konstitucijos garantas, teisinės valstybės sergėtojas, “gyvosios“ konstitucijos kūrėjas – šiais ir panašiais teisineje literatūroje vartojamais epitetais apibūdinamos konstitucinės justicijos institucijos. Šios charakteristikos – ne be pagrindo. Jos atspindi reikšmingus konstitucinės justicijos veiklos aspektus. Konstitucinis teismas – svarbiausia konstitucijos apsaugos mechanizmo dalis. Institucija, kuri sprendama ginčus dėl įstatymų ir poįstatyminių aktų atitikimo konstitucijai, užtikrina, kad visų pirma pačios valstybės valdžios institucijos besąlygiškai laikytųsi šalies pagrindinio įstatymo. Ta apsauga – teisinė, konstitucinis teismas disponuoja iš esmės vienu kontrolės matu – teise, kurią visų pirma išreiškia konstitucija¹.

Kita vertus, konstitucinio teismo sprendimai dėl vieno ar kito akto konstitucingumo ar antikonstitucingumo negali nedaryti įtakos politinės veiklos sričiai. Visų pirma todėl, kad pats tikrinamas aktas – politinės veiklos rezultatas. Už teisinio dokumento teksto – politinių įvykių virtinė. Tam tikro intereso apčiuopimas, jo atsiradimas programinėse politinių jėgų nuostatose, ginčai, kai priimamas valstybės institucijos sprendimas, žiniasklaidos dėmesys, specialistų nuomonės, kitų valstybės institucijų, suinteresuotų asmenų, pagaliau įvairių visuomenės sluoksnių reakcijos. Šiuos reiškinius teisiškai sunku apibrėžti. Tačiau neginčytina, kad jie – realūs. Pats kreipimasis į konstitucinį teismą – to paties politinio proceso dalis. Tokia pat, kaip ir ginčijamo akto nagrinėjimas teisme: šalių (kai tos šalys – politinės institucijos) ginčai, tegul ir grindžiami teisiniais argumentais, žiniasklaidos komentarai, visuomenės nuomonė – tai vis neišnykstantis politinis fonas. Pagaliau ir pats konstitucinio teismo sprendimas, kuriuo aktas anuliuojamas ar, priešingai, paneigiamas abejonės dėl akto neatitikimo konstitucijai, sukelia tam tikrų socialinių politinių pasekmių, verčia politinio proceso subjektus atlikti atitinkamus veiksmus, susilaukia įvairių vertinimų. Konstitucinio teismo nutarimas – tam tikro prieštaravimo išsprendimas. Teismas, specialiai to nenorėdamas, visuomenei “skelbia “nugalėtojus“ ir “pralaimėjusiuosius“. Todėl neišvengiamai nugalėtojai garbina teismą, o pralaimėjusieji smerkia“².

Konstitucijos apsauga – visuomenės gyvenimo konstitucinių pagrindų užtikrinimas. Tarp jų ir nustatančių valstybės valdžios organizaciją ir funkcionavimą, valdžios santykį su asmeniu, su visuomene. Užtikrinimas, kad būtų laikomasi konstitucijos nustatytų taisyklių politinio gyvenimo srityje. Kadangi svarbiausia tos apsaugos misija tenka konstitucinės justicijos veiklai, todėl visiškai suprantama, kodėl tiek dėmesio jai skiriama ir kad šis dėmesys “anaiptol nereiškia to, kas galėtų būti vadinama mada, bet yra daug gilesnis reiškinys, kuris transformuoja mūsų teisinę ir politinę sistemą³“. Būtent konstitucinei justicijai lemta kloti naujus ryšius tarp teisės ir politikos, kai politinių procesų nebegalima vertinti neatsižvelgiant į konstitucinės justicijos sprendimus.

Analizuojant konstitucinės justicijos funkcijas (t.y. poveikio kryptis socialiniams procesams), greta kitų jos funkcijų teisinėje literatūroje nurodoma tokia funkcija kaip “politinių konfliktų arbitražas⁴” arba kalbama, kad konstitucinė justicija, laiduodama geresnį konstitucinės santvarkos funkcionavimą, vykdo seriją funkcijų⁵, taip pat ir “įstatymų teisminę kontrolę, leidžiančią teisiniais terminais spręsti politinio pobūdžio konfliktus“, “politinio gyvenimo pacifikaciją“ ir k.t. Analizuojant konstitucinės justicijos paskirtį, neretai pabrėžiama, kad konstituciniams teismams šalies politinėje sistemoje tenka konstitucinės pusiausvyros (valdžių padalijimą suprantant tiek funkciniu, tiek teritoriniu aspektais) vaidmuo.⁶ Taigi, kaip matome, konstitucinio teismo politinio gyvenimo arbitravimo funkciją ne vienas autorius laiko imanentine.

Konstitucinės justicijos poveikis politinės sistemos funkcionavimui akivaizdus. Bet tai pripažinę, nepamirškime, kad santykiai retai būna vienpusiai. Taip pat ir institucijų veiklos srityje tarpusavio sąveika neišvengiama. Jei konstitucinis teismas – arbitras, konfliktų sprendėjas, todėl svarbu išvengti politinio proceso dalyvių poveikio konstitucinei justicijai. Tiksliau, jį maksimaliai sumažinti, kad konstitucinis teismas liktų bešališka ir nepriklausoma institucija.

Su šiuo klausimu nuolat susiduria konstituciniai teismai. Ypač jaunos demokratijos šalyse, kai nėra tradicijos, neįgytas imunitetas. Per tam tikrą laiką įsitvirtina atitinkami reagavimo į visokias įtakas būdai, susiformuoja tiek teismo, tiek politinio proceso subjektų požiūriai, “suderinamos“ pozicijos. Bet ir nemažą patirtį turinčios konstitucinės justicijos institucijos neišvengia problemų. Gal todėl, kaip rašo A. Pizzorusso, Italijos konstitucinės jurisprudencijos “aukso amžiumi“ laiko-

mas laikotarpis, kai Italijos Konstitucinis Teismas dažniausiai nagrinėjo iki Konstitucijos įsigaliojimo priimtų įstatymų konstitucingumą, jį lyginant su laikotarpiu, „kurį ženklina vis didesnis išsipainiojimas į politiką, kaip pastebi kai kurie paskutinių metų jurisprudencijos komentatoriai“⁷. Jie nurodo teismo sprendimus dėl valdžių konfliktų, dėl prašymų, susijusių su naikinamojo referendumo priimtumu ir pan. Gal todėl, vertinant šio teismo veiklą, kartais jis apibūdinamas kaip įstatymų leidėjo „bendraautorius“. Konstitucinės justicijos institucijai tai ne pats tinkamiausias epitetas. Tačiau jeigu ginčų arbitras patirties neturi arba ji menka, teismą nesunku įtraukti į politinių aistrų sūkurį. Tai svaiginantis sūkurys – kartais net pražūtingas. Kaip pamokomas pavyzdys ne viename straipsnyje minimi Zorkino laikų Rusijos Konstitucinio Teismo, išivėlusio į prezidento ir parlamento „karą“, paklydimai, kai teismas iš ginčų arbitro tapo vienu iš konstitucinio konflikto dalyvių.

Kokia tikroji konstitucinio teismo vieta politinėje sistemoje? Kokie jo santykiai su kitomis valdžiomis? Kaip išvengti nepageidautino poveikio nagrinėjant konstitucinius ginčus?

Pirmiausia atsakymų reikėtų ieškoti konstitucijoje nustatytoje teismo įgaliojimuose, kompetencijoje (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas nagrinėja ir priima sprendimus, ar neprieštarauja Konstitucijai įstatymai ir kiti Seimo aktai, ar neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymams Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai. Konstitucinis Teismas taip pat teikia išvadas nurodytais Konstitucijoje atvejais. Analogiškai Lenkijos Respublikos Konstitucijos 188 ir 189 straipsniuose išvardijami Konstitucinio Tribunolo įgaliojimai spręsti, ar atitinka įstatymai ir tarptautinės sutartys Konstitucijai, ar atitinka įstatymai ratifikuotoms tarptautinėms sutartims ir t.t.).

Ne mažiau svarbus ir kitas konstitucinio teismo veiklos konstitucinio reglamentavimo aspektas – konstitucinio teismo, kaip konstitucingumo klausimus, t.y. teisės klausimus nagrinėjančios institucijos norminė samprata. Antai Vengrijos Konstitucijos 32 § pirmoje pastraipoje nurodoma, kad Konstitucinis Teismas tikrina teisės normų konstitucingumą, Slovakijos Konstitucijos 124 straipsnyje Konstitucinis Teismas apibrėžiamas kaip nepriklausoma konstitucingumo gynybos institucija, Čekijos Konstitucijos 85 straipsnyje įtvirtinta, kad Konstitucinis Teismas – teisminė konstitucingumo apsaugos

institucija. Dar konkretnė Lietuvos Konstitucijos 106 straipsnio 6 dalies nuostata, kad Konstitucinis Teismas turi teisę atsisakyti priimti nagrinėti bylą ar rengti išvadą, jeigu kreipimasis grindžiamas ne teisiniais motyvais. Ne vienoje konstitucijoje tiesiogiai formuluojamos teismo ir teisėjų nepriklausomumo nuo politinės valdžios garantijos, nurodoma, kad ginčai nagrinėjami laikantis nustatytos proceso tvarkos ir t.t.

Tačiau norint suprasti konstitucinio teismo vaidmenį konstitucinės justicijos sandūroje su politiniu procesu, vien teismo statuso, įgaliojimų, jo sąveikos su kitomis valdžios institucijomis norminio reglamentavimo studijų nepakanka. Ne mažiau svarbi konkretaus konstitucinio teismo jurisprudencijos analizė, t.y. kaip savo praktikoje teismas naudojasi jam suteiktais įgaliojimais, kokią savo nutarimuose teisės sąveikos su politine sritimi doktriną jis formuoja, kaip ją įgyvendina.

Taip pat svarbu ir kokią įtaką konstitucinio teismo sprendimai daro šalies politinių institucijų sistemos funkcionavimui, kitų valdžios struktūrų veiksmams, jų motyvacijai.

Būtent pastarosios aplinkybės — konstitucinės justicijos įtaka politiniam procesui bei bandymai formuluoti konstitucinio teismo misijos akistatoje su politiniu procesu sampratą — mus ir domins. Iš esmės — tai konstitucingumo kontrolės ribų supratimo klausimas. Arba, jei dar labiau apibendrintume, teisės galios klausimas.

Šie klausimai, net ir traktuojant teisę kaip idėjų, normų ir teisinių santykių neatskiriama visumą, peržengia teisės mokslų srities ribas. Neišvengiamai atsiduriame teisės ir politikos mokslų sandūroje. Tenka pripažinti, kad visapusiškam problemos išnagrinėjimui vien teisinių instrumentų nepakanka. Teisinių tyrimo priemonių, kurių prioritetas neginčijamas, arsenalą reikia papildyti ir kitais socialinės tikrovės pažinimo būdais. Autorius, matydamas iš esmės nepaliestus tyrimo plotus, iškart pripažįsta: šis straipsnis — tik vienas bandymas panagrinėti kai kurias konstitucinės justicijos ir politikos sąveikos problemas. Visapusiški šio reiškinio tyrimai — kaip ir daugelis dalykų nūdienos Lietuvoje — tik ateityje. Norėtusi, kad būtų netolimoje. Tai paaiškintų ir straipsnio fragmentiškumą. Tikiuosi, kad ir tai skatins mąstyti apie konstitucinės justicijos reikšmę naujoje politinėje tikrovėje.

