

1. TEISĖS ISTORIJA

MAŽASIS SEIMAS – RYŠKUS EPIZODAS LIETUVOS PARLAMENTARIZMO RAIDOJE

Prof. habil. dr. Mindaugas Maksimaitis

Lietuvos teisės akademija, Teisė fakultetas, Teisės istorijos katedra, Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 71 45 39
Elektroninis paštas tistk@lta.lt

Pateikta 2000 m. balandžio 27 d.

Parengta spausdinti 2000 m. rugpjūčio 28 d.

Recenzavo Vilniaus universiteto prof. G. Vansevičius ir Vilniaus pedagoginio universiteto doc. dr. J. Skirius

S a n t r a u k a

Mažasis seimas Lietuvos Steigiamojo Seimo buvo įsteigtas 1920 m. spalio 22 d., kai valstybei dėl prasidėjusios lenkų agresijos iškilo reali grėsmė.

Straipsnyje aptiriamos istorinės ir teisinės prielaidos šiai institucijai atsirasti, analizuojami Mažojo seimo sudarymo įstatymo nuostatai, pabrėžiant, jog jis buvo įsteigtas tik tai vienai dėl karo padarytai Steigiamojo Seimo pertraukai, kai iškilusio kraštui pavojaus akivaizdoje reikėjo geriau koordinuoti valdžios institucijų darbą, rodyti didesnę lankstumą ir veiklumą darbe.

Įstatymas delegavo Mažajam seimui, sudarytam laikantis frakcinės Steigiamojo Seimo proporcijos, beveik visą savo kompetenciją, išskyrus tik jam vienam priklausančias steigiamąsias galias nustatyti valstybės pagrindus, taip pat teisę ratifikuoti tarptautines sutartis.

Straipsnyje apžvelgiama beveik tris mėnesius (iki 1921 m. sausio 17 d.) trukusi Mažojo seimo veikla. Per šį laikotarpį įvyko 45 jo posėdžiai, apsvaistytas 51 įstatymo projektas, iš kurių 25 buvo priimti. Svarstyta viena interpelacija, klausyti ministrų atsakymai į Steigiamojo Seimo narių pateiktus paklausimus.

Mažojo seimo įsteigimas ir veikla, sudarant palankesnes sąlygas autoritetingiausiems visuomenės nariams įsitraukti į tiesioginę veiklą, sutelkiant krašto pajėgas kovai su agresoriumi, nesutrikdė Steigiamojo Seimo, pagrindinę laiko dalį, kol buvo rengiami valstybės pagrindiniai įstatymai, skyrusio einamajai parlamentinei veiklai, darbo ritmo.

Mažojo seimo sudarymas ir veikla – neeilinis įvykis Steigiamojo Seimo ir apskritai Lietuvos parlamentarizmo raidoje. Jo sumanymas parodė politinį Steigiamojo Seimo lankstumą, šio Seimo atstovų norą ir sugebėjimą savo įsitikinimus ir valią pajungti bendriems valstybės interesams, mokėjimą sutartinai ieškoti tinkamiausių nestandartinių sprendimų, stengiantis įveikti sunkiausias negandas.

Mažojo seimo problematika mokslinėje literatūroje yra nedaug nagrinėta, nors apskritai, analizuojant Lietuvos Steigiamojo Seimo veiklą, apie jį užsimenama beveik kaskart, nes jo įsteigimas ir veikla sudaro nors ir neilgą, bet labai ryškų šios veiklos tarpsnį. Neatsitiktinai, pažymint Steigiamojo Seimo penkiasdešimties metų sukaktį, šiai datai skirtame lietuvių išėjimo žurnale „Tėvynės sargas“ 1970 m. Nr. 1(31) tarp išspausdintų keturių istorinių dokumentų, šalia trijų Lietuvos konstitucinių aktų buvo paskelbtas (p. 155) būtent Mažojo seimo įstatymo tekstas. Tačiau bent kiek detalesnį teisinį šios parlamentinės institucijos vertinimą randame tik M. Römerio [1, p. 114–116], iš dalies – D. Krivicko [2, p. 28–29], P. V. Raulinai-

čio [3, p. 53–55], istorinį – V. Daugirdaitės–Sruogienės [4, p. 118–120], P. Pauliukonio [5, p. 197–200], L. Šmulksčio (6, p. 8–9), V. Viliamo [7, p. 84–85] darbuose, kurių didžioji dalis išleista išėivijoje.

