

KONSTITUCINIO TEISMO TEISĖJŲ SUDĖTIES ATNAUJINIMO MECHANIZMAS KAIP KONSTITUCINIŲ TEISMŲ NEPRIKLAUSOMUMO PRIELAIDA¹

Jolita Miliuvienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

El. paštas: jolita.miliuviene@mruni.eu

Santrauka. *Konstitucijoje įtvirtintas Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinimo mechanizmas, sklandžiai veikęs beveik trisdešimt metų, eilinės teisėjų rotacijos metu 2020 m. pavasarį neužtikrino trijų naujų Konstitucinio Teismo teisėjų paskyrimo laiku. Ilgiau nei metus užtrukusi Konstitucinio Teismo teisėjų rotacija paskatino diskusijas dėl tokio mechanizmo veiksmingumo ir Konstitucinio Teismo nepriklausomumo nuo kitų valstybės valdžios institucijų. Konstitucinio Teismo sudėties pasikeitimas ir naujų teisėjų skyrimo procedūra, paprastai dalyvaujant skirtingoms politinės valdžios institucijoms, reikalauja visų šiame procese dalyvaujančių institucijų sutarimo, taip pat atsakomybės parenkant nepriklausomus, nešališkus ir kompetentingus kandidatus. Straipsnyje aiškinamasi, koks Konstitucinio Teismo teisėjų sudėties atnaujinimo mechanizmas laikytinas optimaliausiu, siekiant kuo labiau sumažinti politikų įtaką skiriant Konstitucinio Teismo teisėjus, analizuojami valstybės valdžios institucijų įgaliojimai šioje srityje, ieškoma teisinių svertų, kurie galėtų užtikrinti tinkamą įgaliojimus skirti Konstitucinio Teismo teisėjus turinčių institucijų pareigų vykdymą. Atskirai nagrinėjamas konstitucinių teismų pirmininkų skyrimas, vertinami skirtingų procedūrų privalumai ir trūkumai.*

Reikšminiai žodžiai: *Konstitucinis Teismas, rotacija, sudėties atnaujinimas, konstitucinis teisinės valstybės principas, valdžių padalijimo principas.*

¹ Mokslinis tyrimas finansuojamas Europos socialinio fondo lėšomis pagal priemonę Nr. 09.3.3-LMT-K-712 „Mokslininkų, kitų tyrėjų, studentų mokslinės kompetencijos ugdymas per praktinę mokslinę veiklą“.

Įvadas

Stiprus ir nepriklausomas konstitucinis teismas yra kiekvienos valstybės demokratijos ir teisės viršenybės garantas. Tačiau dažnai būtent jis tampa politinių subjektų, bandančių pakirsti jo nepriklausomumą, sumenkinti jo sprendimų privalomąją galią, taikiniu. Susilpnėjusi konstitucinių teismų atliekama teisės aktų konstitucingumo patikra yra vienas iš požymių, galinčių reikšti grėsmę teisinės valstybės imperatyvams. Europos Komisijos 2019 m. balandžio 3 d. komunikate, be bendros pareigos ginti Europos Sąjungos vertybes, formuluojamas ir bendras interesas šalinti tokias problemas kaip grėsmė konstituciniams teismams arba teisėjų nepriklausomumui dar iki joms sukeliant pavojų teisinės valstybės principo įgyvendinimui ES lygmeniu².

Tačiau viena po kitos Europoje ir už jos ribų kilusios konstitucinės krizės rodo, kad ne visada yra paprasta užtikrinti tinkamą konstitucinių teismų veikimą ir jų nepriklausomumą. Viena iš situacijų, sudarančių prielaidas tokioms krizėms kilti, yra Konstitucinio Teismo teisėjų nepaskyrimas ar netinkamas paskyrimas, kurį lemia konstitucinių procedūrų nesilaikymas, nepakankamas ar netinkamas konstitucinių procedūrų reglamentavimas ordinarinės teisės aktais, konstitucinių procedūrų nesuderinamumas su tarptautiniais rekomenduojamais standartais. Į tokią situaciją buvo arba yra patekusios Ukraina, Slovakija, Lenkija, Čekija, kai kurios kitos artimos Europos kaimynystės valstybės.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – ir Lietuvos Konstitucinis Teismas, Konstitucinis Teismas) po beveik trisdešimties veiklos metų taip pat susidūrė su reiškiniu, konstitucinės teisės mokslininkų įvardytu kaip konstitucinio teismo ir teisinės valstybės krizė³. Pasibaigus trijų

² „Europos Komisijos 2019 m. balandžio 3 d. komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai ir Tarybai „Tolesnis teisinės valstybės stiprinimas Sąjungoje. Esama padėtis ir galimi tolesni veiksmai“ COM(2019) 163 *final*“, EUR-LEX, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=BG>.

³ „Konstitucinio Teismo atnaujinimas: teisininkai išvelgia grėsmes teisei valstybei“, Teise Pro, <https://www.teise.pro/index.php/2021/01/13/konstitucinio-teismo-atnaujinimas-teisininkai-izvelgia-gresmes-teisei-valstybei/>.

teisėjų devynerių metų kadencijai, Seimui Konstitucijos 103 straipsnio 1 dalyje numatytu laiku nepavyko atnaujinti Konstitucinio Teismo sudėties. Seimui pateikti kandidatai į Konstitucinio Teismo teisėjus nesulaukė daugumos posėdyje dalyvavusių Seimo narių paramos. Konstitucinio Teismo teisėjų rotacija galiausiai užtruko beveik pusantrų metų. Nors Konstitucinio Teismo veikla nebuvo sutrikdyta dėl Konstitucinio Teismo įstatyme įtvirtinto Konstitucinio Teismo veiklos nepertraukiamumo saugiklio, t. y. nuostatos, kad, nepaskyrus naujo teisėjo, pareigas toliau eina kadenciją baigęs teisėjas iki tol, kol bus paskirtas kitas teisėjas, vis dėlto neapibrėžtumo, neaiškumo ir nerimo šiek tiek buvo. Natūralu, kad, susiklosčius tokiai neeilinei ir beprecedentei situacijai Lietuvoje, imta ieškoti tiek šios situacijos susiklostymą nulėmusių priežasčių, tiek galimų šios situacijos sprendimo būdų.

Kaip viena iš konstitucinės rotacijos nesėkmės priežasčių buvo garsiai įvardijamos pasaulinės pandemijos sukeltos aplinkybės ir dėl to nukelti suplanuoti Seimo posėdžiai. Tačiau Seimo posėdžiai netrukus atsinaujino, nes valstybėje negali būti tokios situacijos, kai neveikia jos parlamentas. Vis dėlto tai nepaspartinė Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo klausimo sprendimo. Iš pradžių po nesėkmingo balsavimo Seime kurį laiką nebuvo iš naujo teikiamos Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūros. Tada, po daugiau nei pusmečio atitinkamus įgaliojimus turintiems subjektams iš naujo pateikus Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras, Seime paskirti buvo tik du iš trijų Konstitucinio Teismo teisėjų. Taigi, buvo atnaujinta ne visa pagal Konstituciją reikalaujama atnaujinti Konstitucinio Teismo sudėtis. Taip Konstitucinis Teismas ilgiau nei metus buvo tapęs valstybės valdžios institucijų įkaitu, laukdamas, kada bus išspręsta Konstitucijos neatitinkanti situacija, kai, pasibaigus devynerių metų kadencijai, į kadenciją baigusią teisėjų vietą neskiriami kiti. Tokioje situacijoje neišvengiamai kyla klausimų, kaip būtų galima Konstitucinio Teismo atnaujinimo procedūrą sureglamentuoti taip, kad Konstitucinio Teismo teisėjų rotacijos veiksmingumas mažiau priklausytų nuo kitų valstybės valdžios institucijų veikimo ar neveikimo, kaip reikėtų spręsti vadovavimo Konstituciniam Teismui klausimą, kai jo pirmininko kadencija formaliai yra pasibaigusi, tačiau realiai jis pareigas eina toliau, kad būtų užtikrintas Konstitucinio Teismo veiklos tęstinumas.

Kartu pabrėžtina, kad pats Konstitucinis Teismas, susiklosčius tokiai situacijai, nepaisant visų nuogaštavimų dėl galimos neleistinos politikų įtakos jo veiklai⁴, niekada nesudarė prielaidų abejoti priimamų nutarimų teisėtumu ar jo nepriklausomumu. Tad šiame straipsnyje nagrinėjamos tik hipotetinės situacijos dėl teoriškai galimos politinių institucijų įtakos Konstitucinio Teismo veiklai, siekiant paskatinti diskusijas dėl Konstitucinio Teismo teisėjų sudėties atnaujinimo mechanizmo tobulinimo, svarstant, kaip būtų galima sumažinti politinių institucijų įtakos Konstitucinio Teismo veiklai galimybę.

Tad, atsižvelgiant į tai, kad Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinimas ir Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimas turi lemiamos reikšmės šios institucijos tolesnei veiklai, šiame straipsnyje analizuojami Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo įstatyme įtvirtinto Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo mechanizmo privalumai bei trūkumai, aiškinamasi, kaip ateityje galėtų būti išvengta situacijos, kai Konstitucijoje numatytu laiku Konstitucinis Teismas nėra atnaujinamas. Siekiant šio tikslo, straipsnyje taikomi dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų metodai. Lietuvos Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procedūra analizuojama kitų Europos valstybių teisinio reguliavimo kontekste, atitinkamos išvados ir apibendrinimai padaryti pasitelkus lyginamąjį metodą.

1. Konstitucinio Teismo teisėjų rotacijos svarba užtikrinant jo nepriklausomumą ir veiklos tęstinumą

Konstitucionalizmo plėtra Europoje po Berlyno sienos griuvimo ir konstitucinės kontrolės institucijų steigimasis atsikuriančios demokratijos

⁴ Žr., pvz., Egidijus Šileikis, „Naujos prielaidos manipuliacijoms nekeisti Konstitucinio Teismo teisėjo ir pirmininko“, TeisePro, <https://www.teise.pro/index.php/2021/01/13/egidijus-sileikis-naujos-prielaidos-manipuliacijoms-nekeisti-konstitucinio-teismo-teisejo-ir-pirmininko/>; V.A. Vaičaitis, „Kas apgins Konstituciją arba kaip paskirti Konstitucinio Teismo teisėjus?“, TeisePro, <https://www.teise.pro/index.php/2021/01/07/v-a-vaicaitis-kas-apgins-konstitucija-arba-kaip-paskirti-konstitucinio-teismo-teisejus/>.

valstybėse buvo neabejotinas teisės viršenybės prieš nedemokratinį valdymo būdus laimėjimas. Tačiau Konstitucijoje numatyta konstitucinės kontrolės institucija, jos sudarymo ir veiklos principai dar negarantuoja, kad valstybėje bus efektyviai įgyvendinta konstitucinė teisės aktų patikra. Tam būtina užtikrinti tinkamą Konstitucijos nuostatų veikimą ir jų laikymąsi. Įsteigus konstitucinės kontrolės instituciją, reikia visų valstybės valdžių vieningų pastangų ir noro, kad ši institucija, esanti teisės viršenybės valstybėje garantu, būtų veiksminga. Viena to veiksmingumo prielaidų – nuolatinė ir savalaikė Konstitucinio Teismo teisėjų rotacija, užtikrinanti pastovų Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinimą bei personalijų pokyčius Konstituciniame Teisme, kartu garantuojant Konstitucinio Teismo veiklos tęstinumą ir nepriklausomumą.