2. Konstitucinės justicijos ir politikos sąveikos doktrinos

Teismo ir politikos sąveika seniai atsidūrusi teisinės minties akiraityje. Formuluojami įvairūs šios sąveikos modeliai.

Pradėti reikėtų nuo labiausiai žinomos, daugiausia dėmesio ir vertinimo susilaukusios teismo ir politikos sąveikos koncepcijos. Tai JAV Aukščiausiojo Teismo praktikoje suformuluota „politinių klausimų“ doktrina⁸. Pagal šią doktriną teismai nesprenžia grynai politinio pobūdžio klausimų, problemų, kurios priskirtos išimtinai kitų valdžių kompetencijai. Taip teismai, saugodamiesi politinių įtakų, išvengia politinių klausimų nagrinėjimo, atsiriboja nuo jo atžvilgiu priverstinio akivaizdžiai politinių klausimų juridizavimo. Ši doktrina taikoma tam tikroms ginčų rūšims. Antai JAV tokiais laikomi ginčai dėl federacijos Konstitucijos pataisų ratifikavimo, Kongreso vidaus procedūrų nustatymo ir t.t. Nors, kaip pažymima literatūroje, šios doktrinos formuotojo – JAV Aukščiausiojo Teismo praktika anaipol nėra nuosekli ir „įstatymų leidybos sritis, kurios konstitucingumas nekontroliuojamas“ (...) pastoviai mažėja⁹.

Tas suprantama – kaip nubrėžti ribas, kai klausimas tik politinis, ir kai jis toks nėra. Matyt, greičiau teisus Julienas Freundas, sakydamas, kad „(...) nėra grynai politinių sprendimų, bet yra sprendimai liečiantys ekonomiką, finansus, kariuomenę, teisingumą, diplomatiją ir t.t.“¹⁰. Kitaip sakant, ar politika iš viso yra veikla *sui generis*? Matyt todėl, kaip pastebi A. von Brünneckas, „kitose šalyse, tokiose kaip VFR, šios įstatymų leidėjo kontrolės ribų nustatymo rūšies iš viso niekada nebuvo“¹¹. „Politinių klausimų“ doktrina galėjo susiformuoti tik šalyse, pasirinkusiose amerikietiškąjį konstitucijos teisinės apsaugos modelį, kuriam būdingi specifiniai bruožai¹². Tai universali apsauga, taikoma ne tik įstatymams, bet ir visų valdžios lygių aktams ir veiksams, tai išskaidyta apsauga – juos gali spręsti bet koks teismas, nagrinėdamas konkrečią bylą, jei tai susiję su šalių interesais; ši apsauga – kauzalinė – konstitucingumo klausimas gali iškilti tik nagrinėjant bylą, kai viena šalis ginčija normos, pažeidžiančios jos ginamas teises, konstitucingumą. Tai santykinio pobūdžio kontrolė, teismo sprendimas privalomas tik ginčo šalims (*inter partes*). Pagaliau tai visados subsidiarinė kontrolė, tik viena iš problemų, kurią turi išspręsti teismas, norėdamas konkrečioje byloje priimti teisingą sprendimą.

„Politinių klausimų doktrina taikoma incidentinėje normų kontrolyje: priešingai ją būtų sunku pridurti prie europinio konstitucinio teis-

mo, kuriam patikėta spręsti įvairius politinio pobūdžio (...) ginčus ir kuris negali atsisakyti tirti jam pavestais atvejais“,¹³ koncepcijai“. Tai akivaizdžiausia tais atvejais, kai Konstitucinio Teismo kompetencijai tiesiogiai yra priskirti ginčai tarp valdžios institucijų (pvz., kaip atskira kompetencijos rūšis – ginčai dėl kompetencijos tarp valstybės institucijų, numatyti Austrijos, Bulgarijos, Italijos, Rusijos, Lenkijos konstitucijose). Pagaliau ir tikrinamas aktų, kurių nuostatos, pareiškėjo manymu, peržengia nustatytas konstitucijoje institucijos kompetencijos ribas, teismas, pradėjęs ieškoti, kas slypi už teisinio prašymo, kokius politinius interesus atspindi prašymo motyvai – nuvestų klystkeliais. Pačiam teismui tektų teisinę kalbą iškeisti į “tikrųjų“ politinių motyvų paieškas, t.y. į politinę kalbą. Kitaip sakant, gelbėdamasis nuo politinių pavojų, teismas turėtų pereiti į politikos kalbą. Atsisakęs tyrimo, konstitucinis teismas atsisakytų ir konstitucijoje fiksuotos kompetencijos srities.

Tiesa, europinį konstitucinės apsaugos modelį pritaikiusiose šalyse konstitucininkų požiūris į politinių klausimų doktriną – nevienodas. Taip analizuojant Vokietijos konstitucinės justicijos praktiką, skelbiama, “kad ten šiai doktrinai nėra vietos“¹⁴. Tą patvirtina ir 7-oje Europos konstitucinių teismų konferencijoje VFR Konstitucinio Teismo tuometinio pirmininko Wolfgango Zeidlerio pranešimo tezės, kad federalinis konstitucinis teismas nepritaria šiai doktrinai, nors visados rūpinasi, kad dėl teisės normų anuliavimo politinė bendruomenė išvengtų ar patirtų kuo mažesnių pasekmių.¹⁵

Kiti autoriai, pavyzdžiui, lyginantys JAV ir Italijos konstitucinės justicijos praktiką šioje srityje, atsargiai pripažįsta politinių klausimų doktrinos ir Italijos Konstitucinio Teismo taikomos “savęs apribojimo politikos“ panašumą¹⁶. Atrodytų, tik platesnis problemos tyrimas leistų padaryti išvadas apie šios doktrinos taikymo galimybes europiniame konstitucinės apsaugos modelyje.

Pažymėtina, kad didesnė dalis subjektų, turinčių teisę kreiptis į konstitucinį teismą, yra aktyvaus politinio proceso dalyviai: valstybės vadovas, vyriausybė, parlamentarų grupė ir t.t. Teisės kreiptis į konstitucinį teismą parlamentarų grupei suteikimas – tai pripažinimas, kad teisinis klausimas vienaip ar kitaip susijęs ir su politine valdžia.

Konstitucinio teismo uždavinys – apsaugoti Konstituciją visose jos normų taikymo srityse. Atskirų konstitucinio reguliavimo blokų išskyrimas būtų nelabai suprantamas. Tai, kad tam tikrų klausimų spren-

dimas Konstitucijoje patikėtas parlamentui, vyriausybei ir valstybės prezidentui, savaime nereiškia, kad negalima ginčyti, ar šia diskrecija naudojama Konstitucijos nustatytais sąlygomis, ar nebuvo peržengtos institucijos įgaliojimų ribos ir t.t. Konstitucinis teismas, siekdamas užtikrinti Konstitucijos viršenybę, verčia politinio proceso subjektus laikytis Konstitucijoje įtvirtintos tvarkos, gerbti Konstituciją. Ar tokiu atveju reikia bijoti politikų bandymų „juridizuoti“ politiką, suteikti konfliktui teisinį pobūdį?

Pirmiausia pažymėtina, kad kontinentinio konstitucinės justicijos modelio koncepcija leidžia bet kokią politinį ginčą, jeigu jis išdėstomas kaip teisinis ginčas, nagrinėti konstituciniame teisme. Tačiau kartu pažymėtina, kad konstitucinis teismas vykdo tik akto teisėtumo, jo atitikimo konstitucijai kontrolę, bet negali spręsti, ar aktas savalaikis, jame įtvirtintas sprendimas racionalus, t.y., kiek toks sprendimas tinkamas konkrečioje situacijoje. Taigi ribą brėžtų ne klausimų rūšis (vieną klausimų sritį galima nagrinėti, kitos – ne), bet tyrimo būdas – nagrinėti teisiniais metodais akto teisiškumą. Tik taip konstitucinis teismas atliktų savo pareigą, nbandydamas pakeisti kitų institucijų.

Žinoma, minėtų teisės ir politikos ribų nustatymas – visados problemiškas. Peržengta riba ar ne? Nuolatiniai klausimai ir skirtingi atsakymai, L. Adamovichius, analizuodamas Austrijos Konstitucinio Teismo praktiką, rašo, kad nesena Konstitucinio Teismo jurisdikcija buvo kritikuota politikų ir teisininkų dėl per didelės valdžios įstatymų leidybos procesui lyginant su ankstesniais metais. „Žinoma, jie neatsižvelgė būtent į tai, kad konstitucinis teismas ir jo ankstesnioji jurisdikcija tuomet buvo kritikuota dėl teisinio santūrumo“.¹⁷ Aukso vidurį rasti sunku. Todėl tik teismo sprendimai gali įtikinti pasirinktos krypties teisingumu.

Be „politinių klausimų“ doktrinos literatūroje kartais minima sena „valdymo aktų“ teorija, pagal kurią būtų galima riboti konstitucinės justicijos tyrimo galimybę tam tikrose bylose. Tačiau tuoj pat pažymima, kad tai tik istorinė, iš esmės nedaranti įtakos kontinentinio justicijos modelio funkcionavimui koncepcija¹⁸.

Pati sąvoka „konstitucinis teismas“ jungia du komponentus: „konstitucija“ ir „teismas“. Teismas, saugantis konstituciją, ją suvokiantis ir kaip idealą, vertybių, principų ir normų sistemą. Būtent tai ir turėtų būti bet kokių svarstymų išeities bazė. Konstitucija, kurioje apibrėžiama valstybės institucijų veikla, numatytos jų funkcijos. Konstitucija, nustatanti valdžios galių ribas. Ir antrasis komponentas – teismas kaip ginčus dėl

teisės aktų atitikimo nagrinėjanti institucija, konstitucijos apsaugos teisinė institucija. Kitais žodžiais, konstitucinis teismas – tai veiksmingos konstitucijos idėja.

Todėl visiškai suprantami žymiai platesnio pobūdžio, apimančios ne tiek teismo savęs ribojimo klausimus, kiek teisės (tiksliau – konstitucijos) ir politikos santykį apibūdinančios doktrinos suformulavimo bandymai. Vienas jų – Louis Favoreu pasiūlyta “teisės valdomos politikos“ (tiksliau, “konstitucijos valdomos politikos“) doktrina¹⁹.

Ši doktrina siejama tiek su vadinamąja Ekso mokykla (École d’Aix), tiek su “Ekso mokyklos“ lyderio vadovaujama tarptautinės konstitucinės justicijos tyrimo grupės (GERJC)²⁰, kuri literatūroje kartais vadinama “Ekso grupe“, veikla. Literatūroje neretai su L. Favoreu vardu siejama neokonstitucionalistų teisinės minties pakraipa Prancūzijoje.²¹

L. Favoreu, analizuodamas Prancūzijos Konstitucinės Tarybos praktiką (savo poziciją jis stiprina ir kitų šalių konstitucine patirtimi) politinio “sugyvenimo“ ir politinių kaitų laikotarpiais, padarė keletą išvadų, kurios ir tapo teisės valdomos politikos doktrinos pagrindu. Pagal šią doktriną – teisės ir politikos akistatoje, funkcionuojant konstitucinės justicijos institucijai, teisė ne atsitraukia, bet suvaldo politiką, nustato jos ribas. L. Favoreu teigia, kad negalima nepastebėti šiuolaikinėje tikrovėje naujų ryšių tarp teisės ir politikos, kad politinę realybę vertinti galima tik atsižvelgiant į teisės (visų pirma konstitucinės justicijos) jai daromą įtaką. L. Favoreu pripažįsta, kad būtų absurdiška viską aiškinti per konstitucinės justicijos studijas, tačiau kaip ten bebūtų (tai įrodo “politinio sugyvenimo“ laikotarpio realijos) “teisė rikiuoja politikos tvarką“²². Ir svarbu, “...kad politinė klasė nebeginčija Konstitucinės Tarybos reguliuojančios įtakos politiniam gyvenimui“²³.