Mažojo seimo organizacijos ir veiklos tyrimą ap sunkina tai, kad, skirtingai nei Steigiamajo Seimo plenumo, nėra paskelbtų jo posėdžių stenogramų, veiklą menkai tenušvietė dar negausi ano meto spauda, o archyvo likimas apskritai nežinomas.

Šiame straipsnyje mėginama, pasiremiant teisės aktais, spaudos kronika, kuklia archyvine medžiaga bei jau esama literatūra, teisiniu požiūriu įvertinti Mažojo seimo instituciją ir atskleisti jo vaidmenį parlamentarizmo raidai Lietuvoje.

1. Istorinės ir teisinės Mažojo seimo sudarymo prielaidos

1920 m. rugpjūčio mėnesį Lietuva atgavo Vilnių. Ne tik buvo sugrąžinta istorinė valstybės sostinė, bet ir atsirado viltis, kad pagaliau prasidės ramus ir taikus gyvenimas, kurio laukta jau šešerius metus – nuo pat Didžiojo karo pradžios. Deja, puoselėtos viltys neišsipildė.

Prancūzų pagalbos dėka sustiprėjusi, 1920 m. ankstyvą rudenį Lenkija ėmė stumti jau Varšuvą spėjusią pasiekti rusų Raudonąją armiją ir, nepaisant Lietuvos vyriausybės paskelbto neutraliteto, Gardino–Augustavo ruože pradėjo puldinėti jauną jos kariuomenę, suduodama keletą skaudžių smūgių. Vis dėlto spalio 7 d. Suvalkuose, dalyvaujant Tautų Sąjungos stebėtojams, buvo pasirašyta sutartis, kuria Lenkija pripažino Lietuvos teises į Vilnių. Bet jau po dviejų dienų ši sutartis buvo šurkščiai sulaužyta: J. Pilsudskio įsakytas gen. L. Želigovskis užgrobė Vilnių ir plačiu frontu ėmė brautis gilyn į Lietuvą. Vietoj lauktos ramybės krašte staiga susidarė nepaprastai grėsminga padėtis.

Lietuvoje prasidėjo reto dvasinio pakilimo ir tautos susitelkimo dienos. Žmonės buvo kupini ryžto apginti atgautą ir brangia kraujo kaina apgintą savo krašto nepriklausomybę. Kaip 1919–aisiais, į rinkimosi punktus gausiai patraukė savanoriai, ištuštėjo gimnazijų klasės, sodžiaus jaunimas būrėsi į formuojamą „Geležinio vilko“ raitelių pulką. Kūrėsi visuomeniniai Lietuvos gynimo komitetai, kariams į frontą siunčiami gyventojų suaukoti šilti drabužiai, maistas, renkamos aukos ginklams. Žmonės atsisakydavo vertingesnio daikto, šeimos relikvijų – auksinių ir sidabrinių žiedų, grandinėlių, kryželių.

Tuo metu Kaune kasdienį darbą dirbo Steigiamasis Seimas, visuomenės plačiai tituluojamas Lietuvos šeiminku. Jame posėdžiavo gausus būrys – 112 – daugiausia jaunų (tik aštuoni atstovai turėjo per 50, o dvidešimt devyni dar nebuvo sukakę ir 30 metų), sveikų ir energingų žmonių. Jame, kaip įprasta parlamentuose, buvo sakomos kalbos ir daugumos klausimų sprendimas užtrukdavo keletą dienų. Nors ir tvyrojo nerimas, iš tribūnos ir kuluaruose aidėjo nerimastingi balsai, tačiau, iš šalies pažvelgus, visas šis vaizdas tarsi nesiderino su bendra krašto atmosfera.