Konstitucinio Teismo sudėties pasikeitimas ir naujų Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procedūra, paprastai dalyvaujant skirtingoms politinės valdžios institucijoms, kartu yra ir vienas jautriausių konstitucinės justicijos klausimų, nes tam reikia visų šiame procese dalyvaujančių institucijų sutarimo, taip pat atsakomybės parenkant nepriklausomus, nešališkus ir kompetentingus kandidatus. Kai ne tuo pačiu laiku pasibaigia skirtingų Konstitucinio Teismo teisėjų kadencija, išvengiama visų Konstitucinio Teismo teisėjų pasikeitimo vienu metu. Taip ne tik užtikrinama, kad Konstitucinio Teismo darbai bus sklandžiai perimami, bet ir išsaugoma konstitucinės kontrolės institucijos nepriklausomybė nuo valdžioje esančios politinės daugumos⁵, kuri vienu metu gali lemti tik dalies Konstitucinio Teismo teisėjų paskyrimą.

Konstitucinio Teismo teisėjų rotacija Konstitucijoje numatytu laiku glaudžiai susijusi su Konstitucinio Teismo teisėjų kadencijos trukme, kuri Lietuvoje pagal Konstitucijos 103 straipsnio 1 dalį trunka devynerius metus ir negali būti pratęsta. Konstitucinio Teismo teisėjo kadencijos trukmės ribotumas yra dar viena priemonė Konstitucinio Teismo nepriklausomumui užtikrinti. Ribota konstitucinių teismų teisėjų kadencija yra numatyta absoliučioje daugumoje užsienio valstybių, tik jose kadencijos trukmė kinta nuo

⁵ Xavier Magnon, „La protection des juges constitutionnels“, iš *La protection des pouvoirs constitués: chef de l'Etat, ministres, parlementaires, juges*, Philippe Ségur (Bruxelles: Bruylant, 2007), 167–189.

devynerių metų (Ispanijoje, Italijoje, Lenkijoje, Portugalijoje) iki dvylikos metų (Vokietijoje, Slovakijoje). Austrijoje ir Belgijoje Konstitucinio Teismo teisėjų kadencijos trukmė nėra ribota, tačiau jie teisėjais skiriami iki tol, kol jiems sukaks 70 metų. Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiasis Teismas yra vienintelis teismas, kuriame konstitucinės kontrolės funkciją atliekantys teisėjai skiriami visam gyvenimui – jų kadencijos trukmė neapribota niekaip.

Konstitucinio Teismo teisėjų kadencijos trukmės apibrėžtumas susijęs ir su šių teismų teisėjų įgaliojimų nutrūkimu tik Konstitucijoje numatytais pagrindais (*inter alia* pasibaigus įgaliojimų laikui, t. y. pasibaigus Konstitucijoje numatytai teisėjo kadencijai), tai dar vienas iš konstitucinės kontrolės institucijos nepriklausomumo užtikrinimo elementų. Atsiradus šiam įgaliojimų nutrūkimo pagrindui, siekiant užtikrinti konstitucinio teismo veiklos nepertraukiamumą, būtina, kad teisėjų rotacijos mechanizmas veiktų be trikdžių.

Daugumoje demokratiščių valstybių konstitucinio teismo teisėjų skyrimo procesas yra neatsiejamas nuo politinių jėgų daugumos dominavimo valstybės valdžios institucijose. Nors konstituciniu lygmeniu paprastai yra įtvirtintas konstitucinio teismo teisėjų apolitiškumo reikalavimas, suponuojantis konstitucinio teismo teisėjo neutralumą politinių jėgų atžvilgiu, daugumą turinčių politinių partijų atstovai dažnai yra suinteresuoti tokiu pasirinkimu, kuris užtikrintų, kad Konstitucinio Teismo teisėjais bus skiriami asmenys, kurių pažiūros ir ideologija sutampa su sprendimus priimančių politinių jėgų programinėmis nuostatomis⁶. Atsižvelgiant į tai, pabrėžtina, kad būtent periodiškai vykstanti konstitucinio teismo teisėjų rotacija leidžia tikėtis, jog teisėjai bus skiriami skirtingu laiku, taigi, ir skirtingų politinių jėgų, tad kolektyvinė konstitucinio teismo teisėjų sudėtis nebus išskirtinai palanki kuriai nors vienai politinei jėgai. Tad nereikia nė sakyti, kaip svarbu yra tai, kad konstitucinius įgaliojimus dalyvauti konstitucinio teismo teisėjų skyrimo procese turinčios institucijos savo įgaliojimus vykdytų tinkamai ir laiku, taip pat kad jos konstitucinio teismo teisėjų skyrimo proceso nepaverstų tarpusavio santykių aiškinimusi ar sąskaitų viena su kita ar su savo įpėdiniais suvedinėjimu.

⁶ Sergio Bartole, *The internationalisation of constitutional law* (Hart Publishing, 2020), 94.

Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procedūroms nemažas dėmesys skirtas autoritetingiausios konstitucionalizmo institucijos Venecijos komisijos studijose⁷. Jose konsoliduoti bendri konstituciniai principai, peržen-
giantys vienos valstybės suverenios galios nusistatyti savo vidaus taisykles
ribas, kurie turėtų užtikrinti tinkamą konstitucinio teisingumo vykdymą
bei veiksmingą nepertraukiamą konstitucinę kontrolę. Venecijos komisija
konstitucinio teismo teisėjų nepaskyrimą įvardija kaip itin didelį susirūpi-
nimą keliantį faktorių⁸. Venecijos komisijos nuomonėse ne kartą akcentuo-
ta valstybės valdžios institucijų, dalyvaujančių konstitucinių teismų teisėjų
skyrimo ar sudėties atnaujinimo procese, pareiga bendradarbiauti, nepa-
grįstai nekvestionuoti viena kitos sprendimų, *inter alia* parenkant konsti-
tucinių teismų teisėjų kandidatūras⁹; įtvirtintas reikalavimas konstitucinio
teismo teisėjų atrankos procedūras pradėti gana anksti, artėjant pareigas
einančių teisėjų įgaliojimų pasibaigimo terminui; pabrėžtas konstitucinio
teismo veiklos nepertraukiamumo principas, suponuojantis tai, kad kaden-
ciją baigęs teisėjas toliau eina pareigas tol, kol bus paskirtas naujasis konsti-
tucinio teismo teisėjas, jei konstitucinio teismo sudėties nepavyko atnaujinti
laiku; nurodyta, jog konstitucinių teismų sudėtyje turi atsispindėti pažiūrų
įvairovė, reflektuojanti pačios visuomenės pliuralizmą tam, kad primant

⁷ Žr., pvz., „Venecijos komisijos 2020 m. balandžio 14 d. nuomonių, ataskaitų ir studijų kompi-
liacija apie konstitucinę justiciją CDL-PI(2020)004“, Venice commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)004-e); taip pat atskirų valstybių teisinį re-
guliaciją, susijusį su konstitucinių teismų teisėjų skyrimu, vertinančias nuomones: „Venecijos
komisijos 2017 m. kovo 13 d. nuomonė Slovakijos Respublikai CDL-AD(2017)001“, Venice
commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)001-e);
„Venecijos komisijos 2020 m. birželio 19 d. nuomonė Albanijai dėl Konstitucinio Teismo tei-
sėjų skyrimo CDL-AD(2020)010“, Venice commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/
documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)010-e) ir kt.

⁸ Pavyzdžiui, „Venecijos komisijos 2017 m. kovo 13 d. nuomonė Slovakijos Respublikai
Nr. 877/2017 „Dėl klausimų, susijusių su Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimu“, CDL-
AD(2017)001“, Venice commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=
CDL-AD\(2017\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)001-e).

⁹ Pavyzdžiui, Venecijos komisija neigiamai įvertino naujai išrinkto Slovakijos Prezidento atsi-
sakymą priimti ankstesnio Prezidento paskirtų Konstitucinio Teismo teisėjų priesaiką, dėl to
kuriam laikui įstrigo Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procesas. Žr. Slovakijos Respubli-
kai skirta nuomonė dėl Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo CDL-AD(2017)001.

sprendimus, būtų atsižvelgiama į visų visuomenės grupių interesus ir ieškoma pusiausvyros tarp skirtingų visuomenės vertybių¹⁰, ir pan.

Konstitucinio teismo sudėties atnaujinimas gali būti nesklandus dviem atvejais: kai, skiriant konstitucinio teismo teisėjus, atitinkamus konstitucinius įgaliojimus turinčios valstybės valdžios institucijos pažeidžia konstitucijoje ir (arba) ordinarinėje teisėje įtvirtintas konstitucinio teismo teisėjų skyrimo taisykles, peržengdamos savo įgaliojimų ribas arba neteisėtai nesiimdamos veiksmų, kai privaloma jų imtis (pavyzdžiui, nepriimama paskirtų teisėjų priesaika), arba kai konstitucinio teismo sudėties atnaujinime dalyvaujančios valstybės valdžios institucijos veikia joms priskirtų įgaliojimų ribose, tačiau teisėjų rotacijos procesas užsitęsia dėl kitų aplinkybių, netikslaus teisinio reglamentavimo ar nepakankamai aiškaus savo pareigų supratimo. Pirmu atveju nepavykusios konstitucinio teismo teisėjų rotacijos priežasčių reikėtų ieškoti valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykiuose ir galimai užslėptuose interesuose perimti konstitucinės justicijos institucijos kontrolę. Antruoju atveju analizuotinas pats teisėjų skyrimo mechanizmas ir jo sukuriamos prielaidos sėkmingai arba mažiau sėkmingai konstitucinio teismo teisėjų rotacijai. Bet kuriuo atveju atidus formalių procedūrų laikymasis yra esminis demokratijos principo veikimas, ir šių procedūrų pažeidimas ar netinkamas jų įgyvendinimas visada sudaro prielaidas abejoti vieno ar kito proceso skaidrumu ir konstitucinio teisinės valstybės principo laikymusi.