Teisės valdomos politikos doktrinos pagrįstumo įrodymas – politinio gyvenimo juridizacija. Šiam reiškiniai didžiulę įtaką daro būtent konstitucinės justicijos institucijų praktika. Teisės valdomos politikos doktrina – teisinių vertybių prioriteto pripažinimas, suvokimas, kad teise remiantis galime išspręsti bet kokios srities ginčą. Tiksliau, visus to ginčo teisinius klausimus. Ir visiškai nesvarbu, kokie motyvai lemtų bylos iškėlimą. Teisės vertybės tampa politikos vertybėmis. Šio proceso centre – konstitucija.

Tačiau prieš imantis politikos juridizacijos problemų, tikslingas nedidelis istorinis ekskursas. Jis padės suprasti, kaip galėjo atsirasti teisės valdomos politikos doktrina. Juk ji gali būti formuluojama tik kon-

stituciją pripažinus universalia aukščiausios galios teisine tvarka, aukščiausios galios teisės normomis, pripažinus konstitucinę justiciją kaip būtiną konstitucijos apsaugos mechanizmą, konstitucinės justicijos institucijai įrodžius savo veiksmingumą, pačiai suformavus pakankamai aiškią ribos tarp teisės ir politikos išvedimo praktiką, kuriai pritarė ir politinio gyvenimo subjektai. Tuo labiau, kad konstitucinės minties raidai Europoje būdingi ir netikėti posūkiai. Labai gaila, kad Lietuvai praradus nepriklausomybę, negalėjome ne tik dalyvauti, bet ir stebėti šių procesų.

3. Istorinis ekskursas: požiūrio į Konstituciją pokyčiai Europoje

Konstitucinės justicijos instituto istorijoje konstitucinių teismų įsivertinimas šio amžiaus viduryje demokratinėse Europos šalyse siejamas su požiūrio į konstituciją pokyčiu. Tas laikotarpis žymi “moderniojo konstitucionalizmo” pradžią senajame žemyne. Žinoma, ir iki tol šiose šalyse svarbiausi valstybės ir asmens gyvenimo klausimai buvo konstituciškai reguliuojami. “Bet tai, kas yra iš tikro nauja šioje valdymo formoje, yra rimtos pastangos suvokti konstituciją ne kaip paprastą moralinio, politinio ar filosofinio pobūdžio vadovą, bet kaip tikrą įstatymą, pozityvų ir privalomą, tik aukščiausio pobūdžio, pastovesnį nei paprasti įstatymai”²⁴. Todėl jo normos turi būti veiksmingos. Būtent todėl reikalingas konstitucijos įgyvendinimo apsaugos mechanizmas. Konstitucinės justicijos institucijų sukūrimas – bandymas laiduoti konstitucijos taikymą, užtikrinti jos numatytą teisių ir pareigų vykdymą, turėti konstitucinių ginčų sprendimo instrumentą.

Jeigu prisiminsime, kad penkiasdešimtaisiais metais Europoje buvo “Duverger revoliucijos” laikai, kai valstybės reiškinių tyrimuose buvo siūloma nuo teisės pereiti prie sociologijos, kuri viena tegalinti iš socialinių mokslų metafizikos amžiaus nuvesti į pozityvųjų amžių. Tai amerikietišku sociologinių mokyklų poveikio laikai, kai ne vienas teisės mokslų korifėjus ima teigti: “tiek praktikoje, tiek sąmonėje konstitucijos praranda prioritetinę vietą, kurią neseniai buvo užėmusios ir kuri žymėjo jų teisinį reikšmingumą”²⁵. Žodžiu, konstitucija – tik atgyvena, šlovingas praeities pasaulis, didingas ir vertas pagarbos, bet nereguliuojas tikrovėje susiklosčiusių santykių. Konstitucija yra tik simbolis, kažkas labai abstraktaus, su gyvenimu turintis mažai ką bendro dalykas, dominantis tik teisės profesorius ir jų studentus. Tai tik idėja,

tiesiogiai nedaranti įtakos nei teismų praktikai, nei piliečių gyvenimui. Todėl suprantama, kad šalies santvarka pirmiausia imta vertinti ne studijuojant konstitucijos normas, bet analizuojant šalies politinių jėgų santykį, partines sistemas, socialinių nuotaikų pokyčius, rinkimų sistemų ir rinkimų kampanijų ypatumus ir t.t.

Padėtis ima keistis, kai "Konstitucija "atrandama iš naujo" kaip teisinio pobūdžio tekstas: konstitucija tampa pagrindine norma, (...) ji vėl tampa teise"²⁶. Ši evoliucija, apie 1950 m. prasidėjusi Vokietijoje ir Italijoje, vėliau paliečia Prancūziją, Ispaniją ir kitas šalis. Tai konstitucijos, kaip aukščiausio rango, tiesiogiai veikiančią normų, konstitucinės justicijos, kaip konstitucijos garanto, sampratos ekspansija. Įvyksta vertybių peržiūrėjimas: konstitucija yra visų pirma teisės aktas, aukščiausios galios normos, ir tik todėl šis aktas turi filosofinę, politinę ar kitokią reikšmę. Be teisinių savybių, konstitucija yra tik tekstas. Tekstas ir nieko daugiau. Keičiami akcentai. Tokie dalykai nevyksta be mokslinių diskusijų. Louis Favoreu, aprašydamas konstitucijos "juridizaciją", kaip tokių diskusijų pavyzdį nurodo "idėjų karą" Ispanijoje²⁷.

Vėlesni įvykiai – konstitucinės justicijos visuotinis pripažinimas Vakarų Europoje, dar vėliau jos triumfo žygis per pokomunistinės Vidurio ir Rytų Europos regioną leidžia konstatuoti, D. Rousseau žodžiais, "diuveržizmo" žlugimą ar krizę"²⁸. Dar daugiau – rašoma apie konstitucinės teisės revanšą²⁹. Revanšą, žymintį konstitucinės teisės krizės pabaigą. Ekso mokyklos lyderis konstatuoja, jog dabarties realybė tokia, kad "teisė nuo šiol gali turėti daugiau reikšmės konstitucinės teisės studijose nei politikos mokslas"³⁰. Šitaip keičiami akcentai.

Konstitucinis teismas, taikantis konstitucijos normas, yra geriausias įrodymas, kad konstitucijos negalima laikyti "politinių receptų katalogu". Tai teisės aktas, reguliuojantis svarbiausius visuomenės ir asmens santykių klausimus. Tai aktas, kuriuo remiantis galima ginti savo teises, kurį saugo konstitucinė justicija. Dar daugiau – pagrindinis įstatymas, kaip politinės veiklos vertinimo kriterijus, leidžia spręsti apie politinių institutų veiklos prasmingumą. Konstitucinė justicija, sprendžianti konstitucinius ginčus dėl valstybės institucijų įgaliojimų, dėl konstitucinių žmogaus teisių apsaugos parodo, kam aukščiausiu lygiu teiktina pirmenybė. Konstitucinis teismas, nagrinėdamas bylas, konstitucijos normoms įkvepia "gyvybę". Konstitucijos normos – veikiančios normos, taikomos tiesiogiai. Tai aukščiausias imperatyvas, teisės aktas iš pozityviosios teisės aktų labiausiai atitinkąs teisingumo kriterijų. Po-

litinei sistemai svarbu, kad konstitucija yra daugiau nei politinės veiklos ribų nustatymas, kurias peržengus laukia sankcijos, bet ir tos veiklos prasmingumo orientyras, ką žymi konstitucijoje įtvirtintos pagrindinių teisių apsaugos, teisinės valstybės ir kitos idėjos.

Įdomu, kad nors visiškai kitokio turinio, bet labai panašios krypties teisinės minties evoliuciją po kelių dešimtmečių teko pergyventi ir Vidurio bei Rytų Europos šalių konstitucinės teisės mokslui. Komunistinei ideologijai būdingą konstitucijos – kaip idėjų (jų realus įgyvendinimas – kita problema) deklaracijos sampratą keičia konstitucijos – tiesiogiai veikiančių aukščiausios galios teisės normų akto sampratą.

XX a. pabaigoje teigti, kad demokratinėje valstybėje konstitucija yra siekimų deklaracija, bet ne teisės aktas, kurio normos privalomos, apibrėžtos, kurių pažeidimas sukelia teises sankcijas – anachronizmas. Jeigu konstitucija – aukščiausios galios teisės normos, tai jas taikant būtina atskleisti jų turinį. Konstitucijos interpretacija yra konstitucinio teismo funkcija. Spręsdamas ginčus konstitucinis teismas turi interpretuoti konstitucijos normas, suvokti jas kaip konstitucinės sistemos susijusius elementus. Teismo praktika sąlygoja ir politinio proceso subjektų veiksmus, verčia juos koreguoti savo elgesį.

Teisiškumas, konstitucija kaip aukščiausios galios teisės normos – veiksnys, darąs įtaką šalies teisinei ir politinei sistemai. Konstitucija – realybė, varžanti politinio proceso subjektų veiksmus, jos normiškumas, privalomumas, užtikrinimas sankcija – sukelia realias, o ne kažkokias mitines pasekmes, varžo politinį procesą. Taip konstitucija – politikų ir visuomenės sąmonėje tampa svarbiausiu kriterijumi, politinės juridizacijos išraiška.

4. Politinio proceso juridizacija

Pati konstitucinė justicija – geriausias politikos juridizacijos įrodymas. Tai, kad sprendžiant politines problemas galutinis žodis tenka teisei – Konstitucijai, kad politinės veiklos subjektai nuolatos kreipiasi į konstitucinį teismą, prašydami spręsti įstatymo ar kito teisės akto konstitucingumo klausimus – spręsti būtent teisinėmis priemonėmis, patvirtina šį teiginį. Svarbus ir procesas konstituciniame teisme. Jame galima remtis tik teise, leidžiama tik teisinė argumentacija. Tiesa, galima sakyti, kad siekdami politinės naudos, politikai teisinio kelio imasi tik taktikos sumetimais. Bet, kaip ten bebūtų, pati tokio kelio naudojimo prak-

tika, vis didesnė konstitucinės argumentacijos reikšmė politinei doktrinai daro savo. Pagaliau politinę argumentaciją visi tuoj pat pamiršta, tai vienadienis dalykas. Tuo tarpu teisės sprendimai – lieka tikslūs bei aiškūs ir pergyvena politines aktualijas.

Žinoma, galima sakyti, kad konstitucinė justicija mažai ką keičia. Juk parlamentas bei vykdomoji valdžia ir taip nuolatos užsiima teisės normų kūrimu: parlamentas leidžia įstatymus, prezidentas leidžia dekretus, vyriausybė priima nutarimas. Tai politinės veiklos juridinė išraiška. Bet politikos juridizacija žymi ne vien tai, kad valstybės institucijos savo veikloje taiko teisinės formas ir procedūras, priima teisės aktus. Ji reiškia, kad teisė (ir visų pirma konstitucija) ima sąlygoti pačių politinių institucijų veiklos esmę, kai teisiniai orientyrai bei vertybės ima dominuoti politinėje srityje.