Steigiamajame Seime posėdžiavo įvairių socialinių sluoksnių, skirtingo ideologinio ir politinio nusistatymo žmonės, bet juos jungė siekimas išsaugoti ir sutvirtinti Lietuvos valstybę ir jos nepriklausomybę, karštas noras padaryti šaliai visa, kas buvo kiekvieno jų jėgoms. Be to, įtempta ir greitai kintanti padėtis reikalavo tokių pat greitų ir tikslų sprendimų, o Steigiamajo Seimo plenumo sudėtinga parlamentinė posėdžių procedūra nebuvo pritaikyta skubiems sprendimams daryti. Ne visada karo sąlygomis buvo naudingas Seimo veiklos viešumas. Bet kuriuo metu galėjo iškilti sunkumų sukvečiant posėdžių kvorumui reikalingą atstovų skaičių [8, p. 114].

Susiklosčiusi padėtis priminė dar taip nesenus 1919–uosius, kai bolševikai mėgino išrauti besikalančius Lietuvos laisvės daigus, o pradėtoji organizuoti centrinių valstybinių įstaigų sistema, kurioje, kaip to reikalavo 1918 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai, aiškiai vyravo Valstybės taryba su kolektyvine savo ir valstybės vadovybe, buvo nepakankamai lanksti, neleido operatyviai reaguoti į sparčiai besikeičiančią politinę situaciją. Tuometinis konstitucinis įstatymų leidėjas – Valstybės taryba – buvo ryžusis laikinai užleisti savo funkcijas vykdomosios valdžios institucijoms ir joms netrukdyti. Siekdama valdžią telkti vyriausybės rankose, išvengti ilgos ir sudėtingos įstatymų leidimo procedūros, Valstybės

taryboje įgijusios tipišką parlamentinę formą, 1919 m. balandžio 4 d. ji peržiūrėjo Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius ir priėmė naują jų redakciją. Svarbiausia centrinių valstybės įstaigų sistemoje tapo vykdomoji valdžia – kolegialų Valstybės tarybos prezidiumą pakeitė vienasmenis valstybės prezidentas ir Ministrų kabinetas; prezidentui suteikta išimtinė teisė šaukti Valstybės tarybos sesijas ir jas paleisti, o tarp Tarybos sesijų ar per jų pertraukas – pačiam leisti įstatymus, priimtus Ministrų kabineto. Tik Ministrų kabineto veiklos kontrolė buvo palikta Valstybės tarybai. Ministrų kabinetas privalėjo turėti jos pasitikėjimą. Konstitucija tokiu būdu sudarė sąlygas sutelkti valdžią vykdomosios valdžios institucijų rankose, kas būtina valstybei iškilusios grėsmės akivaizdoje.

Įgyvendindama šias Konstitucijos nuostatas, 1919 m. balandžio 4 d. Valstybės taryba prezidentu išrinko A. Smetoną, kuris per pusę metų, iki pat spalio, Valstybės tarybos nė karto nešaukė, ir tai užtikrino karo sąlygoms būtiną valdymo operatyvumą.

Tačiau dabar Steigiamasis Seimas buvo pašauktas reikšti suverenines Lietuvos galias, todėl, rūpindamasis visą politinę valdžią išlaikyti savo rankose, nesijautė turįs teisę pasitraukti ir tautos suteiktą mandatą bent laikinai perleisti vyriausybei. Juolab, kad pagal jo paties priimtą 1920 m. Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją jis buvo monopolizavęs įstatymų leidžiamąją galią ir nustatęs griežtą vykdomosios valdžios kontrolę. Šįkart nenorėta leisti, kad, Steigiamajam Seimui net ir laikinai neposėdžiaujant, valstybės valdymas netektų parlamentinės drausmės garanto.