2. Konstitucinio Teismo teisėjų nepavykusi rotacija kaip konstitucinės krizės prielaida

Laiku nepavykusi konstitucinio teismo teisėjų rotacija ir sutrikdytas konstitucinio teismo sudėties atnaujinimas gali virsti rimta konstitucine krize valstybėje. Lietuvoje tokios krizės buvo išvengta, o garsiai išsakytų

¹⁰ „Venecijos komisijos 2020 m. balandžio 14 d. nuomonių, ataskaitų ir studijų kompiliacija apie konstitucinę justiciją CDL-PI(2020)004“, Venice commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)004-e).

nuogaštavimų tikslas tebuvo siekis atkreipti valstybės valdžios institucijų dėmesį į tinkamą Konstitucijos normų laikymąsi ir paspartinti Seime įstrigusią procedūrą. Tačiau ne visos valstybės gali pasigirti taip sėkmingai susidorojusios su šiuo iššūkiu. Užsienio valstybių patirtis rodo, kad grėsmių konstitucinių teismų nepriklausomumui gali kilti dėl nacionalinėje teisėje įtvirtintų atitinkamų taisyklių, susijusių su konstitucinio teismo teisėjų kadencijos trukme, įgaliojimų nutrūkimu, taip pat tokių grėsmių gali būti neišvengta dėl pasirinkimų, susijusių su konstitucinės kontrolės institucijos narių skyrimu ar naujų teisėjų parinkimu¹¹.

Tai, kad sklandi konstitucinio teismo sudėties atnaujinimo procedūra yra reikšminga užtikrinant nepriklausomos konstitucinės kontrolės vykdymą, niekam neturėtų kilti abejonių po Lenkijoje 2015 m. kilusios ir vis dar besitęsiančios konstitucinės krizės, kurią sukėlė būtent Konstitucinio Tribunolo teisėjų netinkamas paskyrimas. Minėtos konstitucinės krizės ištakomis laikytinas kadenciją 2015 m. rudenį baigiančio ir nujaučiančio, kad ateinančių parlamento rinkimų laimėti nepavyks, Lenkijos Parlamento sprendimas paskirti ne tik tris Konstitucinio Tribunolo teisėjus, kurių kadencija baigėsi tuometinio parlamento sesijos metu, bet ir dar du vietoj tų Konstitucinio Tribunolo teisėjų, kurių kadencija turėjo baigtis tik kitą mėnesį, t. y. tada, kai jau turėjo būti susirinkęs naujai išrinktas Lenkijos Parlamentas. Tokiu įžūlumu pasipiktinęs tuometis Lenkijos Prezidentas nepriėmė ne tik dviejų per anksti paskirtų Konstitucinio Tribunolo teisėjų priesaikos, bet ir jų trijų kolegų, kurie buvo paskirti savo laiku; vietoj šių nepriesiekusių teisėjų naujasis Lenkijos Parlamentas paskyrė penkis kitus, kurie buvo prisaikdinti tą pačią naktį. Lenkijos Konstitucinio Tribunolo sprendimas, kuriame konstatuota, kad trys teisėjai buvo paskirti teisėtai, ir tik du iš penkių pirmų paskirtų teisėjų neturėtų įgyti konstitucinių įgaliojimų¹², sudėtingos situacijos nepalengvino. Kaip tai atsiliepė Konstitucinio Tribunolo veiklai ir kaip politinės valstybės institucijos pamažu užvaldė Konstitucinį Tribunalą bei pavertė jį valdančiosios

¹¹ Sergio Bartole, *The internationalisation of constitutional law* (Hart Publishing, 2020), 94.

¹² „Lenkijos Konstitucinio Tribunolo 2015 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. K 34/15“, <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8866-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym>.

politinės partijos marionete, itin išsamiai analizuojama Lenkijos mokslininko W. Sadurskio, dėl nepalankaus valdančių institucijų požiūrio į jo išsakomą kritiką privalejusio bent laikinai pasitraukti iš Lenkijos, monografijoje¹³. Sunku spėlioti, ar situacija Lenkijoje būtų buvusi tokia pati, jei, skiriant Konstitucinio Tribunolo teisėjus 2015 m., būtų buvę laikomasi teisės normų, tačiau akivaizdu, kad politinėms valdžios institucijoms savo tikslų siekti būtų buvę ganėtinai sunkiau, o Konstitucinis Tribunalas dar kurį laiką būtų galėjęs veiksmingai priešintis naujos politinės jėgos spaudimui bei sprendimams, turėjusiems įtakos visos Lenkijos teismų sistemos nepriklausomumui. Lenkijos pavyzdys parodo, kad ne tik politinių institucijų neveikimas skiriant konstitucinės justicijos institucijų narius gali turėti neigiamų pasekmių konstitucinio teismo veiklai, bet ir pernelyg didelis aktyvumas skiriant konstitucinio teismo teisėjus gali būti pražūtingas.

Konstitucinio Tribunolo teisėjų skyrimo nesklandumais prasidėjusi Lenkijos konstitucinė krizė nulėmė nepageidaujamus ir neigiamai tarptautinių jurisdikcijų įvertintus pokyčius visoje Lenkijos teismų sistemoje¹⁴, kurių galbūt būtų buvę išvengta, jei Konstitucinis Tribunalas būtų veikęs kaip tikra konstitucinės kontrolės institucija. Kad jis jau seniai nėra nepriklausomas ir nešališkas, galutinai visiems tapo aišku Europos Žmogaus Teisių Teismui priėmus sprendimą *Xero Flor* byloje¹⁵, kurioje

¹³ Wojciech Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown* (Oxford: Oxford University Press, 2019).

¹⁴ Žr., pvz., „Teisingumo Teismo Didžiosios kolegijos 2019 m. birželio 24 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Lenkijos Respubliką* C-619/18“, Curia, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=lt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=648808>; „Teisingumo Teismo Didžiosios kolegijos 2019 m. lapkričio 5 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Lenkijos Respubliką* C-192/18“, Curia, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=219725&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=649004>; „Teisingumo Teismo Didžiosios kolegijos 2019 m. lapkričio 19 d. sprendimas A. K. [Aukščiausiojo Teismo nepriklausomumas] sujungtose bylose C-585/18, C-624/18 ir C-625/18“, Curia, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=lt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=649415> ir kt.

¹⁵ „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 m. gegužės 7 d. sprendimas *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland* (Nr. 4907/18)“, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%224907%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-210065%22%5D%7D>}. Sprendimas priimtas vienbalsiai.

konstatuota, kad Lenkijos Konstitucinis Tribunolas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatų požiūriu negali būti laikomas teisėtu, pagal įstatymą įsteigtu teismu (angl. *tribunal established by law*). Minėtame sprendime aiškiai nurodyta, kad tai, jog Lenkijos Konstitucinio Tribunolo kolegijos, nagrinėjančios konstitucinės justicijos bylas, sudėtyje dalyvauja teisėjas, kurio paskyrimas kelia abejonių dėl jo teisėtumo, pažeidžia Konvencijos 6 straipsnyje įtvirtintą asmens teisę kreiptis į teismą. EŽTT visiems pirštu parodžius, kad kambaryje yra dramblys, kyla daug klausimų, ką su juo daryti: ar tai reiškia, kad ir kiti, *inter alia* daug diskusijų dėl žmogaus teisių pažeidimo sukėlę¹⁶, Lenkijos Konstitucinio Tribunolo sprendimai yra neteisėti, jei juos priimant dalyvavo neteisėtai paskirti Konstitucinio Tribunolo teisėjai; ar ir kitų dviejų Konstitucinio Tribunolo teisėjų, dėl kurių paskyrimo teisėtumo kyla abejonių, dalyvavimas konstitucinių kolegijų sudėtyje lemia jų priimtų sprendimų neteisėtumą (EŽTT sprendė tik dėl vieno teisėjo, kuris dalyvavo priimant sprendimą asmens, kuris kreipėsi į EŽTT, byloje atžvilgiu, bet akivaizdu, kad kitų dviejų teisėjų padėtis yra analogiška, tad jiems EŽTT argumentai taip pat galioja); ar teisėjai, dėl kurių paskyrimo kyla abejonių, turėtų vengti spręsti konstitucinės justicijos bylas pagal individualius konstitucinius skundus (nors, žinoma, visos konstitucinės justicijos bylos yra vienodos svarbos teisėtumo ir nepriklausomumo požiūriu); ar toks EŽTT sprendimas paskatins kitus asmenis kreiptis dėl jų teisių pažeidimo Lenkijos Konstitucinio Tribunolo sprendimais; ar kreipimasis į Konstitucinį Teismą tebėra efektyvi žmogaus teisių ir laisvių gynimo priemonė (lyg ir akivaizdu, kad ne, tačiau juk ne visose kolegijose dalyvauja abejonių dėl paskyrimo keliantys teisėjai)? Klausimai rimti ir keliantys nerimą teisinėje valstybėje. Vis dėlto atsakymų į juos paieška didžiąja dalimi priklauso nuo Lenkijos valstybės valdžios institucijų geranoriškumo vykdyti EŽTT sprendimą. Tačiau dabartinė situacija tokio geranoriškumo

¹⁶ Lenkijos Konstitucinis Tribunolas 2020 m. spalio 22 d. priėmė prieštarigai vertinamą sprendimą Nr. K 1/20, kuriuo įstatymo nuostatos dėl nėštumo nutraukimo vaisiaus apsigimimo atveju pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijai, <https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11299-planowanie-rodziny-ochrona-plodu-ludzkiego-i-warunki-dopuszczalnosc-przerywania-ciazy> .

tikėtis neleidžia¹⁷. Ir nors *Xero Flor* sprendimas yra neabejotina pergalė, kovojant su teisinės valstybės principo pažeidimais, jo praktinės reikšmės įvertinimas kurį laiką gali likti tik mokslininkų diskusijose¹⁸.