Pats kreipimasis į konstitucinį teismą rodo, kad politikai pasiryžę laikytis Konstitucijos normų, jas ginti teisinėmis priemonėmis, tam kad užtikrintų konstitucinę santvarką, normalų valstybės institucijų funkcionavimą, asmens teisių garantijas.

Politikos juridizacija demokratinės sistemos raidai būdinga tendencija. Neaplenkė ji ir “naujos” demokratijos šalių. Tik čia tendencijos ne visur vienodai ryškios, tuo labiau, kad kartas nuo karto “išlenda” praeities recidyvai. Politikos juridizacijos dvelksmą jaučia ir Lietuva. Todėl, analizuojant kai kuriuos šio proceso aspektus, bus galima pasiremti ir vienu kitu lietuvišku pavyzdžiu.

Politikos juridizacijos išraiška – politinės kalbos, būdingos politinėms institucijoms vertimas į teisinių kategorijų kalbą. Tai didžioji transformacija. Taip, sakykime, 1999 m. pradžioje diskusijose dėl Lietuvos Respublikos įstatymų dėl SSSR valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrių darbuotojų dabartinės veiklos bei įgyvendinimo įstatymo, buvo aiškinamasi ar įstatymais siekiama, kad buvę KGB darbuotojai nevengtų viešumo, nebūtų šantažuojami, pajustų valstybės dėmesį, ar, kad tai nesveiko keršto pasireiškimas ir pan. Tokius vertinimus visuomenėje atspindi straipsnių periodikoje antraštės: “Buvusių saugumiečių teisės suvaržantis įstatymas – teisingumo ženklas, nesveikas kerštas ar savisauga?” A. Lėka (Kauno diena, 1998 m. liepos 2 d.), “Kagėbistai irgi žmonės” (redakcijos skiltis, Respublika, 1998 liepos 2 d.), R. Gudaitis “Kryžiuočių žvalgas protokoliniame magistro ir despoto susitikime” (Respublika, 1998 m. liepos 4 d.) “Antikagėbistinis

įstatymas vertinamas prieštarigai“ (Lietuvos aidas, 1998 m. liepos 2 d.). Prašymuose Konstituciniam Teismui tokius aspektus pakeičia aktų atitikimo Konstitucijai klausimas: ar šių įstatymų normos neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 67 straipsniui, 114 straipsnio 1 daliai, 23 straipsniui, 31 straipsnio 1 ir 2 daliai, 33 straipsnio 1 daliai. Taigi reikia teisiškai spręsti klausimus: ar įstatymų normos nepažeidė Konstitucijos nuostatų, kad valdžios galias riboja Konstitucija, ar Seimas viršijo savo įgaliojimus, ar šiomis normomis įsikišta į teisminės veiklos sritį, ar nepažeidžiama piliečių teisė lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą, ūkinės veiklos laisvė ir t.t. Tai jau teisinei erdvei būdingi klausimai.

Bylų nagrinėjimas Konstituciniame Teisme – tai nuolatinė politikos transformacija į teisę, kaip politikų veiksmai, sprendimai išverčiami į teisinių kategorijų kalbą. Konstitucinis Teismas turi vieną matą – atitikimą Konstitucijai, jo vertinimai – tik teisiniai, ir būtent politikų veiksmai vertinami pagal teisę.

Taigi turim politinio proceso rezultatus – teisės aktus ir jų teisinį nagrinėjimą. Jeigu paanalizuotume pirmuosius ir pastarojo meto politikos subjektų prašymus Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui, nesunku būtų pastebėti, kaip turtėja prašymų teisinė argumentacija, kai remiamasi ne tik atskiromis Konstitucijos normomis, bet ir Konstitucijos principais, tokiais kaip teisinė valstybė, valdžių padalijimas, pagrindinių teisių sistema. Ryškėja motyvacijos daugiasluoksniškumas – ji vis sudėtingesnė, apima vis gilesnius teisinius klodus. Tai teisės poveikis – pareiškėjai savo kreipimuose jau cituoja ir Konstitucinio Teismo jurisprudenciją.

Taigi jaučiamas teisės galios, Konstitucijos galios didėjimas, jo didesnė įtaka socialinei tikrovei. Kokie tos galios didėjimo požymiai? Pabandykime bent fragmentiškai panagrinėti kelis iš jų.

4. 1. Konstitucinė justicija ir “konstitucinė kultūros” formavimas

Konstitucinio teismo – institucijos, sprendžiančios teisės aktų, kuriuos priimant nesutaria įvairūs politinės jėgos, atitikimo Konstitucijai klausimą, atsiradimas ir funkcionavimas daro įtaką politinio elito teisminės sąmonės pokyčiams.

Jeigu konstitucinės justicijos nebūtų, nesutariančios politinės jėgos (dauguma ar mažuma parlamente, skirtingų politinių orientacijų vals-

tybės vadovas ir parlamento dauguma ir t.t.) ginčą galėtų išspręsti tik politinėmis priemonėmis. Toks sprendimas – nepaisant kiek užsitęstų kompromiso paieškos, parlamente baigtusi balsavimu, priimant sprendimą arba neformaliai suderinto (t.y. radus kompromisą) teisės akto priėmimu. Gerai, jei šalies tradicijos ir politinė kultūra palanki pačiai kompromisų paieškai. Deja, jaunos demokratijos šalys tuo pasigirti negali.

Konstitucinio teismo veikla iš esmės keičia politinių sprendimų priėmimo mechanizmus.

Pirmiausia – politinis prieštaravimas iš politinio virstų teisiniu, t.y. įvyksta klausimo sprendimo būdų transformacija. Politinius sprendimo būdus keičia teisiniai, t.y. sprendžiama bus pagal atitikimą Konstitucijai, o ne vadovaujantis vienokia ar kitokia socialinio tikslingumo samprata.

Antra, keičiasi galutinio sprendimo subjektas. Jeigu sprendžiant klausimą politinėmis priemonėmis sprendimą priimtų politiškai užsiangažavusi valstybės institucija, tai dabar “politinio klausimo tiesiogiai nebesprendžia politinė klasė, bet jis perduodamas “trečiajam tarpininkui”³¹ – konstitucinės justicijos institucijai. Taigi ne politikai, bet teismas priima galutinį sprendimą, ir visi privalo jį gerbti. Tai išties didžiulis politinio elito teisinės sąmonės pokytis, rodantis “konstitucinės kultūros”³² formavimui, kai ne tik pripažįstamas Konstitucijos – teisinės sistemos centro, socialinis reikšmingumas ir sutinkama ja vadovautis iškilus nesutarimams. Svarbu, kad su tuo iš esmės sutinka abi ginčo pusės – pavyzdžiui, priėmus įstatymą Seime – dauguma, kuri balsavo už, sutinka (tyliai), kad priimtas aktas būtų patikrintas konstitucingumo požiūriu, o mažumai nebereikia ieškoti politinių priemonių, bet užtenka kreiptis į Konstitucinį Teismą.

Ir trečia – ginčo šalys sutinka, kad sprendimas būtų priimtas vadovaujantis visiems bendra konstitucinių vertybių sistema. Konstitucinis Teismas formuoja konstitucinę doktriną, aiškindamas Konstituciją interpretuoja jos principus ir normas, į kurias atsižvelgiant ir sprendžiama. Taigi, jei sprendžia politikai, skirtingi vertinimo kriterijai kliudo susitarti (kuo vadovaujasi euroskeptikas, yra visiškai nepriimtina palai kančiam europinę integraciją). Dabar kriterijai tinka visiems – Konstitucija, jos normos, t.y. bendros visiems vertybės. Klausimas bus sprendžiamas pagal Konstituciją laikantis teisinės procedūros, naudojant teisinę techniką.

4. 2. *Politinė kalba virsta teisine kalba*

Politinio ginčo, kai kreipiamasi dėl teisės akto atitikimo konstitucijai, perdavimas konstituciniam teismui susijęs su politinės kalbos transformacija į teisinę. Politiniams debatams būdinga sava terminija, motyvacija, apeliacija į vienos ar kitos socialinės politikos vertybes. Konstitucinis teismas sprendžia tik teisės klausimus. Vadinasi, ginčo dalyviams politinių diskusijų kalbą teks iškeisti į teisinį „esperanto“. Konstituciniam teismui reikia teisine kalba suformuluoti užduotį, o tai galima padaryti tik vartojant teisės terminus, kreipimąsi surašant ir jį pagrindžiant tik tinkama teisine argumentacija.

Tokios politinės kalbos transformacijos pavyzdžiu Prancūzijos politinių institucijų praktikoje D. Rousseau nurodo atvejį, kada „ginčas dėl nacionalizacijos buvo perduotas Tarybai³³, politinė argumentacija tiek savo turiniu – socializmas-liberalizmas, tiek savo forma – audringi debatai, pasitraukė į šalį užleisdama vietą argumentams, priimtiniams ir naudojamiems teisės srityje: konstitucinių tekstų (1789 m. ir 1946 m.) aiškinimui, priešingų teisinių principų derinimui, išankstinės ir teisingos kompetencijos apibrėžimui ir kontrolei...“³⁴.

Arba mūsų lietuviškas pavyzdys: kai buvo kreiptasi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą dėl Baudžiamojo kodekso 105 straipsnio sankcijoje numatytos mirties bausmės atitikimo Konstitucijai, ginčus apie tai, ką mano tautos dauguma, kaip ši bausmė padeda ar nepadeda užtikrinti visuomenės saugumą, ar su šia bausme suderinama krikščioniška dorovė, pakeitė diskusija, ar ši norma neprieštaruja Konstitucijos 18 ir 19 straipsniuose įtvirtintoms prigimtinėms žmogaus teisėms ir laisvėms, t.y. konstitucinėms nuostatoms, kad žmogaus gyvybę ir orumą saugo įstatymas. Tai teisinė diskusija apie valdžios ir asmens santykį. Taip socialinės politikos problemos virsta teisinėmis. Dėl to vartimo klausimą galima spręsti teisinėmis procedūromis pagal teisės nustatytas taisykles.

4. 3. *Politinė vizija virsta teisine vizija*

Politinės problemos „išvertimo“ į teisinę kalbą logiška pasekmė yra ta, kad galutinį sprendimą lemia jau ne politikų vizija (politinis problemos išsprendimo suvokimas), bet teisininkų konstitucininkų vizija. Tai reiškia, kad lems Konstitucijos interpretacija – taip, kaip šį tekstą suvo-

kia teisininkai, laikydami teisės doktrinos. Kitaip sakant, politinę doktriną pakeičia teisės doktrina. Tokiame problemų suvokimo vizijos pakeitime dalyvauja ir politikai, tiksliau sakant, būtent jų iniciatyva (kreipimasis į Konstitucinį Teismą) ir prasideda tokia transformacija – juk Konstituciniam Teismui rašomame prašyme negalima moralinė, politinė, etinė, korporatyvinė motyvacija, vienokių ar kitokių šių sričių verčių kaip argumentų nurodymas, nes Konstitucinis Teismas gali spęsti tik teisės klausimus (prisiminkime Konstitucijos 105 straipsnio 6 dalį, kurioje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas turi teisę atsisakyti priimti nagrinėti bylą ar teikti išvadą, jeigu kreipimasis grindžiamas neteisniais motyvais). Todėl politinę viziją patys politikai paverčia teisine. Ir kita, suinteresuota byloje šalis, oponuodama Konstituciniame Teisme, irgi privalės laikytis konstitucinės vizijos.