Steigiamojo Seimo pilnačiai pavaduoti visai netiko vadovaujanti jo institucija – Prezidiumas, nes jam, remiantis Steigiamojo Seimo statuto 8, 13 ir 15 straipsniais [9], tebuvo pavestas bendras vadovavimas seimo darbui. Savarankiškai jis negalėjo atlikti jokių seimo funkcijų, be to, jame tebuvo atstovaujama įtakingiausioms parlamentinėms frakcijoms.

Atsisakyta taip pat minties laikinai patikėti valdžią kitai nuolatinei Steigiamojo Seimo institucijai – Seniūnų sueigai, sudarytai laikino 1920 m. gegužės 18 d. Steigiamojo Seimo statuto pagrindu iš Steigiamojo Seimo prezidiumo, taip pat visų frakcijų atstovų [9]. Tiesa, sueigoje dažniausiai dalyvavo frakcijų lyderiai [1, p. 113], o stambiosios frakcijos turėjo po atstovą nuo kiekvienos dešimties savo narių. Taigi čia gana gerai buvo atstovaujama Steigiamojo Seimo politinėms jėgoms. Be to, Seniūnų sueigai buvo specialiai numatyta galimybė pavaduoti Steigiamojo Seimo pilnatį jo darbo pertraukų metu, o kartą jai tai jau buvo tekę daryti. Specialiai tam tikslui 1920 m. rugpjūčio 13 d. buvo priimtas įstatymas [10], leidęs Seniūnų sueigai, pavaduojant Steigiamąjį Seimą, naudotis visomis jo turimomis vyriausybės veiklos priežiūros priemonėmis, išskyrus interpeliacijos teisę. Tačiau nežinant, kiek ilgai Steigiamojo Seimo plenumas negalės būti sušauktas, Seniūnų sueiga jam pavaduoti taip pat netiko, ir ne tik dėl ribotų parlamentinės valdymo kontrolės priemonių, bet ir dėl galios leisti įstatymus neturėjimo.

Teko ieškoti kitokio, nestandartinio sprendimo.

2. Teisiniai Mažojo seimo sudarymo ir veiklos pagrindai

Vėly 1920 m. spalio 22 d. vakarą, 20 val. 15 min., buvo atnaujintas prieš šešias valandas pertrauktas 54–tasis Steigiamojo Seimo posėdis. Svarstytas tos dienos posėdžio dienotvarkėje nenumatytas klausimas. Posėdžiui pirmininkaujantis Steigiamojo Seimo pirmininkas A. Stulginskis suteikė žodį seimo atstovui M. Krupavičiui, kuris pasiūlė laikinai sumažinti Steigiamojo Seimo sudėtį, išsaugant visus reikiamus įgaliojimus įstatymų leidybos ir vyriausybės priežiūros sferose, išskyrus sutarčių su svetimomis valstybėmis ratifikavimą. Pasiūlymą jis motyvavo pirmiausiai tuo, kad pagrindinis Steigiamojo Seimo uždavinys esąs parengti konstituciją ir žemės reformą, tačiau iš tikrųjų pastaruoju metu jam daugiausia tenka rūpintis aktualiais krašto reikalais; antra, iškilusio kraštui pavojaus akivaizdoje reikią geriau koordinuoti valdžios institucijų darbą, rodyti didesnę lankstumą ir veiklumą darbe. Jo žodžiais tariant, likusieji Steigiamojo Seimo atstovai turėtų pasklisti po kraštą ir ten organizuoti žmones ginti valstybę arba bent teikti jiems teisingą informaciją apie padėtį.

Kartu M. Krupavičius referavo atitinkamo įstatymo projektą [11, p. 519].

Literatūroje [7, p. 84] išsakomas spėjimas, kad krikščionių demokratų bloko lyderis M. Krupavičius savo pasiūlymą iš anksto derinęs su valstiečių liaudininkų bloko atstovais. Tačiau iš pasiūlymo svarstymo Steigiamojo Seimo pilnaties posėdyje medžiagos galima spręsti, kad projektas buvęs parengtas vienoje seimo pakomisijų [11, p. 520, 523], t.y. kažkurios seimo komisijos sudarytame labiau specializuotame siauresnės sudėties kolektyve, o tai reiškė jį nebuvus tik dviejų Steigiamojo Seimo blokų susitarimo rezultatu.