Nesklandumų skiriant Konstitucinio Teismo teisėjus nebuvo išvengta ir kitose Europos valstybėse. Vienas ryškiausių yra Slovakijos pavyzdys, taip pat įvardytas kaip šalies konstitucinė krizė¹⁹, kai naujai išrinktas Slovakijos Prezidentas 2014 m., paskyręs vieną iš trijų Konstitucinio Teismo teisėjų, atsisakė paskirti Parlamento pasiūlytus kandidatus į kitas dvi laisvas Konstitucinio Teismo teisėjų vietas dėl neva nepakankamos pasiūlytų kandidatų kompetencijos²⁰. Po kurio laiko Prezidentas atsisakė skirti ir dar vieną Konstitucinio Teismo teisėją. Nepilnos sudėties Slovakijos Konstitucinis Teismas veikė kelerius metus. Dėl to išaugo likusių teisėjų darbo krūvis, pailgėjo konstitucinių bylų nagrinėjimo laikas²¹. Nepaskirtiesiems kandidatams Prezidento dekretus apskundus Konstituciniam Teismui, šis tokį Respublikos Prezidento neveikimą įvertino kaip neatitinkantį Konstitucijos ir pažeidžiantį nominuotųjų kandidatų teises būti paskirtais Konstitucinio Teismo teisėjais²². Konstitucinis Teismas, vertindamas Prezidento diskrecijos jam pateiktus Konstitucinio Teismo kandidatus skirti Konstitucinio

¹⁷ Marcin Szwed, „What Should and What Will Happen After Xero Flor“, *Verfassungsblog on Constitutional Matters*, <https://verfassungsblog.de/what-should-and-what-will-happen-after-xero-flor/>.

¹⁸ Mathieu Leloup, „The ECtHR Steps into the Ring: The Xero Flor ruling as the ECtHR’s first step in fighting rule of law backsliding“, *Verfassungsblog on Constitutional Matters*, <https://verfassungsblog.de/the-ecthr-steps-into-the-ring/>.

¹⁹ Tomáš Lalík, „Constitutional Court Crisis in Slovakia: Still Far Away from Resolution“, *Int’l J. Const. L. Blog* (2016), <http://www.icconnectblog.com/2016/08/constitutional-court-crisis-in-slovakia-still-far-away-from-resolution>.

²⁰ Slovakijos Respublikos Prezidento nurodyti kandidatų į Konstitucinio Teismo teisėjus trūkumai buvo nepakankamas pasiūlytų kandidatų specializavimasis konstitucinėje teisėje, žymių akademinį pasiekimų nebuvimas ir paties Prezidento sudaryto komiteto rekomendacijų trūkumas pasiūlytiems kandidatams.

²¹ „Venecijos komisijos 2017 m. kovo 13 d. nuomonė Slovakijos Respublikai Nr. 877/2017 „Dėl klausimų, susijusių su Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimu“, CDL-AD(2017)001“, Venice commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)001-e).

²² „Slovakijos Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 6 d. nutarimas Nr. I. ŪS 549/2015“, https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/71853347/I_US_549_2017.pdf/b230aaad-0f70-41ea-9e05-4e948a761f28.

Teismo teisėjais apimtį, šiame sprendime pažymėjo, kad pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas yra saistomas Parlamento pasirinkimo nominuojant kandidatus į Konstitucinį Teismą, ir nepaskirti nurodytų teisėjų gali tik tada, jei jie akivaizdžiai neatitinka Konstitucijoje įtvirtintų Konstitucinio Teismo teisėjams keliamų reikalavimų. Tik po šio Konstitucinio Teismo sprendimo Slovakijos Prezidentas įvykdė savo konstitucinius įgaliojimus.

Lenkijos ir Slovakijos atvejų analizė leidžia daryti išvadą, kad nesklاندumai atnaujinant tų valstybių konstitucinių teismų sudėtį ir įtampa tarp valstybės valdžios institucijų kilo dėl to, kad vienos ar kitos valstybės valdžios institucijos siekė kontroliuoti konstitucinio teismo personalinę sudėtį. Konstitucinio teismo teisėjų skyrimo procedūroje dalyvaujančios valdžios institucijos naudojosi joms suteiktais įgaliojimais ne laiku, per plačia apimtimi arba neteisėtai ignoravo anksčiau priimtus sprendimus. Taip politiniai valstybės valdžios institucijų interesai nusvėrė konstitucinio teismo nepriklausomumo užtikrinimo ir konstitucinės kontrolės institucijos veiksmingumo siekį. Pirmu atveju tai valstybę atvedė prie konstitucinės krizės, kurioje įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios šiuo metu yra praktiškai nekontroliuojamos, antru atveju – ilgam iššaldė veiksmingą konstitucinės kontrolės institucijos funkcionavimą. Nustatytų konstitucinio teismo sudėties atnaujinimo taisyklių nepaisymas paprastai visada signalizuoja stiprų kišimąsi į konstitucinio teismo veiklą per teisėjų skyrimo procedūrą: tai *a priori* nereiškia įtakos konstitucinės justicijos bylų sprendimui, bet visada sukelia įtarimų dėl konstitucinio teismo politinio neutralumo²³.

3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinimo mechanizmas ir jo tobulinimo prielaidos

Lietuvoje Konstitucinio Teismo teisėjų rotacija numatytu laiku neįvyko ne dėl to, kad atitinkamus įgaliojimus turinčios institucijos pažeistų nustatytas Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo taisykles ar imtųsi vykdyti

²³ Sergio Bartole, *The internationalisation of constitutional law* (Hart Publishing, 2020), 101.

ne joms priskirtą kompetenciją arba ją vykdytų netinkamai, kaip Lenkijos ar Slovakijos atveju. Lietuvoje, regis, visos Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinime dalyvaujančios institucijos veikė taip, kaip numatyta Konstitucijoje, ir savo įgaliojimais naudojosi tiek, kiek to nedraudžia Konstitucija, t. y. institucijos, turinčios įgaliojimus teikti Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras, jas pateikė, o Seimas, turintis konstitucinius įgaliojimus skirti teisėjus, balsavo dėl pateiktų kandidatų. Vis dėlto, Konstitucinio Teismo teisėjų rotacija vėlavo daugiau nei metus ir to priežasčių neišvengiamai tenka ieškoti analizuojant Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo įstatyme įtvirtintą Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo mechanizmą.

Paminėtina, kad mokslinėje literatūroje išskiriami trys konstitucinių teismų teisėjų skyrimo procedūros modeliai: pasidalijamasis (angl. *split*) arba mišrusis modelis, bendradarbiavimo (angl. *collaborative*) modelis ir parlamentinis modelis²⁴. Taikant pasidalijamąjį teisėjų skyrimo modelį, šiame procese dalyvauja skirtingų valstybės valdžių institucijos, skiriančios tam tikrą nustatytą skaičių teisėjų arba nominuojančios tam tikrą nustatytą skaičių kandidatų, kuriuos paskiria parlamentas arba prezidentas (pvz., Latvija, Italija, Ispanija). Šis modelis geriausiai užtikrina valdžių padalijimo principo veikimą. Antrasis konstitucinio teismo teisėjų skyrimo modelis taip pat įtraukia skirtingas valstybės valdžios institucijas į teisėjų skyrimo procesą, tačiau šiuo atveju tos institucijos negali veikti autonomiškai, o privalo bendradarbiauti. Taikant šį modelį, konstitucinio teismo teisėjus paprastai skiria viena institucija arba pareigūnas, turėdamas kitos institucijos pritarimą (antai JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjus renkasi ir skiria Prezidentas su Senato patarimu ir pritarimu; Europoje tokį modelį yra pasirinkusi Čekija, kurios Prezidentą, turintį įgaliojimus skirti Konstitucinio Teismo teisėjus, renka Parlamentas). Parlamentinis konstitucinio teismo teisėjų skyrimo modelis yra pats paprasčiausias: konstitucinio teismo teisėjų skyrimas patikėtas išskirtinai parlamentui (pavyzdžiui, Vokietijoje, kurioje pusę teisėjų renka Bundestagas, o kitą pusę – Bundesratas). Net ir sugrupavus konstitucinių teismų teisėjų skyrimo mechanizmus į tris grupes, analizuodami jų detales, Europoje

²⁴ Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts* (Dodrecht, 2005), 15–16.

nerastume dviejų valstybių su identišku konstitucinio teismo teisėjų skyrimo mechanizmu²⁵.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 103 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta tokia Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo tvarka, pagal kurią Konstitucinio Teismo teisėjus skiria Seimas, o Seimui kandidatus teikia Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Nors formaliai pagal Konstitucijoje įtvirtintą teisėjų skyrimo tvarką Lietuva turėtų būti priskirtina prie valstybių, kurios konstitucinių teismų teisėjų paskyrimui taiko pasidalijamąjį modelį (t. y. atskirus kandidatus savarankiškai renkasi trys skirtingi valstybės pareigūnai, o juos skiria parlamentas), tačiau savo esme ir realaus veikimo principu Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas modelis galėtų būti laisvai laikomas bendradarbiavimo (nors, priešingai nei nurodoma minėtoje mokslinėje literatūroje, kandidatus į Konstitucinio Teismo teisėjus renkasi ir skiria ne tas pats subjektas, turėdamas kito subjekto pritarimą). Būtent neeilinė tapusi eilinė 2020 m. rotacija, galiausiai įvykusi 2021 m., parodė, koks yra svarbus neformalus įgaliojimus Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procese turinčių institucijų tarpusavio bendradarbiavimas ir sutarimas. Normalu, kad parlamentinėje demokratijoje galutinis žodis nusprendžiant, ką skirti Konstitucinio Teismo teisėjais, tenka parlamentui, kuris šį sprendimą priima Seimo posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma. Džiugu, kad ne vien tik parlamentui priskirtos Konstitucinio Teismo teisėjų parinkimo galios. Ir dabar jau labiau nei bet kada akivaizdu, kad jei nebus išankstinio preliminarus pasitikrinimo ar susitarimo su parlamentine dauguma dėl pasirinkto kandidato į Konstitucinio Teismo teisėjus tinkamumo, tol rotacijos procedūra nebus visiškai sklandi.