Konstitucinis teismas, spęsdamas bylą, irgi vadovausis tik konstitucijos samprata, teisės doktrinomis, savo aukštesne jurisprudencija, t.y. jo priimtas nutarimas bus tik teisinio pobūdžio. Konstitucinio Teismo jurisprudencija formuos būtent tokį problemų matymą, sprendžiant konstitucinius ginčus, kuri turės įsisamoninti ir politinio proceso subjektai, nesvarbu, kokia vieta jiems tenka politinio spektro skalėje.

Konstitucinio Teismo nutarimas – teismo vizijos formali išraiška. Sprendimo nustatomoji, konstatuojamoji ir rezoliucinės dalys sudaro vieningą sistemą, kurią lemia teisinė logika, Konstitucijos supratimas. Ir ta vizija yra vienintelė privaloma visiems – patinka ar nepatinka – vienoda, daranti įtaką tolesniam politinio proceso subjektų elgesiui. Koks bebūtų sprendimas, mes jį vykdysime, jo laikysimės – tik tokia gali būti Seimo, Vyriausybės, Prezidento ar teisminės valdžios pozicija.

4. 4. Sprendimo priėmimo naujos stadijos atsiradimas

Konstitucinės justicijos atsiradimas pakeitė ir sprendimų priėmimo procesą, t.y. atsirado papildoma stadija – procesas Konstituciniame Teisme. Jeigu, sakykime, tam tikrą politinį interesą norima išreikšti įstatymu, sprendimo priėmimo kelią apibūdintų šios stadijos: įstatymų leidybos iniciatyva, projekto svarstymas plenariniame parlamento posėdyje ir komitetuose, balsavimas už projektą, įstatymo sankcionavimas ir promulgacija, tai dabar šis kelias pailgėjo – skundas Konstituciniam Teismui, jo nagrinėjimas ir Konstitucinio Teismo nutarimo priėmimas – kai klausimas, svarstomas laikantis konstitucinių ginčų nagrinėjimo

proceso ir pats sprendimas – visiems privalomas, darąs įtaką politinio proceso tėkmei.

4. 5. *Politinės veiklos, priimant sprendimus, juridizacija*

Konstitucinė justicija daro įtaką ir pačiam sprendimų priėmimui politinėse institucijose. Taip svarstant klausimą Seime, Konstitucinio Teismo sprendimų argumentacija reikšminga ir politiniuose ginčiuose, “kuriuose neretai oponentą “užmušančiu“ argumentu yra cituojamos Konstitucinio Teismo nutarimų ištraukos”.³⁵ Taigi politikai jau tiesiogiai savo teisės kūrimo veikloje perima konstitucinę motyvaciją, ši motyvacija jau iš karto tampa būtinu šios veiklos elementu. Dar daugiau, galima pastebėti ir preventyvų reagavimą į prašymus ištirti akto konstitucingumą Konstituciniame Teisme. Analizuojant Lietuvos Respublikos Seimo praktiką, nurodoma, kad būta atvejų, kai Seimo narių grupei pateikus pareiškimą Konstituciniam Teismui, Seimo dauguma, suvokdama ginčijamo įstatymo ar kito teisės akto dalių prieštaravimą Konstitucijai, kartais pataisydavo jį, nelaukdama Konstitucinio Teismo sprendimo³⁶. Antai tokiu pavyzdžiu būtų 1993 m. spalio 12 d. Seimo priimtas teisės aktas “Dėl Seimo statuto 137 straipsnio pakeitimo“, kai Seimo narių grupė kreipėsi dėl Seimo statuto nuostatos, kad spausdinant ar transliuojant reportažus apie Seimo posėdžius, būtina paskelbti ir oficialų pranešimą, o reportažai turi būti atskirti nuo komentarų. Seimas minėtu aktu iš esmės pataisė ginčijamą normą, todėl Konstitucinio Teismo pradėta teisena buvo nutraukta. Seimo praktikoje pasitaikė ir daugiau panašių atvejų – tai rodo, kad su konstituciniais argumentais linkstama skaitytis, į juos gilinamasi. Panašią tendenciją Lenkijoje yra pažymėjęs ir buvęs tos šalies Konstitucinio tribunolo pirmininkas A. Zoll: “...aš dažnai pastebiu, kad prieš priimdami kokį nors įstatymą deputatai analizuoja mūsų nutarimus. Jie stengiasi nustatyti, ar neprieštarauja siūlomas įstatymo projektas anksčiau priimtiems Tribunolo sprendimams ir kokia tikimybė, kad Seimo priimti aktai vėl nebus ginčijami.”³⁷

Ši preventcinė Konstitucinio Teismo baimė lemia įstatymų leidėjo paties savęs suvaržymą, paklusimą Konstitucijos numatytooms veikimo taisyklėms ir savo teisių riboms. Tokie pavyzdžiai kartu skatina ir opoziciją ieškoti vis rimtesnio konstitucinio pagrindimo. Tokios paieškos paprastai rezultatyvios: jeigu ne pats Seimas nustatys neatitikimą Konstitucijai, Konstitucinis Teismas priims sprendimą dėl teisės akto netaikymo.

Todėl natūraliai daugėja skaičius politikų, suvokiančių teisinio argumentavimo svarbą, mokančių naudotis teisiniais instrumentais. Tai, kad politiniuose debatuose vis labiau ryškėja teisinių argumentų poveikis, rodo teisinės erdvės išaugimą. Taip politikai, sąmoningai ar ne, politikos sritį perleidžia teisei, suvokdami klausimo teisinio vertinimo prasmingumą, naudodami teisinės analizės metodus. Pagaliau politikos juridizaciją labai aiškiai atspindi šalies vadovo pozicija, kai atsisakoma pasirašyti Seimo priimtą aktą, nurodant, kad jis prieštarauja Konstitucijai. Ir Seime, ir Prezidentūroje, ir Vyriausybėje teisinių argumentų "svoris vis didėja", tą tam tikra prasme parodo net 1999 metais Seimo pirmininko patarėjo konstitucinės teisės klausimais pareigų atsiradimas.

4. 6. Politikos dalyvių kreipimusi skaičius – kaip vienas iš politikos proceso juridizacijos požymių

Politikos juridizacija tam tikra prasme apibūdinamas gana daug politinio proceso dalyvių kreipimusi. Taip opozicija, pasinaudodama teisinėmis priemonėmis, gali oponuoti daugumos ir Vyriausybės vykdomai politikai. Oponuoti teisinėmis priemonėmis, teisei suteikdama prioritetą. Tuo pačiu pabrėždama savo nusistatymą laikytis Konstitucijos nustatytą taisyklių, bandyti teisiškai sukliudyti, kad įstatymas būtų taikomas, pasiekti jai reikalingų pataisų. Pagaliau ir dauguma, nenorėdama priimti vieno ar kito sprendimo – pasinaudodama valstybės institucija teise, kreipiasi į Konstitucinį Teismą. Taip buvo, kai Seimas kreipėsi į Konstitucinį Teismą, prašydamas ištirti, ar Alkoholio kontrolės ir Tabako kontrolės įstatymo atskiros nuostatos prieštarauja Konstitucijai. Būtent Konstitucinis Teismas 1997 m. vasario 13 d. nutarimu nustatė kai kurių šių įstatymų nuostatų neatitikimą Konstitucijai.

Jeigu pažiūrėtume į 1993-1998 m. duomenis, kokios institucijos su prašymais ar paklausimais kreipėsi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą³⁸, matysime, kad pavyzdžiui, 1993 m. gauta 15 Seimo narių grupių prašymų, 1994 m. – 14, 1995 m. – 8, 1996 m. – 4, 1997 m. – 10, 1998 m. – 15 ir t.t. Gana didelis prašymų stabilumas patvirtina politinės juridizacijos tendenciją. Taigi kreipimaisi į Konstitucinį Teismą tampa politinio gyvenimo kasdienybe, būtinu elementu.

4. 7. *Konstitucija ir tik Konstitucija – politinio gyvenimo pagrindas*

Lietuvai būdinga valdymo forma, kurioje tautos renkamas prezidentas ir Seimo pasitikėjimą turinti vyriausybė, gali būti (ir jau buvo) politinio „sugyvenimo“ periodais. Politinį „sugyvenimą“ galima būtų palikti politologams, jei nebūtų teisinių aspektų. Kai parlamentinė dauguma ir Respublikos Prezidentas nėra vienos politinės orientacijos, nevienam gali iškilti klausimas – kaip šios institucijos funkcionuos, ar jų nesutarimai nebus svarbiausiomis valstybės gyvenimo problemomis, kai dėl institucijų karo bendram reikalų tvarkymui tenka tik antraeilė reikšmė. Ir vėl – sugyvenimo pagrindas yra vienas – Konstitucija. Yra tik vienas atsakymas, vienintelis galimas ir vienintelis atitinkantis tautos interesus – „Konstitucija ir nieko daugiau kaip Konstitucija, visa Konstitucija“³⁹. Ir būtent „sugyvenimo“ laikotarpiu – Parlamentas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė – veiksmus visų pirma turi traktuoti kaip Konstitucijoje numatytų įgaliojimų vykdymą. Tai palengvins kelius rasti bendrą kalbą (politinių vertybių sistemų vartimas vieninga teisinių vertybių sistema). Gerbiant vienas kito prerogatyvas, teisinį statusą ir konstitucinę paskirtį galima įveikti požiūrių skirtumus, rasti šaliai naudingiausią veikimo būdą. Konstitucija, nieko kito kaip Konstitucija, visa Konstitucija – formulė, kurios visi elementai vienodai svarbūs. Ši tezė turi tapti ne tik „politinio sugyvenimo“, bet ir viso nūdienos politinio proceso leitmotyvu. Tik pabrėžiant, kad politinį gyvenimą valdo teisė, tik besąlyginis Konstitucijos principų ir normų vykdymas – prioritetai, padedantys politikos laivui įveikti tos pačios politikos ledų sangrūdas.

4. 8. *Politinės sistemos keitimosi požymiai*

Požymių, kaip teisė daro įtaką politiniam procesui, yra daug. Jų visuma leistų teigti, kad galima formuluoti išvadą apie vykstančią politinio proceso mutaciją, kuri liečia politinio proceso subjektų elgesį, motyvaciją, sukelia atitinkamas pasekmes. Daugumą saisto teisė, tos teisės galimybėmis naudojasi mažuma. Demokratiame vyksme pasikeitus vaidmenims, mažuma, tapusi dauguma, lygiai taip pat sėkmingai galės naudotis teisinėmis galimybėmis. Taip iš lėto vyksta politinės veiklos pajungimas Konstitucijai, kai iš anksto analizuojamos projekto konsti-

tucingumo problemos, tai tiek saugumo, tiek svarstymo, tiek priėmimo metu ant svarstyklių klojami teisiniai argumentai.

“Politinius ketinimus galima įgyvendinti tik teisėtai ir tik pagal konstituciją, atvirkščiai daryti negalima...”⁴⁰ — tokios konstitucinės justicijos pamokos. Politinės veiklos subjektų suvokimas, kaip jie yra suvaržyti Konstitucijos, kad jos ribų peržengti nevalia – drausmina; pagaliau teisinė kalba neretai padeda rasti politinį kompromisą. Taip konstituciniai elementai tampa politikos savastimi, jos principais, kai prieš priimant sprendimus analizuojama Konstitucija, Konstitucinio Teismo jurisprudencija. Politiko gyvenimas šalia Konstitucijos demokratinėje visuomenėje neišivaizduojamas. Tokį supratimą perima ir visuomenė. Elito argumentaciją (šiuolaikinė žiniasklaida) perima platesni visuomenės sluoksniai – taip politinė jurisdikcija tampa bendrasocialiniu reiškiniu.