Debatuose dėl pasiūlymo kalbėjo dešimt Steigiamojo Seimo atstovų iš įvairių frakcijų. Iš kalbėjusiųjų tik socialdemokratai K. Venslauskis ir J. Plečkaitis išreiškė savo frakcijos susirūpinimą neva diktatūriniu pasiūlymo pobūdžiu ir nuomonę, jog visos sudėties Steigiamojo Seimo nutarimai turėtų didesnę autoritetą tarp gyventojų; frakcija mananti esą „negalima mažai žmonių grupei perduoti Steigiamojo Seimo teises“. Stodami prieš naujos institucijos steigimą, šie kalbėtojai pritarė siūlymui skelbti Steigiamojo Seimo plenumo darbo pertrauką, bet manė esant tikslinga palikti dirbti komisijas, o įstatymų vykdymo priežiūrą pavesti Seniūnų sueigai [11, p. 519–520, 521].

Kiti kalbėjusieji diskusijoje – V. Lašas, K. Zubauskas, O. Biuchleris, A. Tumėnas, A. Rimka, J. Žitinevičius, K. Ambrazaitis ir K. Bičiūnas – parėmė M. Krupavičiaus idėją ir jo pristatytą įstatymo projektą [11, p. 519–527].

Teisiniu požiūriu Steigiamasis Seimas, būdamas konstituciniu suvereninės galios reiškėju, visiškai teisėtai galėjo kurti naujas institucijas ir joms deleguoti tam tikras savo funkcijas. Nors 1920 m. Laikinosios Konstitucijos 4 straipsnis numatė, kad Steigiamasis Seimas leidžia įstatymus, ratifikuoja sutartis su kitomis valstybėmis, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip vykdomi įstatymai, nenumatydamas galimybių šias teises kam nors deleguoti, šių teisių įvardijimas, pasak M. Römerio, reiškė ne daugiau kaip rodomą Steigiamojo Seimo suvaržymą, nuo kurio „suverenai visuomet savo suverenine galia gali ir pasiliuosuoti“, nes „bet kuris ir bet kurio jo galios momento nepaminėjimas jos nemažina ir jam veikimo priemonių neatima“ [1, p. 95].

Čia pat skubos tvarka paeiliui po visų trijų skaitymų buvo priimtas [11, p. 527] nedidelės apimties, susidedąs vos iš penkių paragrafų, Mažojo seimo sudarymo įstatymas [12].

Įstatymas (2 §) nustatė, jog Mažasis seimas susidės iš Steigiamojo Seimo pirmininko, kuris, beje, tuo metu ėjo ir prezidento pareigas, bei 6 Steigiamojo Seimo renkamų narių. Kad Mažojo seimo darbas neliktų paralyžiuotas dėl kokių nors priežasčių jo nariui prireikus pasitraukti, įstatymas (2 § pastaba) buvo numatęs išrinkti taip pat ir 6 kandidatus.

Skelbta, kad Mažasis seimas nebūsiąs Valstybės taryba ar antraisiais parlamento rūmais, o dirbsiąs, išskyrus nedideles išimtis, tą patį darbą kaip Steigiamasis Seimas [13].

Du įstatymo straipsniai nusakė Mažojo seimo kompetenciją – dalykus iš Steigiamojo Seimo galių katalogo, kuriuos jis pats laikė esant galima ir reikalinga deleguoti kuriamai institucijai. Apskritai Mažajam seimui suteikiama kompetenciją (3 §) sudarė beveik visi įprastiniai parlamentinės institucijos, kurios vaidmenį kartu su savo steigiamosiomis funkcijomis atlikinėjo Steigiamasis Seimas, galių komponentai.