Ko gero, didesnių ginčų nekyla dėl to, kad tokiam sprendimui priimti reikia paprastos posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų daugumos. Didesnio balsų skaičiaus (absoliučios Seimo narių balsų daugumos ar net kvalifikuotos Seimo narių balsų daugumos) reikalavimas galėtų apsunkinti šį procesą, nes reikiamą balsų skaičių surinkti būtų gerokai sunkiau, tad

²⁵ Katalin Kelemen, „Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective“, *Acta Juridica Hungarica*, 54, 1 (2013): 5–23, <https://ssrn.com/abstract=2229184>.

tokių situacijų, kai nepaskiriamas atitinkamo subjekto pateiktas kandidatas, galėtų padaugėti. Būtent taip yra atsitikę Estijos Parlamentui pastarąjį kartą renkant Respublikos Prezidentą: nesurinkus reikiamos parlamento narių balsų daugumos, Estijos prezidento nepavyko išrinkti net keturis kartus, ir tik penktąjį kartą balsavimas parlamente buvo sėkmingas. Ir nors kai kuriose Europos valstybėse parlamento nariai, skirdami konstitucinių teismų teisėjus, turi būti itin vieningi, o konstitucinio teismo teisėjo paskyrimas neretai reikalauja parlamento daugumos ir opozicijos bendradarbiavimo²⁶, atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje Konstitucinio Teismo teisėjai dažnai paskiriami nedidele balsų persvara, akivaizdu, kad didesnės balsų daugumos reikalavimas tikrai neprisidėtų prie sklandesnio Konstitucinio Teismo teisėjų rotacijos proceso²⁷. Balsų daugumos parlamente didinimas iki absoliučios arba kvalifikuotos padėtų išvengti nebent nuogaštavimų, kad paskirtasis ar paskirtieji Konstitucinio Teismo teisėjai bus palankūs juos skyrusiai politinei jėgai. Vis dėlto šiuos nuogaštavimus bent jau teoriškai turėtų paneigti konstitucinis teisėjo apolitiškumo reikalavimas. Kaip pabrėžiama Venecijos komisijos nuomonėse, paskirtieji konstitucinio teismo teisėjai turi „nedėkingumo“ pareigą juos paskyrusiai institucijai ar institucijoms²⁸, jie yra nepriklausomi ir lojalūs institucijai, tačiau ne juos skyrusiai subjektui. Be to, kvalifikuotos daugumos reikalavimas skiriant konstitucinio teismo teisėjus parlamente paprastai turėtų būti lydimas atitinkamo apsaugos nuo aklavietės (angl. *anti-deadlock*) mechanizmo, kuris dažniausiai reiškia, kad antrą ar trečią kartą balsuojant dėl konstitucinio teismo teisėjo paskyrimo balsų dauguma turėtų būti mažinama, taigi, tikėtina, kad galiausiai būtų atsidurta toje pačioje situacijoje,

²⁶ Antai Vokietijoje, Kroatijoje, Portugalijoje Konstitucinio Teismo teisėjai skiriami kvalifikuota 2/3 parlamento narių balsų dauguma, Ispanijoje – net 3/5 parlamento narių balsų dauguma.

²⁷ Slovakijos Parlamentas nepritarė Vyriausybės pateiktai Konstitucijos pataisai, kuria buvo siūloma didinti Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūrų paskyrimui reikalingą balsų daugumą parlamente. Plačiau žr. Simon Drugda, „Changes to Selection and Appointment of Constitutional Court Judges in Slovakia“, *Pravny Obzor*, 102, 12 (2019): 14–33.

²⁸ „Venecijos komisijos 2015 m. rugsėjo 4 d. nuomonė Ukrainai dėl pasiūlytų Konstitucijos pataisų, susijusių su teismine valdžia, CDL-AD(2015)027“, Venice commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027).

kai konstitucinio teismo teisėjas skiriamas paprasta posėdyje dalyvaujančių parlamento narių balsų dauguma.

Kaip minėta, Lietuvoje skiriant Konstitucinio Teismo teisėjus dalyvauja visų trijų valstybės valdžių atstovai – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės. Šiuo aspektu Lietuvos Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinimo mechanizmas atitinka bendrąsias europines tendencijas, nes panaši konstitucinių teismų teisėjų skyrimo tvarka įtvirtinta daugelio valstybių konstitucijose: kandidatus dažniausiai parenka skirtingų valstybės valdžių atstovai, pasiūlytus kandidatus tvirtina parlamentas (Ispanijoje, Italijoje, Latvijoje, Kroatijoje, Lenkijoje) arba prezidentas (Jungtinėse Amerikos Valstijose, Austrijoje, Slovakijoje). Tokia Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo tvarka užtikrina valdžių padalijimo principo veikimą, tinkamą valstybės valdžios institucijų įtakos skiriant teisėjus pasidalijimą bei leidžia tikėtis, kad skiriant teisėjus nedominuos kuri nors viena valstybės valdžios institucija. Pabrėžtina ir tai, kad demokratiškai išrinktų institucijų – Parlamento ir Respublikos Prezidento – dalyvavimas skiriant konstitucinio teismo teisėjus legitimuoja pačią konstitucinę kontrolės instituciją ir jos narius²⁹. Kai kuriose valstybėse institucija, turinti skirti Konstitucinio Teismo teisėjus, gali rinktis iš kelių pasiūlytų kandidatų (antai Slovakijos Prezidentui Parlamentas turi pateikti dvigubai daugiau kandidatų nei reikia paskirti teisėjų). Toks teisinis reguliavimas vertintinas kaip užtikrinantis, kad konstitucinio teismo teisėjo pareigas užims tik geriausieji šalies teisininkai, tad papildoma pozityvi konkurencija, siekiant aukšto posto, yra galima. Dar daugiau procedūrinės įvairovės Europoje yra skiriant Konstitucinio Teismo pirmininką, bet apie jo skyrimo tvarką verta pakalbėti atskirai.

Analizuojant Lietuvos Konstitucijoje įtvirtintą Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procedūrą, darytina išvada, kad ne pats Konstitucijoje įtvirtintas Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo mechanizmas kelia abejonių dėl jo veiksmingumo, o jo įgyvendinimas praktikoje bei jį detalizuojančios Konstitucinio Teismo įstatymo normos. Konstitucinis teisinis reguliavimas ir jį įgyvendinantys ordinarinės teisės aktai paprastai palieka erdvės inter-

²⁹ R Daniel Kelemen, „Selection, Appointment, and Legitimacy: A Political Perspective“, iš: *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*, Michal Bobek (Oxford, 2015), 244–258.

pretacijoms, užpildančioms teisinio reguliavimo spragas. Vis dėlto, iškilus netradicinei situacijai, jos tinkamam sprendimui reikia teisinio aiškumo, tad tokios erdvės interpretacijoms turėtų būti kuo mažiau.

Viena iš priežasčių, dėl kurios užtruko Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinimas, buvo Seimo atsisakymas Konstitucinio Teismo teisėjais skirti iš karto visus tris jam pateiktus kandidatus, t. y. balsuojant dėl trijų Seimo nutarimo projektų, reikiamos balsų daugumos nesurinko nė vienas³⁰. Seimas yra politinė institucija, tad savo sprendimų grįsti teisiniais argumentais lyg ir neprivalo, o balsavimas dėl Konstitucinio Teismo teisėjų yra slaptas. Vis dėlto Seimas, priimdamas sprendimus, yra saistomas Konstitucijos, *inter alia* konstitucinių teisinės valstybės ir teisės viršenybės principų, taigi ir konstitucinio įpareigojimo turėti pagal Konstituciją nepertraukiamai ir sklandžiai veikiančią konstitucinės kontrolės instituciją. Todėl Seimo diskrecija nepritarti pateiktoms Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūroms turėtų būti aiškinama siaurai. Seimas, be abejo, turi tokią teisę, tačiau Seimo nepritarimas Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko ir Lietuvos Aukščiausio Teismo pirmininko parinktomis kandidatūroms turėtų būti grindžiamas Konstitucijoje numatytų reikalavimų Konstitucinio Teismo teisėjui neatitikimu arba kitomis itin svarbiomis, po kandidatūros pateikimo paaiškėjusiomis aplinkybėmis. Be abejonės, ne mažiau atsakinga užduotis rasti tinkamus kandidatus tenka kandidatūras teikiančioms subjektams, kurių pasirinkimas vėliau turės būti tvirtinamas Seime.

Konstitucijoje numatytu laiku Seimui nepaskyrus pateiktų Konstitucinio Teismo teisėjų, tolesnio proceso Konstitucija eksplicitiškai nebereguliuoja, tad atsakymų, kas ir ko turėtų imtis toliau, ieškoti tenka Konstitucinio Teismo įstatyme.

Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimui, *inter alia* atnaujinant Konstitucinio Teismo sudėtį, Konstitucinio Teismo įstatyme yra skirtas vos vienas straipsnis. Tai nestebina, nes, priimant Konstitucinio Teismo įstatymą 1993 m., niekas nesitikėjo, kad galėtų susiklostyti tokia situacija, kai Konstitucijos nuostatos dėl teisėjų paskyrimo iškart nėra įvykdomos. Tad, be

³⁰ „Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. balandžio 21 d. rytinio posėdžio stenograma“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/34ce5db183cf11eaa51db668f0092944>.

šiam straipsnyje numatytų kai kurių procedūrinių elementų, jame nėra reglamentuota, kaip turėtų vykti naujų Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procesas, rotacijai neįvykus iš pirmo karto. Jei Seimas nepritarė visiems kandidatams, per kiek laiko teisę teikti Seimui kandidatus turintys subjektai turi užregistruoti naują Seimo nutarimo skirti atitinkamą asmenį Konstitucinio Teismo teisėju projektą? Ar Seimas gali balsuoti dėl vienos pateikto teisėjo kandidatūros, kol nėra pateiktos kitos? Jei teikiama ne ta pati, o nauja kandidatūra, ar ji privalo būti pateikta ne mažiau nei prieš tris mėnesius iki balsavimo Seime, kaip to yra reikalaujama teikiant teisėjų kandidatūras prieš eilinę rotaciją? Užtrukus konstitucinės rotacijos procesui, nauji teisėjai skiriami devynerių metų kadencijai ar likusiam jau prasidėjusios kitos devynerių metų kadencijos laikui? Galbūt ši 2020–2021 m. užtrukusi Konstitucinio Teismo teisėjų rotacija paskatins įstatymų leidėją pasvarstyti apie Konstitucinio Teismo įstatymo tobulinimo galimybes, tiksliau suregulmenuojant Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinimo procesą ir šiame procese dalyvaujančių valstybės institucijų pareigas. Atsakymų į iškeltus klausimus reikia, siekiant ateityje išvengti Konstitucijai prieštaraujančios situacijos.