5. Kontrargumentai: konstitucinė justicija kaip politikos įgyvendinimo priemonė

Išdėstę vieną požiūrį, neturėtume pamiršti, kad į tuos pačius reiškinius galima žvelgti ir iš kitos varpinės. Tuo labiau, kad teisės – svarbiausio politikos instrumento samprata būdinga ne vienam politinių procesų tyrinėtojiui. Teisė – tik forma, kurią išreiškiami interesai (nesvarbu, ar tai būtų socialinių jėgų kompromisas, ar primesta valia). Teisės kategorijoms skiriamas socialinės priemonės vaidmuo, teisės normos tik įformina politikų veiklos rezultatą. Todėl siūloma politinio vyksmo teisinė vizija yra ribota, neperspektyvi. Taip akcentuojami ne esminiai, bet formalūs dalykai.

Jeigu taip – ir konstitucinė justicija tik politikos naudojamo instrumento sudėtinė dalis. Todėl kalbos apie konstitucinį teismą – konstitucijos vertybių saugotoją, teisinės valstybės garantą – nepelnyti ditirambai. Kokia iš tikrųjų vieta tenka konstitucinei justicijai, ar gali ji realiai sąlygoti valstybės institucijų — parlamento – tautos atstovų, valstybės vadovo, Vyriausybės — veiksmus? Jos poveikis tik tariamas, ši institucija — tik priedėlis prie kitų.

Kontrargumentai – tai konstitucinio teismo kaip apolitinės institucijos kritika. O mūsų minėta “Ekso mokykla”, griežtai skirianti teisę nuo politikos, traktuotina kaip techninė konstitucinės jurisprudencijos aprašinėtoja. Tai teisinio idealizmo, kuriam būdingas manymas,

kad politikos veikėjai paklūsta teisės reikalavimams, kritika. Yra priešingai. Ir ne teisės valdoma politika, "bet teisė valdoma politikos" – teisinga tezė.

Šalies politinį gyvenimą lemia ne vien teisės normos. Svarbi ir socialinės ekonominės struktūros dinamika, įvairios priešpriešos ir visuomenės pasidalijimas etniniu, religiniu, korporaciniu požymiais, žiniasklaidos padėtis, politinio gyvenimo kultūra ir t.t. Teisė (ir Konstitucija) tik vienas iš daugelio komponentų, darančių įtaką politinio proceso eigai, veikėjų elgesiui politinėje scenoje. Be to, jos vaidmuo įvairiu metu labai nevienodas.

Kad ir kaip argumentuotume, visados išlieka politinio gyvenimo savarankiškumas. Taip, pavyzdžiui, politikos apžvalgininkai vieningai pripažįsta, kad 1999 metais G. Vagnoriaus vadovaujamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės atsistatydinimą lėmė ne teisiniai, bet grynai politinio pobūdžio veiksniai. Teisinėje literatūroje tokie reiškiniai vadinami teisininkui "nepakenčiama politikos autonomija"⁴¹.

Pagaliau autoriai, vertindami kreipimosi į Konstitucinį Teismą idealistinius motyvus, visada linkę ieškoti tikrųjų priežasčių. Keliamas klausimas: ar rūpinamasi Konstitucijos apsauga, ar konkrečios politinės aplinkybės verčia pasinaudoti konstitucinės justicijos pagalba? Štai, analizuojant parlamentarų kreipimąsi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą, nurodoma, kad "politikai (Seimo nariai) Konstituciniu Teismu kaip savo politikos įgyvendinimo priemone naudojami trims atvejais:

1) stengdamiesi parodyti, kad valdančioji koalicija priima sprendimus, kurių juridinė technika neatitinka Konstitucijos tvarkos; tokiu atveju svarbiausia yra pergalė, o ne jos turinys, ir skaičiuojamas yra tik laimėtų ir nelaimėtų bylų santykis;

2) opozicija neretai kreipiasi siekdama sustabdyti, jos įsitikinimu, įstatymuose numatytą neteisingą politiką; tokios buvo, pavyzdžiui, bylos dėl nuosavybės teisių atkūrimo;

3) yra keletas bylų, kai politikai, negalėdami politinėmis priemonėmis išspręsti kokių nors problemų, kreipiasi į Konstitucinį Teismą, kad teismo proceso metu gautų jiems reikalingus sprendimus, kurių jie, kaip politikai, patys nenori arba negali priimti. Toks buvo Vyriausybės kreipimasis dėl Vyriausybės programos galiojimo po Prezidento rinkimų, tokie buvo ir įvairių frakcijų Seimo narių parašyti pareiškimai dėl Tabako kontrolės įstatymo ir mirties bausmės teisėtumo⁴².

Taigi, atrodytų, žiūrint iš kitos varpinės, ne teisė valdo politikų protus, bet politika pasinaudoja teise. Tezė – “teisės valdoma politika“ keistina kita teze – “teisė politikos tarnyboje“. Politinio proceso logika – štai kas verčia griebtis teisinių motyvų. Ir tuo pačiu paklūsti teisei. Bet teisė – tik pagalbinė priemonė. Iš tikro sprendžiami ne teisiniai ginčai, bet vienoms ar kitoms politinėms bei ideologinėms nuostatoms, kurios išreikštos teisine forma, suteikiamas prioritetas. Konstituciniame Teisme opozicija ieško ir randa tai, ko negali pasiekti parlamente. Konstitucinio Teismo sprendimai ją domina tik kaip varžantys daugumos veiksmai, ir atmetus prašymą ji iš esmės nieko nepraranda. Teisminis procesas Konstituciniame Teisme jai svarbus ir dėl to, kad jis atsiduria žiniasklaidos akyse. Štai kokių galima rasti argumentų.

Teismas, priimdamas vienokį ar kitokį sprendimą, faktiškai vieną ar kitą šalį pripažįsta nugalėtoju, kita šalis pralaimi. Vadinas, konstitucinis teismas – politinių varžybų dalyvis. Jei sprendimas nepalankus – didelė tikimybė, kad pralaimėjusi šalis gali teigti, jog konstitucinis teismas kitai pusei yra sąmoningai palankesnis (jaunos demokratijos šalyse neretai pasitelkiamos tokios etiketės: “visi jie seni komunistai“, “vyriausybę gelbstintis teismas“ ir pan. Leksikoną lemia istorinės aplinkybės. Tai, kuo taip didžiuojasi teisininkai – teisinės argumentacijos vertės didėjimą – reikėtų vertinti tik taip, kad politikai gavo naują, papildomą politinės kovos ginklą. Taigi tik reikia išmokti juo pasinaudoti, ir vadinamoji politikos transformacija į teisę bus skirta politiniams interesams. Tad šios transformacijos vertė išsyk devaluota. Taigi konstitucinis teismas, iš esmės siekdamas kilnių konstitucinių tikslų, prisideda prie to, kad būtų palengvintas kelias labai konkrečioms interesams įtvirtinti. Suvokiant, kad interesai veda politinius proceso dalyvius, galimas ir toks jų apibūdinimas: “Jei jie turi progą, tai ieškos, kaip savo naudai politizuoti konstitucinius klausimus, t.y. kad jie pasitarnautų kaip politinės kovos ginklai ir ištekliai“⁴³.

Taigi konstitucijos teisiškumas, noras šalies teisine ir politine sistema aiškinti konstituciją, kai realybė kitokia – nepagrįstas. Realybė netelpa į kodeksus. Grįžtame, iš kur išeita. Lyg konstitucinės justicijos evoliucijos iš viso nebūtų buvę.

6. Kontrargumentai apie konstitucinę justiciją kaip politikos įgyvendinimo priemonę kaip „teisės valdomos politikos“ doktrinos patvirtinimas

Ar išdėstyti kontrargumentai besąlygiškai paneigia „teisės valdomos politikos“ koncepciją? Anaiptol, juk politikos juridizacija – realybė, kurios akivaizdumo nereikia įrodinėti. Vargu ar kas XX a. pabaigoje tvirtins, kad tai tik teisininkų išsigalvojimas, mistika ar iliuzija.

Bet koks kreipimasis į Konstitucinį Teismą, nesvarbu, kokios būtų pareiškėjo paskatos, yra problemos perteikimas teisinėmis priemonėmis (ginčo transformacija) ir tos problemos teisinis išsprendimas (vadovaujantis Konstitucija). Visai galimas dalykas, kad teisinė argumentacija pareiškėjui, sakykim, Seimo narių grupei, Vyriausybei ir t.t. – tik taktinė priemonė, viena iš savo politinių planų įgyvendinimo kitu būdu galimybių. Tačiau taktiniais sumetimais visi, tarp jų ir pats pareiškėjas, pamažu pamiršta (juos pakeičia nauji siekimai), o teisinė argumentacija, teisinis kelias – lieka. Panaši teisinė motyvacija tampa įprasta, bet koks klausimo svarstymas politinėje arenoje apims ir konstitucinį aspektą. Ir visai nesvarbu kad, sakykim, įstatymų leidėjas nori tik išvengti nemalonių tikrinimo procedūrų, užtikrinti papildomą paramą ar kita. Svarbu, kad teisės kriterijai pripažįstami kaip nepakeičiami ir būtini.

Lygiai tą patį galima pasakyti ir apie teisinę kalbą. Jeigu, sakykim, iš pradžių politikos srities problemos konvertavimas į teisinę kalbą – tik galimybė siekti konstitucinio teismo įsikišimo. Tai pamažu tampa politinės kalbos dalimi, kai teisiniai idealai ir kategorijos, teisinių vertybių pripažinimas keičia ir patį mąstymą. Taip mokomasi suprasti tokių konstitucinių principų kaip teisinė valstybė, valdžių padalijimas ir kt. turinį ir prasmę, pagal juos išmokstama matuoti įvairių teisinių institutų atitikimą konstitucinei sistemai. Įsisąmoninti Konstitucijos vertybes, principus ir normas tampa vienu iš politinės veiklos imperatyvų.

Visuomenės teisinės sąmonės raida – sudėtingas, kartais prieštaringas procesas. Bet praktikoje (politikams dalyvaujant konstituciniuose procesuose, nagrinėjant konstitucinio teismo priimtus sprendimus, rengiant naujus aktus, ir kt.) – žodis tampa kūnu, vis svarbesniu, tvarkant bendrus reikalus. Kitaip sakant – pradėjus kalbėti teisine kalba, nori nenori tenka priimti ir jos vertybes (teisė – be teisinių vertybių, be fundamentalios teisingumo idėjos – jokia teisė, o tik jėga primesta tvarka). Dar daugiau – nepaklusdamas šios kalbos reikalavimams, nesi-

laikydamas Konstitucijos nustatytų taisyklių – pats žengi į politikos pakraštį. Marginalo duona rimtų politinių jėgų nežavi. Pagaliau XX a. istorija ne kartą patvirtina, kad jėgos be teisės kelias dažniausiai baigiasi visišku žlugimu.

Politikoje viskas sukasi apie valdžios klausimą. “Bet valdžia nėra tikslas pats savaime. Ji yra antagonizmų reguliatorius ir socialinio gyvenimo tobulintojas”⁴⁴. Tokiu atveju svarbu ne tik kas, bet ir kaip valdys. Sprendžiant kaip valdyti – teisės niekas nepakeis. Politinis procesas prasmingas tik laikantis Konstitucijoje įtvirtinto socialinio kompromiso, to ilgalaikio visuomenės susitarimo.