Aptardamas Mažojo seimo galią įstatymų leidybos sferoje, įstatymas jam suteikė ne įstatymų apskritai, o tik „einamųjų“ įstatymų leidimo teisę. Ši nuostata, pirma, kaip tik reiškė, kad Steigiamasis Seimas, sudarydamas Mažąjį seimą, net laikinai neatsisakė ypatingų savo teisių ir Mažajam seimui nedelegavo tik jam vienam priklausančių steigiamųjų galių, t.y. tik pačiam Steigiamajam Seimui patikėto valstybės pagrindų nustatymo bei konstitucinio įtvirtinimo. Antra, M. Römerio manymu, įstatyme vartojama „einamųjų“ įstatymų sąvoka esanti siauresnė ir už įstatymams, iš kurių reikalaujama vien neprieštarauti galiojančiai konstitucijai, taikytiną „paprastųjų“ įstatymų sąvoką, todėl Mažajam seimui taip pat esanti nesuteikta galia leisti organiškų didelės reformos įstatymus, skirtus, pvz., žemės reformai [5, p. 115–116]. Ir nors, pasak M. Krupavičiaus, „einamuosius įstatymus“ esą „galima suprasti kuo plačiausiai, neišskiriant ir pamatinių“ [11, p. 525], iš tikrųjų Mažojo seimo įstatymų leidžiamoji galia buvo ribota eiliniaisiais dienos įstatymais [13], į kuriuos neįėjo konstituciniai ir žemės reformą liečiantys įstatymai [14].

Toliau įstatymas Mažajam seimui suteikė kreditų tvirtinimo, kaip laikinos priemonės, kurios tektų imtis nesant Steigiamojo Seimo patvirtinto valstybės biudžeto, teisę.

Pagaliau įstatymas fiksavo Mažajo seimo įstatymų vykdymo priežiūros teisę. Ši nuostata buvo konkretizuota ketvirtajame paragrafe, kuriame įsakmiai nurodyta, jog Steigiamojo Seimo pertraukos laikotarpiu Ministrų kabinetas ir valstybės kontrolierius už savo darbą atsako Mažajam seimui ir, šiam išreiškus nepasitikėjimą, atsistatydina. Visa tai reiškė, jog vyriausybės kontrolės požiūriu Mažajam seimui buvo suteikta visa Steigiamojo Seimo galia.

Beje, M. Römeris, analizuodamas Mažajo seimo sudarymo įstatymą, samprotavo, kad įstatymo žodžiai „leidžia einamuosius įstatymus“ ir „prižiūri įstatymų vykdymą“, galimas daiktas, apimantys taip pat ir tarptautinių sutarčių ratifikavimo teisę [1, p. 116]. Tačiau iš įstatymo referento Steigiamajame Seime M. Krupavičiaus išsakytos neigiamos pozicijos dėl sutarčių su svetimomis valstybėmis ratifikavimo [11, p. 519], išplaukia priešinga išvada. Tai, kad Mažajam seimui neduota teisė ratifikuoti tarptautines sutartis, patvirtina to meto krikščionių demokratų spauda [13].

Steigiamajam Seimui pateiktame svarstyti įstatymo projekte buvo numatyta, jog „išimtiniais atsitikimais“, kai Steigiamasis Seimas negali susirinkti, Mažasis seimas turi teisę ir į kitus Steigiamojo Seimo kompetencijos dalykus, numatytus Laikinosios Konstitucijos 4 straipsnyje [11, p. 519, 525]. Svarstyimo metu ši nuostata atmesta, motyvuojant tiesiog tuo, kad įstatyme formuluojama Mažajo seimo kompetencija esanti pakankama [11, p. 526].

Nedidelę įstatymo preambulę sudaro nuostata apie jo įsigaliojimo laiką. Joje nurodoma, jog šis įstatymas veikia Steigiamajam Seimui „darant nuo šios dienos sesijos pertrauką“.