Kai kuriuos aspektus galima išsiaiškinti interpretuojant galiojančią teisinę reguliavimą. Antai Konstitucinio Teismo įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje yra įtvirtintas minimalus terminas, kada prieš baigiantis paskirtųjų Konstitucinio Teismo teisėjų kadencijai turi būti pateiktos naujų teisėjų kandidatūros. Taigi šioje nuostatoje yra įtvirtinta konstitucinės taisyklės, kad kandidatus į Konstitucinio Teismo teisėjus teikia Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, įgyvendinimo tvarka. Tačiau minėtame įstatyme nėra numatyta, kada vėl turi būti pateiktos teisėjų kandidatūros, Seimui nepaskyrus pateiktųjų kandidatų. Iki šiol visais atvejais, kai Seimas nepritarė pateiktajai kandidatūrai, subjektas, atsakingas už kandidatūros Seimui pateikimą, ilgai nedelsdavo ir į Seimą kreipdavosi per kelias artimiausias savaites, siekdamas kaip galima greičiau atlikti savo konstitucinę pareigą pateikti Konstitucinio Teismo teisėjo kandidatūrą³¹. Vis dėlto matyti, kad griežtai apibrėžto termino nebuvimas

³¹ Respublikos Prezidento dekretas dėl pakartotinio teikimo Konstitucinio Teismo teisėja skirti Tomą Birmontienę pateiktas 2005 m. kovo 29 d., t. y. praėjus maždaug savaitei po Seimo posėdžio, kuriame buvo balsuojama dėl Konstitucinio Teismo teisėjų paskyrimo. „Lietuvos

pakartotiniam Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūrų teikimui (kitos ar tos pačios kandidatūros) gali sudaryti prielaidas atsirasti situacijai, kai, Seimui iš pirmo karto nepaskyrus Konstitucinio Teismo teisėjo ar teisėjų, teisėjai, kurių kadencija jau baigėsi, pareigas eina neribotą laiką, o atitinkamus įgaliojimus turintys valstybės pareigūnai delsia imtis reikiamų veiksmų. Kaip minėta, 2020 m. neįvykus eilinei teisėjų rotacijai, tokia situacija tęsėsi beveik pusantrų metų. Nors, nepaskyrus naujų teisėjų, Konstitucinis Teismas funkcionuoja toliau, pareigas toliau eina kadenciją baigę teisėjai, tačiau tokios situacijos neabejotinai destabilizuoja Konstitucinio Teismo darbą, kadangi nėra aišku, ar teismas turėtų imtis naujų bylų nagrinėjimo, ar jis turėtų tikėtis sudėties atnaujinimo. Taigi protingo termino, per kurį konstitucinę teisę teikti Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras turintys subjektai privalo iš naujo Seimui pateikti atitinkamą kandidatūrą, įtvirtinimas įstatyme suteiktų daugiau aiškumo ir stabilumo. Įkvėpimo tokiam reguliavimui galima ieškoti Konstitucijos sudedamąja dalimi esančio įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“³² 7 straipsnio nuostatose, pagal kurias pirmieji Konstitucinio Teismo teisėjai turėjo būti paskirti ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo šiamo straipsnyje nurodyto fakto konstatavimo (Respublikos Prezidento išrinkimo). Tad vieno mėnesio terminas naujos kandidatūros parinkimui turėtų būti vertinamas kaip daugiau nei pakankamas, atsižvelgiant į tai, kad prioritetas teikiamas Konstitucijos nuostatų dėl Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinimo įgyvendinimui.

Siekiant užtikrinti bendrojo konstitucinio standarto, kad naujai paskirti teisėjai prisiektų ne vėliau nei tą dieną, kai baigiasi senųjų teisėjų kadencija, įgyvendinimą, svarstyтина ir apie tokius Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatų pakeitimus, kurie įpareigotų sprendimą dėl Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo priimti gerokai anksčiau, nei baigiasi eilinė Konstitucinio Teismo teisėjų devynerių metų kadencija. Dėl to reikėtų

Respublikos Prezidento 2005 m. kovo 29 d. dekretas Nr. 241 „Dėl teikimo Lietuvos Respublikos Seimui skirti T. Birmontienę Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėja“³³, *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 41-1307.

³² „Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“³⁴, *Lietuvos aidas*, 1992, Nr. 220-0.

pakeisti Konstitucinio Teismo įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą minimalų terminą Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūrų pateikimui, taip pat nustatyti, kada vėliausiai Seimas turėtų rinktis svarstyti pateiktų kandidatūrų tam, kad nepavykus jų paskirti iš karto, būtų pakankamai laiko rasti kitus kandidatus. Konstitucinio Teismo teisėjus paskyrus iš anksto (pavyzdžiui, gruodžio mėnesį), jie prisiektų ir savo pareigas pradėtų eiti tik pasibaigus ankstesnei Konstitucinio Teismo teisėjų kadencijai, t. y. kovo mėnesio trečią ketvirtadienį, kaip tai numatyta Konstitucinio Teismo įstatyme.

Seimui 2020 m. pavasarį nusprendus nepaskirti nė vieno pateikto kandidato Konstitucinio Teismo teisėju, pasigirdo svarstymų, kad galbūt pateiktiems kandidatams pritrūko kompetencijos. Pabrėžtina, kad kai kuriose šalyse konstitucinių teismų teisėjų skyrimo procedūroje, siekiant atrinkti geriausius kandidatus bei sumažinti politinių institucijų neigiamą įtaką teisėjų kandidatūrų parinkimui, dalyvauja ir nepriklausoma ekspertinė iš teisininkų sudaryta patariamoji institucija, teikianti nuomones dėl pasirinktų teisėjų kandidatūrų. Ispanijoje nepriklausoma iš teisėjų sudaryta institucija net turi teisę siūlyti du kandidatus į Konstitucinio Teismo teisėjus. Siekiant užtikrinti teisėjų profesionalumą bei įsitikinti valstybių narių vyriausybių pateiktų kandidatūrų tinkamumu, tokia teisėjų atrankos reforma buvo padaryta ir Europos Žmogaus Teisių Teisme bei Europos Sąjungos Teisingumo Teisme³³. Kitose šalyse (kaip antai Lenkijoje) kandidatus į Konstitucinio Teismo teisėjus skiriantys subjektai būsimus konstitucinio teismo teisėjus privalo rinkti iš sąrašo, kurį pateikia iš teisminės valdžios atstovų sudaryta institucija. Nors Lietuvos Konstitucijoje tokios institucijos, skiriant Konstitucinio Teismo teisėjus, nėra numatyta, manytina, kad iš kompetentingų teisininkų (pavyzdžiui, buvusių konstitucinio teismo teisėjų, akademikų) sudaryta patariamoji institucija galėtų iš profesinės pusės įvertinti pateiktą kandidatūrą, ir toks reguliavimas neprieštarautų Konstitucijai.

Manytina, kad tokios patariamąsios ekspertinės institucijos įtraukimas į Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procesą sustiprintų Konstitucinio Teismo nepriklausomumą nuo politinių institucijų, nes neliktų vietos

³³ Mitchel Lasser, „European Judicial Appointment Reform, A Neo-institutionalist Approach“, iš: *Judicial Power: How Constitutional Courts affect political transformations*, Christine Landfried (Cambridge, 2019), 82.

svarstymams, kad galbūt Seimas vieną ar kitą kandidatą Konstitucinio Teismo teisėju paskyrė dėl to, kad tikisi, jog konstitucinės justicijos bylos bus sprendžiamos atitinkamu būdu, o ne remdamasis to kandidato profesionalumu. Juk dabar tam, kad būtų paskirtas Konstitucinio Teismo teisėju, kandidatas turi ne tik atitikti Konstitucijoje numatytus patirties ir profesionalumo reikalavimus, bet ir turėti atitinkamo subjekto paramą, kad jo kandidatūra būtų pateikta Seimui, bei Seimo daugumos paramą, kad būtų paskirtas. Pagal Seimo statuto 200 straipsnį³⁴ Seimas, sprenddamas dėl pasiūlytų kandidatų į Konstitucinio Teismo teisėjus, taip pat diskutuoja dėl jų profesinės patirties ir tinkamumo užimti vienas aukščiausių teisininkų pareigų valstybėje, tačiau Seimo narių kaip politikų vertinimas gali skirtis nuo pačios teisininkų bendruomenės požiūrio. Patariamąsios institucijos numatymas, net jei šios institucijos pateiktos išvados neturėtų jokios lemiamos galios, užkirstų kelią abejonių dėl savo tinkamumo profesine prasme keliančių kandidatūrų teikimui Seime.

Siekiant, kad Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procesas neužsitęstų, patariamoji institucija savo išvadą turėtų pateikti per Konstitucinio Teismo įstatyme numatytą trijų mėnesių terminą, ir tai būtų dar vienas instrumentas, padėsiantis Seimui priimti sprendimą. Pagal Konstituciją teisę teikti kandidatūrą turintis subjektas tokios institucijos nuomonės galėtų paklausti ir prieš kandidatūros pateikimą, kad, reikalui esant, galėtų į ją atsižvelgti. Tokios institucijos numatymas Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procese niekaip neapribotų pagal Konstituciją teisę teikti kandidatus turinčių subjektų konstitucinių įgaliojimų (taigi, nėra ir pagrindo teigti, kad tokios institucijos numatymas prieštarautų Konstitucijai), nes jos nuomonė išliktų tik patariamąsios, tačiau ne privalomos teisinės galios.

Iš tiesų, kad ir kaip tai atrodytų paradoksalu, Konstitucinis Teismas yra vienintelė teisminė institucija, kurią formuojant nėra vykdomos jokios atrankos procedūros, kurių metu būtų objektyviai patikrinama, ar pateikti Konstitucijoje numatytus teisėjams keliamus reikalavimus atitinkantys geriausi kandidatai. Teisininkų pagrindu sudaryta patariamoji institucija,

³⁴ „Lietuvos Respublikos Seimo statutas“, *Valstybės žinios*, 1994-02-25, Nr. 15-249 (su vėlesniais pakeitimais).

preciziškai taikanti Konstitucijoje numatytus reikalavimus būsimiems teisėjams, būtų atsvara politinėms valdžios institucijoms Konstitucinio Teismo teisėjų atrankos procese. Tokia teismo nepriklausomumo užtikrinimo priemonė galėtų ir turėtų būti vertinama kaip ekspertinis mechanizmas politiniam ir teisiniam netikrumui dėl pateiktų kandidatūrų suvaldyti³⁵, o teisėjų kandidatūras teikiančius subjektus dar labiau įpareigotų itin atidžiai rinktis būsimą konstitucinio teismo teisėją. Visiškai depolitizuoti konstitucinių teismų teisėjų skyrimo procedūros, ko gero, ir nėra įmanoma, net ir pasitelkus ekspertinę patariamąją instituciją, tačiau ji bent jau apibrėžtų įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių pasirinkimą bei skatintų jas ieškoti ir teikti pačius tinkamiausius, vertinant jų nuopelnus ir kvalifikaciją, kandidatus, nepaneigiant pačių kandidatūras teikiančių ir skiriančių subjektų vaidmens³⁶.

4. Konstitucinio Teismo pirmininko skyrimo tvarka

Ne mažiau svarbi ir verta dėmesio bei išskirtinės analizės yra Konstitucinio Teismo pirmininko skyrimo tvarka.