Žinoma, ir toliau galima vien politiniu aspektu vertinti Seimo, vyriausybės ir valstybės vadovo, kaip tam tikrų politinių jėgų atstovų, veiksmus. Tačiau ir taip juos vertinant, kiekvienu atveju tie sprendimai bus priimami konstitucinėje erdvėje, laikantis nustatytų taisyklių, esant tam tikrai politinės sistemos pusiausvyrai ir sąveikai. Jeigu konstitucija nustato žaidimo taisykles – tai ir veiklos strategiją ir taktiką gali pasirinkti į jas atsižvelgdamas.

Konstitucinė jurisprudencija, formuluodama konstitucinę doktriną, atlieka tarpininko vaidmenį, saisto politinio proceso dalyvius konstitucinėmis vertybėmis. Tai teisės skverbimosi į politinę sritį institucija, politinius veiksmus verčianti teisės kategorijomis. Kaip žinoma, konstitucinis teismas tiria ir sprendžia tik teisės klausimus bei vadovaujasi tik teise, pagal ją matuoja ir politiniame procese gimusius sprendimus. Tačiau teismo sprendimai – visiems privalomi. Reikia sutikti su L. Favoreu, kad “konstitucinė jurisprudencija tapo būtinu institucijų funkcionavimo ir politinio gyvenimo pažinimo elementu”⁴⁵.

Teisės valdomos politikos doktrina ypač turėtų būti svarbi jaunos demokratijos šalims. Tai konstitucinės justicijos šarvai, susidūrus su politinio gyvenimo srovėmis ir verpetais, tai geriausias imunitetas prieš bet kokius politinius poveikius. Savo vaidmens ir vietos sistemoje suvokimas verčia atitinkamai elgtis. Ne slėptis ar vengti, bet spręsti. Ir tai vaisingi sprendimai, naudingi valstybei, konstituciniams santykiams. Būtent šis požiūris verčia pažvelgti į daugelį dalykų kitaip. Antai nevienareikšmiškai sutiktas 1998 m. sausio 10 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Vyriausybės programos šios doktrinos įtvirtinimo požiūriu vertingas jau vien tuo, kad Konstitucinis Teismas išsprendė klausimą, o ne paliko jį patiems politikams aiškintis. Kiek ilgai būtų trukęs aiškinimasis ir kokie jo re-

zultatai – žinant šalies politinę kultūrą – dabar galima tik spėlioti. Tuo tarpu teisinis sprendimas – galutinis, jame aiškiai išdėstyti aiškūs motyvai. O klausimo išsprendimo politiniai kriterijai sunkiai apibrėžiami, neretai – tik numanomi.

Lygiai tą patį galima pasakyti apie Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d. nutarimą dėl Baudžiamojo kodekso sankcijoje numatytos mirties baudmės. Teisiniai kriterijai, o ne “Vilmorus“ agentūros apklausos lėmė sprendimą. Visuomenės nuomonė – nepastovi, besikeičianti, sąlygojama daugelio veiksnių, o Konstitucinio Teismo sprendimų motyvai lieka ir pamažu tampa visuomenės mąstymo savastimi.

Toks politikos juridizavimas galimas, jei visuomenė jį pripažįsta. Jei jį pripažįsta politinės veiklos subjektai. Tą legitimaciją patikrinti nesunku: stebėkite, ar konstituciniai argumentai tapo debatų (politinėje scenoje, žiniasklaidoje) kasdieniu elementu, ar politikos subjektai pasirenge besąlygiškai vykdyti teismo sprendimus.

7. Perspektyvos ir kliūtys

Kokios “teisės valdomos politikos“ doktrinos perspektyvos Vidurio ir Rytų Europos regione, Lietuvoje? Ar ir toliau teks kalbėti apie kai kurias jos tendencijas, ar doktrina taps politinio gyvenimo sąvastimi?

Kalbėti apie perspektyvas – reiškia prognozuoti. Nesinorėtų užsiminti futurologija. Tuo labiau, kad procesą lemia daugybė objektyvių ir subjektyvių veiksnių.

Tačiau kiekvienu atveju svarbu, kad konstitucinis teismas suprastų save kaip tikrą konstitucijos saugotoją, prireikus galintį teisiniais sprendimais priversti politikos subjektus laikytis konstitucijoje nustatytų ribų, kad teismai veiktų solidžiai, nesidairydami į šalį ir pasitikėdami teisės jėga. Tuo labiau, kad ne vieno didesnę patirtį turinčio Vakarų Europos šalies konstitucinio teismo istorija tik patvirtina šią logiką.

Pats teismas turi matyti vidines kliūtis. Pirmiausia tai paties Teismo neryžtingumas, perdėtas atsargumas, nuolatinis dairymasis, kokios bus šio pasaulio “galingųjų“ reakcijos. Tai ir pereinamojo laikotarpio teisininkų mąstymo stereotipai, psichologinis nesugebėjimas suprasti pasikeitusios teisminės valdžios vietos valdžių sistemoje, konstitucinės justicijos nepakankamas vertinimas.

Lygiai tiek pat pavojingi ir „užsižaidę politika“ teisėjai. Tai noras tarpininkaujant politiniuose konfliktuose būti ne tarpininku, bet institucija, kuri sprendžia ne tik teisėtumo, bet ir tikslingumo klausimus, noras tapti antruoju parlamentu, vyriausybe ar valstybės vadovu vienu metu. Minėtas Rusijos Konstitucinio Teismo pavyzdys – pamokantis. Kiek panašus, man regis, ir aiškus Konstitucinio Teismo Bulgarijoje užsiangažavimas po 1994 metų, nors palaikytas visuomenės ir giriamas teisinėje literatūroje buvo ties riba, kurią peržengęs teismas iš arbitro tampa politinių batalijų dalyviu.

Kita vertus, yra iš šalies kylančių pavojų. Tai institucijų, politinio gyvenimo subjektų nesupratimas, kokios yra demokratinės santvarkos vertybės ir elgesio taisyklės. Nesupratimas, kad asmens ir valstybės santykyje valdžios institucijos, pareigūnų veiklos laisvę riboja Konstitucija. Demokratija galima tik aiškiai apibrėžus valdžios ribas. Nors ši nuostata įrašyta daugelio Vidurio ir Rytų Europos šalių Konstitucijose (pvz., Lietuvos Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalis „Valdžios galias riboja Konstitucija“, Lenkijos Konstitucijos 7 straipsnis „Viešosios valdžios organai veikia teisės pagrindu ir ribose“, Slovakijos Konstitucijos 2 straipsnio 2 dalis „Valstybės organai gali veikti tik remdamiesi Konstitucija bei jos ribose ir įstatymo nustatyta tvarka“ ir t.t.), tačiau įveikti valdžios visagalybės idėją sąmonėje ne taip paprasta. Reikia sutikti su Slovakijos Konstitucinio Teismo teisėju Janu Drgonecu, teigiančiu, kad pokomunistiniame pasaulyje praeis nemažai laiko, „kol parlamentas supras, kad Konstitucija lygiai privaloma ir jam. Tai reiškia, kad jei parlamentaras priima įstatymą, pažeisdamas konstitucijos nuostatas, ir konstitucinis teismas paskelbia jį negaliojančiu, tai dėl to kaltas parlamentas, bet ne teismas. Akivaizdu, kad reikės kiek laiko, kad tai suprastų ir vyriausybė. Atrodo, ne mažiau laiko reikės, kad ši idėja taptų visuotinai pripažinta ir bendros jurisdikcijos teismų teisėju“⁴⁶. Reikalingas laikotarpis, kad konstituciją, traktuotą kaip simbolinę tekstą, pakeistų konstitucijos – aukščiausios galios normų sistemos samprata. Sistemos, kuriai besąlygiškai paklūsta ir įstatymų leidėjas, ir vykdomoji, ir teisminė valdžios.

Be teisinės sąmonės problemų neturėtumėme pamiršti ir kitų socialinės tikrovės aspektų – viso to, kas kliudo įsitvirtinti atvirai pilietinei visuomenei ir demokratinėi valstybei. Savo pritarimą šioms vertybėms išreikšti paprasta, bet jas padaryti politinio-teisinio elito ir visos visuomenės savastimi – sudėtingas klausimas.

Vietoj išvadų

Priversti valdžią laikytis teisės normų, ir visų pirma konstitucijos – vienas iš demokratinės visuomenės rūpesčių. Tai nuolatinės, nesibai-giančios pastangos. Konstitucinė justicija yra vienas šiam tikslui siekti sukurtų institutų. Konstitucinio teismo sprendimai daro įtaką ne tik politinės sistemos funkcionavimui. Beveik visada yra paliečiami ir asmens-visuomenės-valstybės santykiai. Teisės valdoma valdžia – idėja, pa-grindžianti konstitucinės justicijos prasingumą.

Politikos juridizacijos tendencijos vertos palaikymo. Tai teisišku-mo socialiniame gyvenime stiprinimas. Konstitucijos, konstitucinės teisės reikšmės didėjimas – reiškinys, neatsiejamas nuo “...konstitucinės justicijos ekspansijos”⁴⁷. Tai reiškia, kad stiprėja konstitucijos teisinė apsauga, kad konstitucinis teismas iš tikro yra veiksmingas visuomenės konsensuso, grindžiamo pagarba konstitucijai, instrumentas.

Teisės valdomos politikos doktrina – progresyvių tendencijų iš-raiška. Šios doktrinos pripažinimas galėtų būti nebloga atrama konsti-tuciniam teismui, nagrinėjančiam bylas sudėtingų politinių santykių kon-tekste. Žinoma, doktrina nėra tikslas pats savaime. Tikslas – tinkama konstitucijos, konstitucijos reguliuojamų santykių apsauga.

PASTABOS IR NUORODOS

¹ L. Garlicki, analizuodamas Vakarų Europos konstitucinės justicijos institucijų veiklą aiškinant konstituciją, nurodo, kad pripažįstama, “jog konstitucija apima ne tik normas, tiesiogiai išdėstytas jos tekste, bet ir principus bei idėjas, kurie, tiesą sakant, nėra išdėstyti jokioje konkrečioje nuostatoje, bet kyla iš konstitucinio reglamentavimo visumos, jo bendros prasmės ir reikšmės. Tai nėra normų už konstitucijos pripažinimas, bet pripažinimas to, kad formalios konstitucijos pagrindu formuojamas tinklas principų ir koncepcijų, iš jos kylančių, nors aiškiai nesuformuluotų jos rašytiniame kontekste” (žr. Garlicki L. *Sądownictwo konstytucyjne w Eu-rope zachodniej*, Warszawa, Państwowe wydawnictwo naukowe, 1987, s. 249.

² Ganev V.I. *Interview with Constitutional Court justices Todor Todorov and Tsan-ko Hadjistoichev* // East European Constitutional Review, vol. 6, No 1, Winter 1997, p. 67.

³ Favoreu L. *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988, p.9.

⁴ Garlicki L., Zakrewski W. *La protection juridictionnelle de la constitution dans le monde contemporain* // Annuaire international de justice constitutionnelle, vol. 1., Paris, Economica, PUAM, 1987, p. 31.

⁵ Favoreu L. *La légitimité du juge constitutionnel // Revue internationale de droit comparé*, 1994, No 2, p. 567-570.

⁶ Mény Y. *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. 4e édition. Paris, Montchrestien. 1993, p. 405.

⁷ Pizzorusso A. *Présentation de la Cour constitutionnelle italienne // Les cahiers du Conseil constitutionnel*, 1999, N^o 6, p. 25.

⁸ Politinių klausimų doktrinos analizę rasite E. Kūrio straipsnyje "Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo obiter dicta: Lietuvos Respublikos prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // *Politologija*, 1998, Nr. 1 (11) p. 3-94.