Mažajo seimo sudarymo įstatymas pabrėžė, kad naujoji institucija steigiama tiksliai šiai Steigiamojo Seimo pertraukai (1 §), vadinasi, tai buvo epizodinė institucija, nes, Steigiamajam Seimui vėl susirinkus, Mažasis seimas turėjo iš karto būti likviduotas. Nepaskyrus konkrečios sesijos atnaujinimo datos, aktuali teisė ją vėl sukviesti ir tuo nutraukti Mažajo seimo įstatymo galiojimą, buvo patikėta (5 §) ne tik pačiam Mažajam seimui bei jo pirmininkui, bet ir ketvirtadaliui Steigiamojo Seimo atstovų.

Vėlesnėje Lietuvos konstitucinėje raidoje panaši institucija taip pat nebebuvo numatyta.

Mažasis seimas buvo „savotiška naujovė mūsų jaunos valstybės parlamentiniame gyvenime“ [3, p. 53]. Tačiau pasaulinėje konstitucinėje praktikoje siauresnės sudėties parlamentinės institucijos sudarymas nebuvo kažkas nauja ir negirdėta. Antai Čekoslovakijos 1920 m. Konstitucijos 54 straipsnyje buvo numatyta sudaryti nuolatinę siauresnės sudėties parlamentinę instituciją – vadinamąjį 24–ių komitetą [1, p. 114], tačiau, priešingai nei Mažasis seimas, jis veikė nuolat.

3. Svarbiausi Mažajo seimo veiklos momentai

Tą patį vakarą, iš karto po Mažajo seimo sudarymo įstatymo priėmimo, Steigiamasis Seimas išrinko naujosios institucijos narius.

Nors įstatymas nereikalavo, kaip kad formuojant, pvz., Seniūnų sueigą, išlaikyti Mažajame seime tarpfrakcinę Steigiamojo Seimo proporciją, ėmusis jį sudarinėti, į šį politiškai jautrų dalyką buvo atsižvelgta: nuo Steigiamajame Seime turėjusio absoliutinę atstovų daugumą krikščionių demokratų bloko į Mažąjį seimą išrinkti trys atstovai, dvi vietas gavo kitas pagal dydį valstiečių liaudininkų blokas. Nepritarusių Mažajo seimo idėjai socialdemokratų atstovas, ėmus svarstyti patį įstatymą, pareiškė, jog į kuriamą instituciją įeisianti ir jų frakcija [11, p. 526], todėl jie, kaip ir tautinės mažumos, gavo po vieną vietą. Asmeniškai, be Steigiamojo Seimo pirmininko A. Stulginskio, į jo sudėtį išrinkti M. Krupavičius, A. Tumėnas, V. Lašas, M. Sleževičius, K. Venslauskis ir N. Fridmanas.

Kandidatais į Mažajo seimo narius tapo taip pat visų minėtų frakcijų atstovai: E. Draugelis, Juozas Vailokaitis, J. Kriščiūnas, V. Natkevičius, S. Kairys ir M. Soloveičikas [11, p. 527].

Ši atsarga, beje, netrukus pasiteisino: į kitą veiklos barą perėjus arba susirgus M. Krupavičiui, M. Sleževičiui, V. Lašui, K. Venslauskiui, juos Mažajame seime, išsaugant buvusią tarpfrakcinę proporciją, įvairiu metu buvo pakeitę E. Draugelis, J. Kriščiūnas, S. Kairys [14; 15].

Steigiamasis Seimas išsiskirstė tos pačios dienos 23 val. 40 min. [6, p. 528], tada niekam nežinant, kada ir kokiomis sąlygomis jis vėl galės susirinkti. Dalis jo atstovų (J. Galvydis–Bykauskas, P. Lumbis, A. Matulaitis, K. Škirpa, K. Vaitiekūnas ir kt.) išvyko į frontą, dalis – į provinciją burti savanorių, padėti organizuoti šaulių būrius, informuoti žmones apie padėtį, rinkti kariuomenei maistą, šiltus drabužius. Kai kurie Steigiamojo Seimo atstovai stojo į vyriausybės įstaigas arba liko prie Mažojo seimo rengti įstatymų projektus.