Lietuvos Konstitucinio Teismo pirmininko skyrimo tvarka yra įtvirtinta Konstitucijoje: 103 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo pirmininką iš šio teismo teisėjų skiria Seimas Respublikos Prezidento teikimu, 67 straipsnio 10 punkte įtvirtinta, kad Seimas skiria Konstitucinio Teismo teisėjus bei šio teismo pirmininką, o 84 straipsnio 1 punkte – kad Respublikos Prezidentas, paskyrus visus Konstitucinio Teismo teisėjus, iš jų teikia Seimui skirti Konstitucinio Teismo pirmininko kandidatūrą. Šiose konstitucinėse nuostatose įtvirtinti pagrindiniai Konstitucinio Teismo pirmininko skyrimo tvarkos elementai: skiriant Konstitucinio Teismo pirmininką, dalyvauja dvi valstybės valdžios institucijos – Seimas ir Respublikos

³⁵ Mitchel Lasser, „European Judicial Appointment Reform, A Neo-institutionalist Approach“, iš *Judicial Power: How Constitutional Courts affect political transformations*, Christine Landfried (Cambridge, 2019), 94.

³⁶ Michal Bobek, *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts* (Oxford, 2015), 14.

Prezidentas, veikiančios kiekviena joms numatytos kompetencijos ribose. Konstitucijoje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo pirmininko kandidatūrą renkasi Respublikos Prezidentas. Jis šią savo kompetenciją gali įgyvendinti tik tada, kai jau yra paskirti visi Konstitucinio Teismo teisėjai. Taigi, Konstitucinio Teismo pirmininkas natūraliai paskiriamas vėliau nei suformuojama galutinė Konstitucinio Teismo sudėtis: Respublikos Prezidentui reikia laiko išsirinkti vieną iš Konstitucinio Teismo teisėjų, pristatyti jį Seimui, o Seimui – priimti sprendimą dėl Respublikos Prezidento pasirinkimo. Kaip ir daugeliu kitų klausimų, sklandžiam Konstitucinio Teismo pirmininko paskyrimui reikia abiejų institucijų – Seimo ir Respublikos Prezidento – bent jau neformalaus sutarimo dėl asmens, galinčio vadovauti Konstituciniam Teismui. Priešingu atveju procesas gali užtrukti tol, kol Respublikos Prezidentas pataikys pasirinkti tokią Konstitucinio Teismo pirmininko kandidatūrą, kuri būtų priimtina Seimo daugumai.

Iki šiol Lietuvoje didesnių trikdžių skiriant Konstitucinio Teismo pirmininką nekildavo. Regis, Respublikos Prezidentas paprastai pasitikėdavo kadenciją baigiančio pirmininko sprendimu, kuriuo jis paskirdavo laikinąjį Konstitucinio Teismo pirmininką, ir laikinasis pirmininkas gana greit tapdavo nuolatiniu. Žinoma, tai veikia tik tuo atveju, kai kadenciją baigiantis pirmininkas pasinaudoja jam Konstitucinio Teismo įstatymo suteikta teise paskirti laikinąjį pirmininką. Tačiau jei kadenciją baigiantis pirmininkas to nepadarytų, Konstitucinis Teismas neliktų be pirmininko net ir laikinai, kol Respublikos Prezidentas ir Seimas imsis atitinkamų veiksmų: pagal Konstitucinio Teismo įstatymą nepaskyrus pirmininko, laikinai Konstituciniam Teismui vadovauja vyriausias pagal amžių teisėjas.

Vis dėlto diskutuotina, ar tokia Konstitucinio Teismo pirmininko skyrimo tvarka, kai šiame procese dar kartą (jau paskyrus visus Konstitucinio Teismo teisėjus) dalyvauja dvi politinės institucijos, yra iš tiesų pati geriausia ir sudaranti prielaidas išvengti politinės įtakos Konstituciniam Teismui ateityje. Kas galėtų paneigti, kad iš konkretaus Prezidento ir Seimo pasirinkto Konstitucinio Teismo pirmininko gali būti tikimasi tam tikrų pokyčių bylų nagrinėjimo eilėje ar net tam tikrų sprendimų, Konstituciniam Teismui nagrinėjant bylas. Be abejo, sprendimą konstitucinės justicijos bylose priima visi devyni Konstitucinio Teismo teisėjai absoliučia balsų

dauguma, tačiau, pavyzdžiui, situacijose, kai balsai pasiskirsto apylygiai, pirmininkas savo autoritetu galėtų nusverti sprendimą į vieną ar į kitą pusę.

Kai kuriose Europos valstybėse (kaip antai Latvijoje, Kroatijoje, Belgijoje, Italijoje, Portugalijoje, Slovėnijoje, Ispanijoje), paskyrus visus konstitucinio teismo ar institucijos, atliekančios konstitucinės kontrolės funkcijas, teisėjus, konstitucinio teismo pirmininką, taip pat ir jo pavaduotoją, jei jis yra, iš savo narių renka patys teisėjai slaptu balsavimu balsų dauguma. Lenkijoje Konstitucinio Tribunolo pirmininką ir jo pavaduotoją skiria Respublikos Prezidentas, tačiau kandidatūrą jam siūlo visų Konstitucinio Tribunolo teisėjų susirinkimas. Tokia konstitucinio teismo pirmininko skyrimo tvarka Venecijos komisijos yra įvertinta kaip rekomenduotina³⁷ ir suteikianti daugiau nepriklausomumo garantijų nuo politinių institucijų konstituciniams teismams. Atsižvelgiant į tai, kad konstitucinio teismo pirmininkas yra daugiau institucijos administracines, organizacines ir reprezentacines funkcijas atliekantis asmuo, manytina, kad tokia rekomendacija būtų itin verta dėmesio. Nors Konstitucinio Teismo pirmininkas yra tokius pačius įgaliojimus turintis teisėjas, kaip ir kiti, jis vis tiek turi *primus inter pares* statusą dėl jam Konstitucinio Teismo įstatyme priskirtų papildomų minėtų funkcijų. Tad Konstitucinio Teismo teisėjams suteikiant galimybę patiems spręsti, kas turėtų organizuoti jų darbą, būtų neabejotinai sustiprintas Konstitucinio Teismo nepriklausomumas, autonomiškumas, sumažinta galimybių politizuoti Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procesą.

Lietuvos atveju pokyčiams besipriešinantys skeptikai, be abejo, tuoj pat pateiktą Konstitucijos stabilumo argumentą ir primintą oficialiąją konstitucinę doktriną, kurioje sakoma, kad Konstitucijos stabilumas yra didžiulė teisinė vertybė³⁸, nes, kaip minėta, Lietuvos Konstitucinio Teismo pirmininko skyrimo tvarka yra įtvirtinta Konstitucijoje ir norint ją pakeisti tektų keisti bent tris Konstitucijos straipsnius. Kita vertus, šioje situacijoje derėtų įvertinti ir pasvarstyti, kas yra svarbiau – Konstitucijos

³⁷ „Venecijos komisijos 2009 m. birželio 15 d. nuomonė Ukrainai dėl Konstitucijos pataisų CDL-AD(2009)024“, Venice commission, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)024-e).

³⁸ Pavyzdžiui, „Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292.

stabilumas ar Konstitucinio Teismo nepriklausomumo stiprinimas? Konstitucija, 1992 m. priimta kaip politinio kompromiso rezultatas, kitokio reguliavimo numatyti ir negalėjo: Konstitucinis Teismas buvo visiškai nauja, iki tol Lietuvoje niekada neegzistavusi institucija, tad jos formavimui buvo skiriama daug dėmesio. Natūralu, kad šiame procese buvo numatyta dalyvauti svarbiausioms valstybės valdžios institucijoms. Tačiau, metams bėgant, valstybei ir demokratijai stiprėjant, kai kurie pokyčiai neišvengiamai būtini. Šiandien jau niekas negalėtų ginčyti, kad stiprus ir nepriklausomas Konstitucinis Teismas yra valstybės demokratijos ir teisės viršenybės garantas, tad kiekviena galimybė dar labiau sustiprinti jo nepriklausomumą turėtų būti vertintina teigiamai. Be abejo, tokiems pokyčiams reikia stiprios politinės valios, kuri leistų nukirsti vieną giją, jungiančią ją pačią su konstitucinės kontrolės institucija.

Analizuojant Lietuvos Konstitucinio Teismo pirmininko instituciją, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad nei Konstitucijoje, nei Konstitucinio Teismo įstatyme nėra apibrėžiama Konstitucinio Teismo pirmininko kadencijos trukmė. Pagal susiformavusią konstitucinę tradiciją Konstitucinio Teismo pirmininkas skiriamas laikotarpiui, kuris sutampa su jo, kaip Konstitucinio Teismo teisėjo, įgaliojimų laikotarpiu³⁹. Pasibaigus Konstitucinio Teismo pirmininko kadencijai (kai baigiasi jo, kaip teisėjo, kadencija), tačiau į jo vietą nepaskyrus naujo teisėjo ir naujo pirmininko, buvusio Konstitucinio Teismo pirmininko kadencija gali prasitęsti neribotam laikui. Taip atsitiko Seimui 2020 m. nepaskyrus naujų Konstitucinio Teismo teisėjų, kurių vienas turėjo pakeisti kadenciją baigusį Konstitucinio Teismo pirmininką. Taip Konstitucinio Teismo pirmininko kadencija prasitęsė daugiau nei metams, prasitęsęs, jo kaip teisėjo, kadencijai iki bus paskirtas naujas Konstitucinio Teismo teisėjas. Tarp teisininkų ir kitų visuomenės narių net kilo diskusijų, ar Konstitucinio Teismo pirmininkas, pasibaigus, jo kaip teisėjo, įprastai devynerių metų kadencijai, yra legitimus ir teisėtas⁴⁰.

³⁹ Vytautas Sinkevičius ir kiti, *Konstituciniai ginčai* (Vilnius: MRU, 2019), 110.

⁴⁰ Pavyzdžiui, Egidijus Šileikis, „Naujos prielaidos manipuliacijoms nekeisti Konstitucinio Teismo teisėjo ir pirmininko“, TeisePro “<https://www.teise.pro/index.php/2021/01/13/egidijus-sileikis-naujos-prielaidos-manipuliacijoms-nekeisti-konstitucinio-teismo-teisejo-ir-pirmininko/>”.

Tokios abejonės meta netikrumo šešėlį ir ant Konstitucinio Teismo nutarimų, kurie priimami tuo pereinamuoju laikotarpiu, teisėtumo.