⁹ Brünneck A. *Le contrôle de constitutionnalité et le législateur dans les démocraties occidentales // Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. IV. Paris, Economica, PUAM, 1990, p. 42

¹⁰ Freund J. *Qu'est-ce que la politique?* Paris, Sirey. 1965, p. 25.

¹¹ Brünneck A. *Op. cit.*, p. 42

¹² Šio konstitucinės justicijos modelio analizę rasite L. Garlicki ir W. Zakrewski straipsnyje (Garlicki L., Zakrewski W., *Op. cit.* p.20)

¹³ Garlicki L., Zakrewski W., *Op. cit.* p. 36.

¹⁴ Taip teigdami Garlicki L., Zakrewski W. siūlo žiūrėti Stern K. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd.II, München, p. 961-962.

¹⁵ Žr. *Cour constitutionnelle fédérale allemande par Wolfgang Zeidler (7eme conference des cours constitutionnelles européennes // Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. III, Paris, Economica, PUAM, 1989, p. 54-55.

¹⁶ Pizzorusso A. *Le contrôle de la Cour constitutionnelle sur l'usage par le législateur de son pouvoir discrétionnaire // Annuaire international de justice constitutionnelle* vol. II, Paris, Economica, PUAM, 1988, p. 53.

¹⁷ Adamovich L. *Austrijos Respublikos Konstitucinis Teismas // Konstitucinė justicija*. Dabartis ir ateitis, Vilnius, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998, p. 59-60.

¹⁸ Garlicki L., Zakrewski W., *Op. cit.* p. 36.

¹⁹ Žr. Favoreu L. *La politique saisie par le droit*. Paris, Economica. 1988. Louis Favoreu knygos pavadinimas, kurį pagal prasmę į lietuvių kalbą tiktų versti "teisės valdoma politika", tapo doktrinos pavadinimu. Louis Favoreu laikomas Ekso mokyklos lyderiu (šios mokyklos branduolys – Eks an Provanso-Marselio III universiteto teisės ir politikos mokslų fakultetas). L. Favoreu taip pat vadovauja tarptautinei konstitucinės justicijos tyrimų grupei, kurioje darbuojasi daugiau nei poros dešimčių valstybių žinomi konstitucininkai, kaip kad Francis Delperée, Leszek Garlicki, Massimo Luciani, Gustavo Zagrebelsky, Alessandro Pizzorusso, Albrecht Weber, Eivind Smith, Pedro Cruz, Georg Ress, Luis Nunes de Almeida, Jorge Miranda ir kiti. Ekso grupės prancūzų kalba leidžiamas leidinys "Annuaire international de justice constitutionnelle" – neabejotinai geriausias lyginamosios konstitucinės justicijos leidinys pasaulyje, kuriame spausdinamos studijos, straipsniai konstitucinės justicijos tematika, analizuojama įvairių konstitucinių teismų praktika, spausdinamos kelių dešimčių šalių konstitucinės justicijos kronikos. Šio leidinio mokslinėje taryboje yra tokie konstitucinės teisės korifėjai kaip M. Cappelletti, H. Fix-Zamudia, J. Rivero, G. Vedel, H. Steinberger, E. Garcia de Enteria, F. Ercamora ir kiti. Ekso mokyklos ir Ekso grupės veikla peršoka šalies ir regiono rėmus, daro neabejotiną įtaką pasaulinei konstitucinės minties raidai. Paskutiniuose metiniuose "Annuaire international de justice constitutionnelle" numeriuose nagrinėjami ir

konstitucinės justicijos įsitvirtinimo procesai jaunos demokratijos (taip pat Vidurio ir Rytų Europos) šalyse. Kaip reikšmingą darbą norėtusi paminėti 1998 m. L. Favoreu ir kitų Ekso mokyklos autorių (Patrick Gaia, Richard Ghevontian, Jean Louis Mestre, Guy Scoffoni – Ekso-Marselio III universiteto profesorių, Otto Pfersman (Paryžiaus universitetas I) bei André Roux (Eks an Provanso politikos mokslų institutas) parašytą “Konstitucinę teisę” (Favoreu L. et (...) Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1998, p. 912), kurioje trys moderniosios konstitucinės teisės objektai – institutai, normų sistema, pagrindinės laisvės – nagrinėjami nuolat besiremiant konstitucine jurisprudencija. Knygoje – daug komparatyvistikos. Manychiau, kad ši knyga įrodo, kad į daugelį konstitucinės teisės problemų galima žvelgti kiek kitu, nei įprasta, rakursu.

²⁰ GERJC – (le Groupe international d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle) – tai tarptautinės konstitucinės justicijos tyrimų grupės pavadinimo santrumpa (aut. past).

²¹ Apie L. Favoreu kaip nekonstitucionalistų idėjinį vadovą žiūrėkite: *Poimeur Y. Thèmes et débats autour du constitutionnalisme // Droit et politique*, Paris, Presses universitaires de France. 1993, p.18-19.

²² Favoreu L. *La politique saisie par le droit*. Paris, Economica. 1988, p. 8.

²³ Favoreu L. *Modele americain et modele européen de justice constitutionnelle // Annuaire international de justice constitutionnelle*, t. IV, Paris, Economica, PUAM, 1990, p. 64.

²⁴ Cappelletti M. *Rapport général // Le contrôle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents* (publié par Louis Favoreu et John-Anthony Jolowicz), Paris, Economica, PUAM. 1986. p. 294.

²⁵ Burdeau L. *Une survivance: la notion de Constitution // L'évolution du droit public* (études offertes à Achille Mestre). Paris, Sirey. 1956. p. 56.

²⁶ Favoreu L. *Europe occidentale // Le contrôle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents* (publié par Louis Favoreu et John-Anthony Jolowicz), Paris, Economica, PUAM, 1986, p. 43.

²⁷ Apie tai plačiau – Favoreu L. Op.cit., p. 44 (apie “diuveržizmo“ kritiką žiūrėkite: Favoreu L. “L'apport du Conseil constitutionnel du droit public//Pouvoirs, 1980, No 13, p. 17). L. Favoreu aprašo kaip ispanų politologas Pablo Lucas Verdu efektingai užsipuolė konstitucininką Garcia de Enterría dėl jo minčių apie konstitucijos teisinį pobūdį ir “diuveržizmo“ kritiką straipsniu, pavadintu “El derecho constitucional como derecho administrativo“ (la “ideologia constitucional“ del Profesor Garcia de Enteria“). Į “politinės teisės“ atstovo ataką atsakyta Garcia de Enterría straipsniu “ El derecho constitucional como derecho“, kurio pats pavadinimas reiškia, kad konstitucinė teisė visų pirma yra teisė.

²⁸ Rousseau D. *Droit du contentieux constitutionnel*. 4^e édition, Paris, Montchrestien. 1995. p. 389.

²⁹ Avril P. *Une revanche du droit constitutionnel? // Pouvoir*, 1989. No 49, p. 5.

³⁰ Favoreu L. *L'apport du Coseil constitutionnel au droit public // Pouvoir*, 1980. No 13, p. 17.

³¹ Rousseau D. *Droit du contentieux constitutionnel*. 4^e édition, Paris, Montchrestien, 1995. p. 382.

³² Konstitucinės kultūros sąvoką yra pasiūlęs Guy Carcassonne. Konstitucinė kultūra apibūdinama kaip “sudėtinė politinės sistemos intelektualinės aplinkos dalis“ (žr. Carcassonne G. *Le rôle du contrôle de la loi // Le Conseil Constitutionnel a 40 ans*, Paris, L.G.D.J. 1999. p. 84).

³³ Prancūzijos konstitutinei tarybai (aut. pastaba).

³⁴ Rousseau D., Op. cit., p. 382.

³⁵ Kubilius A. *Konstitucinis teismas ir politinis procesas* // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis, Vilnius, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998. p. 74.

³⁶ Bernatoniš J. *Konstitucinio Teismo nutarimų įgyvendinimas Seimo veikloje* // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis, Vilnius, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998. p. 223.

³⁷ Interview with Professor Andrzej Zoll, Chief Justice of the Polish Constitutional Tribunal, East European Constitutional Review, volume 6, Number 1, Winter 1997. p. 78.

³⁸ Rinkevičius V. *Šešeri Konstitucinio Teismo metai* // Justitia, 1999. Nr. 1, p. 4 (žr. 2 lentelė "Konstitucinio Teismo 1993-1998 m. gauta prašymų ir paklausimų (pagal pareiškėjus).

³⁹ Rousseau D., Op. cit., p. 386.

⁴⁰ Adam A. *Vengrijos Respublikos Konstitucinis Teismas – dabartis ir ateitis* // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis, Vilnius, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998. p. 111.

⁴¹ Vedel G. *Le hasard et la nécessité* // Pouvoirs, 1989. N^o 50, p. 28.

⁴² Kubilius A. Op.cit. p. 73-74.

⁴³ François B. *La place du Conseil constitutionnel dans le système politique de la cinquième République* // Le Conseil constitutionnel a 40 ans, Paris, L.G.D.J., p. 77.

⁴⁴ Braud. P. *La vie politique*. 3^e édition, paris, PUF, 1992. p. 9.

⁴⁵ Favoreu L. *La politique saisie par le droit*. Paris, Economica. 1998. p. 118.

⁴⁶ Skolkay A. *Interview with Jan Drgonec, Justice of the Constitutional Court of the Sloval Republic*. East European Constitutional Review, volume 6, Number 1, Winter 1997. p. 88-89.

⁴⁷ Favoreu L. *Droit de la constitution et constitution du droit* // Revue française de droit constitutionnel, 1990. No 1, p. 72.

SUMMARY

CONSTITUTIONAL JUSTICE AND POLITICAL PROCESS: THE TENDENCIES OF INTERACTION AND SEARCH FOR THE DOCTRINE

In this article the problems of the interaction of constitutional justice, which is the main institution of constitutional protection, and the political process are dealt with. At the junction of law and politics it is very important to define the possible limits of the action of the Constitutional Court, and to guarantee that that the Court, deciding the constitutionality issues of legal decisions of the institutions of power, should assess their conformity to the Constitution but never that whether these decisions were rational or suitable.

The interaction of law and politics is accounted for by various doctrines. The most outstanding from them is the "political questions" doctrine under which the courts

should shun decisions of clearly political questions. However, it is not always possible to apply this doctrine in the European model of constitutional justice. The "politics under the rule of law" doctrine advanced by L. Favoreu, the leader of the Aix school (Ecole d'Aix), might serve for a better understanding as to the place of constitutional justice in the complex system of political relations. Placement of the political process into the frames of law is a reality which should not be unaccounted for when one speaks of the relation between law and politics.

In the article some aspects of the process of the placement of the political process into the frames of law are analysed. The best proof of this process is constitutional justice itself. The increase of the significance of the Constitution and law in the political life is shown by such circumstances: formation of the constitutional culture, the trend of the transfer from political language to legal language, increase of the weight of the legal argumentation in political debates, frequent petitions of politicians concerning settlement of constitutional disputes, recognition of the proceedings at the Constitutional Court as a new phase of decision making etc. This shows the shift of the nature of political life.

Possible counter-arguments are also analysed in the article: the aforementioned circumstances confirm not placement of the political process into the frames of law but politicisation of law. Even such a view, however, does not deny the impact of constitutional justice on the nature of the political life.

What are the perspectives of the politics under the rule of law in the society of young democracy? Its future might be associated with the increase of strength of law and lawfulness in all areas of life. In the opinion of the author, the establishment of the "politics under the rule of law" doctrine might serve a sufficient basis for the Constitutional Court investigating cases in the context of complex political relations.