Minėtos konstitucinės tradicijos egzistavimą, norėdamas išsklaidyti kylančias abejonas dėl jo veiklos teisėtumo, patvirtino ir pats Konstitucinis Teismas⁴¹, nors toks Konstitucinio Teismo pareiškimas vertintinas nevienareikšmiškai: visų pirma, toks pareiškimas neturi visiškai jokios teisinės galios, nes tai nėra vienas iš Konstitucinio Teismo priimamų dokumentų – savo poziciją Konstitucinis Teismas teisiniais klausimais dėsto sprenddamas konstitucinės justicijos bylas ir priimdamas nutarimus bei sprendimus; antra, toks Konstitucinio Teismo pareiškimas gali būti suprastas kaip išankstinės nuomonės dėl tam tikrų Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatų konstitucingumo pareiškimas, kai jos net nebuvo užginčytos Konstituciniame Teisme. Jei taip atsitiktų, Konstitucinio Teismo poziciją šio pareiškimo pagrindu būtų galima nuspėti iš anksto. Kadangi situacija, kai nuo bylos sprendimo nusišalina visas Konstitucinis Teismas, yra negalima, nes tada nebūtų įmanoma vykdyti konstitucinės patikros funkcijos, tokių pareiškimų, kuriuose kad ir netiesiogiai užsimenama apie esamą ar būsimą teisinį reguliavimą, kuris kada nors gali tapti konstitucinės kontrolės objektu, ateityje Konstitucinis Teismas turėtų vengti.

Tokios netikrumo situacijos būtų išvengta, jei įstatymų leidėjas aiškiai numatytų Konstitucinio Teismo pirmininko kadencijos trukmę, kaip tai yra padaryta kai kuriose kitose Europos valstybėse. Antai Latvijoje Konstitucinio Teismo pirmininko kadencijos trukmė yra treji metai⁴², nors Konstitucinio Teismo teisėjo kadencijos trukmė yra dešimt metų; kadencijų skaičius neribojamas, tad turėdamas kolegų pasitikėjimą, tas pats teisėjas Konstitucinio Teismo pirmininku per savo teisėjo kadenciją gali būti ir tris kartus. Italijoje pačių Konstitucinio Teismo teisėjų rinkto pirmininko kadencijos trukmė taip pat yra treji metai, tačiau pirmininko kadencija gali būti trumpesnė, jei baigiasi Konstitucinio Teismo teisėjo kadencija. Italijos Konstitucinio Teismo pirmininkas pats pasirenka savo pavaduotoją,

⁴¹ „Konstitucinio Teismo 2020 m. birželio 16 d. pareiškimas“, LRKT, <https://www.lrkt.lt/lt/naujienos/ivykiai/konstitucinio-teismo-pareiskimas/1622>.

⁴² „Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas“, 12 straipsnis, <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/2016/02/04/constitutional-court-law/>.

kuris prireikus laikinai eina pirmininko pareigas. Portugalijos Konstitucinio Teismo pirmininko kadencija ilgesnė – ketveri su puse metų ir taip pat gali būti atnaujinama. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Konstitucinio Teismo teisėjų kadencijos trukmė pagal Konstituciją yra devyneri metai, manytina, kad būtų tinkama pirmininko kadencijos trukmę apriboti trimis arba keturiais metais, su galimybe būti išrinktu pakartotinai, jei taip nuspręstų visi Konstitucinio Teismo teisėjai. Taip autoritetą tarp kolegų turintis teisėjas galėtų vadovauti Konstituciniam Teismui kad ir visą jam skirtą kadenciją, tačiau toks sprendimas būtų paremtas demokratiniu visų Konstitucinio Teismo teisėjų pasirinkimu.

Lietuvos atveju daugiau aiškumo atsirastų ir tuo atveju, jei įstatymų leidėjas legitimizuotų minėtą konstitucinę tradiciją ir nustatytų, jog Konstitucinio Teismo pirmininko kadencija sutampa su jo kaip teisėjo kadencija, kuri pagal Konstituciją baigiasi praėjus devyneriems metams. Taip pat įstatyme reikėtų sureguliuoti ir atvejus, kai pasibaigus Konstitucinio Teismo teisėjo, esančio Konstitucinio Teismo pirmininku, devynerių metų kadencijai, į jo vietą numatytu laiku nepaskiriamas kitas Konstitucinio Teismo teisėjas ir senojo teisėjo kadencija prasitęsia iki tol, kol bus paskirtas naujasis Konstitucinio Teismo teisėjas. Kadangi toks Konstitucinio Teismo teisėjas savo pareigas eina laikinai, iki tol, kol valstybės valdžios institucijos įvykdys savo konstitucinę pareigą atnaujinti Konstitucinio Teismo sudėtį, manytina, kad nėra pagrindo kartu pratęsti ir Konstitucinio Teismo pirmininko kadenciją. Dėl nenumatytų aplinkybių prasitęsusi Konstitucinio Teismo teisėjo kadencija neturėtų būti visiškai tapatinama su „normalia“ konstitucine devynerių metų Konstitucinio Teismo teisėjo kadencija, tad, pasibaigus Konstitucijos numatytam laikui, toks teisėjas vykdo teisėjo įgaliojimus tam, kad nenutrūktų Konstitucinio Teismo veikla, tačiau netenka visų kitų turėtų pareigų, *inter alia* vadovavimo Konstituciniam Teismui. Tokiu atveju turėtų būti skiriamas laikinasis Konstitucinio Teismo pirmininkas. Tą galėtų padaryti buvęs Konstitucinio Teismo pirmininkas, pasinaudodamas jam Konstitucinio Teismo įstatymo suteiktais įgaliojimais paskirti teisėją, laikinai eisiantį Konstitucinio Teismo pirmininko pareigas, arba palikti šias pareigas vykdyti vyriausiam pagal amžių Konstitucinio Teismo teisėjui. Tada, tikėtina, kiltų mažiau abejonių dėl Konstitucinio

Teismo pirmininko legitimumo ir niekas negalėtų kvestionuoti tuo laikotarpiu priimtų Konstitucinio Teismo nutarimų teisėtumo.

Išvados

Sklandus Konstitucinio Teismo teisėjų sudėties atnaujinimas yra ypač svarbus tiek užtikrinant Konstitucinio Teismo nepriklausomumą, tiek įsitikinant, kad konstitucinę teisingumą vykdo teisėtas, pagal įstatymą sudarytas Konstitucinis Teismas. Tačiau praktikoje pasitaiko atvejų, kai konstitucinio teismo teisėjų rotacija gali neįvykti laiku dėl dvejopų priežasčių: pirma, dėl to, kad šiame procese dalyvaujančios valstybės valdžios institucijos, skirdamos konstitucinio teismo teisėjus, pažeidžia Konstitucijoje ir ordinarinės teisės aktuose nustatytas teisėjų skyrimo taisykles, peržengdamos joms suteiktos kompetencijos teikti kandidatūras ar skirti teisėjus ribas, laiku sąmoningai nevykdo joms priskirtų konstitucinių įgaliojimų ir taip vilkina arba iškreipia konstitucinės rotacijos procesą; antra, dėl to, kad šiame procese dalyvaujančios institucijos veikia joms priskirtų įgaliojimų ribose, tačiau jų veiksmai užtrunka, *inter alia* dėl nepakankamo visų galimų aspektų teisinio reglamentavimo.

Konstitucijoje nustatytu laiku neįvykęs Konstitucinio Teismo sudėties atnaujinimas gali pranašauti rimtą konstitucinę krizę, kurios sprendimo būdų paieška, priklausomai nuo politinės valios nebuvimo, gali užtrukti keletą metų. Jei nacionalinės teisės aktais nėra numatyta, kad, laiku nepaskyrus naujų konstitucinio teismo teisėjų, pareigas toliau eina baigusieji kadenciją, gali sutrikti konstitucinio teismo veikla, pailgėti konstitucinės justicijos bylų nagrinėjimas. Konstitucijos neatitinkančios situacijos padėtų išvengti tokia konstitucinės rotacijos procedūra, kurioje valstybės valdžios institucijų įtaka konstitucinio teismo atsinaujinimui būtų kuo mažesnė.

Sklandžią konstitucinio teismo teisėjų rotaciją padėtų užtikrinti kuo detalesnis teisėjų skyrimo procedūros reglamentavimas, numatant terminus, kada teisę teikti kandidatus turintys subjektai privalo tai padaryti, ir per kiek laiko iš pateiktų kandidatų turi būti paskirti Konstitucinio Teismo

teisėjai, kad jie spėtų prisiekti, prieš baigiantis anksčiau paskirtų Konstitucinio Teismo teisėjų kadencijai.

Didesnį Konstitucinio Teismo nepriklausomumą leistų užtikrinti tokia Konstitucinio Teismo pirmininko skyrimo tvarka, kai pirmininką iš savo narių renka patys Konstitucinio Teismo teisėjai. Taip būtų sumažinta politinių institucijų įtaka Konstitucinio Teismo formavimui. Taip pat turėtų būti numatyta Konstitucinio Teismo pirmininko kadencijos trukmė, aiškiai sureguliuota, kas turėtų eiti Konstitucinio Teismo pirmininko pareigas, pasibaigus Konstitucinio Teismo pirmininko devynerių metų teisėjo kadencijai, iki kol bus paskirtas kitas Konstitucinio Teismo teisėjas ir pirmininkas.

THE MECHANISM FOR THE RENEWAL OF THE COMPOSITION OF CONSTITUTIONAL JUSTICES AS A PRECONDITION FOR THE INDEPENDENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT

Jolita Miliuvienė

Mykolas Romeris University

Summary. *The mechanism for the renewal of the composition of the Constitutional Court, enshrined in the provisions of the Constitution of the Republic of Lithuania, functioned smoothly for nearly thirty years. However, in spring 2020 the constitutionally-scheduled rotation of the Constitutional Court's justices failed, as three new justices were not appointed in place of the three justices whose mandate had expired. This procedure was delayed by more than one year. This shook the day-to-day existence of one of the most important institutions in the state, and raised a number of questions regarding the functionality of the aforementioned renewal mechanism and the independence of the Constitutional Court from other state institutions. The procedure for the appointment of constitutional justices with the involvement of different political state institutions is one of the most sensitive questions of constitutional justice. This requires the general consensus of all participating subjects (those nominating candidates and those appointing justices) and a strong responsibility to choose impartial, independent, and qualified nominees. This article seeks to establish which mechanism for the renewal of the composition of the Constitutional Court requires the least political involvement in appointing constitutional justices, to analyse the constitutional powers of state institutions or officers participating in this procedure, and to examine whether there could be some legal leverage for the proper execution of constitutional obligations. Particular attention is paid to the appointment of the Chairperson of the Constitutional Court, while evaluating the advantages and disadvantages of different procedures.*

Keywords: *Constitutional Court, rotation, appointment of judges, renewal of the composition, rule of law, separation of powers.*

Jolita Miliuvienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto lektorė, mokslo darbuotoja, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** konstitucinė teisė, žmogaus teisių ir laisvių apsauga, konstitucinės ir tarptautinės teisės santykis, konstitucinė *soft law*.

Jolita Miliuvienė, researcher and lecturer at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, doctor of social sciences (Law). **Research interests:** constitutional law, human rights protection, interaction between constitutional and international law, constitutional *soft law*.