Mažojo seimo sudarymo įstatymas buvo pasirašytas 1920 m. spalio 25 d. ir Vyriausybės žiniuose paskelbtas spalio 29 d. Tačiau į pirmąjį posėdį Mažasis seimas susirinko jau spalio 23 d. – kitą dieną seimui išsiskirsčius. Tą dieną Mažojo seimo sekretoriumi ir laikinuoju vicepirmininku išrinktas V. Natkevičius. Sudaryta komisija (A. Tumėnas ir N. Fridmanas) Mažojo seimo statutui parengti, tačiau nežinoma, ar jis buvo parengtas. Pasak spaudos pranešimų, pirmajame posėdyje nusistatyta posėdžiauti kasdien, išskyrus sekmadienius [16, 17], tačiau lapkričio 11 d. nutarta tenkintis trimis posėdžiais per savaitę, kartu numatant galimybę prireikus šaukti ekstra posėdžius [18].

Lapkričio 25 d. posėdyje pirmininko pavaduotojais išrinkti M. Sleževičius ir V. Lašas [18].

Kaip Mažojo seimo pirmininkas A. Stulginskis teigė Steigiamajam Seimui pateiktoje ataskaitoje, per beveik tris veiklos mėnesius Mažasis seimas buvo susirinkęs į 45 posėdžius [19, p. 529]. Veikdamas kaip parlamentinė įstaiga, jis vykdė beveik visas jos funkcijas ir testokojo parlamentui būdingo viešumo.

Įstatymų leidybos srityje pradžioje buvo manyta naudotis Steigiamojo Seimo komisijų įdirbiu arba kviestis tų komisijų narius kaip ekspertus. Toliau komisijos turėjo dirbti Steigiamojo Seimo statuto nustatyta tvarka [17], o svarbiausios – Žemės reformos ir Konstitucijos – nuolat. Per visą Mažojo seimo veiklos laikotarpį po vieną du kartus Steigiamojo Seimo komisijų (Darbo, socialinės apsaugos ir sveikatos, Skundų ir tardymo, Ekonominės, Mandatų ir peticijų, Žemės reformos) nariai į posėdžius buvo kviečiami per spaudą [20; 21; 22; 23]. Tačiau, pasak opozicinės spaudos, Žemės reformos komisija „iškrikusi“, Konstitucijos komisijoje „darbas nėjęs“, o apie kitas – esą „sunku bekalbėti“ [24]. Nepaisant to, Mažojo seimo įstatymų leidybos darbą apibūdina, A. Stulginskio pateiktais duomenimis, tai, kad iš viso jis svarstė 51 įstatymo projektą, iš kurių 25 priėmė [19, p. 529].

„Vyriausybės žiniuose“ buvo paskelbti devyniolika Mažojo seimo priimtų įstatymų. Be to, 1920 m. „Vyriausybės žinių“ Nr. 52 esama trijų įstatymų – Lietuvos muitinių tarifai, „įstatymo apie laikiną prekybos suvaržymą Lietuvos pasieniuose“ pakeitimas ir papildymas bei Karo įstatymų XXII knygos pakeitimai ir papildymai – kurie čia įvardijami kaip priimti Steigiamojo Seimo atitinkamai 1920 m. spalio 30, lapkričio 3 ir lapkričio 4 dienomis, t.y. tada, kai Steigiamasis Seimas, užleidęs savo vietą Mažajam seimui, pats faktiškai nedirbo. Iš informacijos spaudoje aiškėja, jog šių trijų įstatymų projektai Mažajam seimui buvę pateikti spalio 26 d. [17] ir 2 iš jų – apie prekybos suvaržymą pasieniuose bei Karo įstatymų XXII knygos pakeitimus – jo priimti „Vyriausybės žiniuose“ nurodytomis dienomis [25]. Tik Lietuvos muitinių tarifai informacijoje apie Mažojo seimo spalio 30 d. posėdį neminimi [26], bet prieš tai buvo skelbta ir apie jų priėmimą po pirmojo skaitymo spalio 27 d. [17] ir po antrojo – spalio 28 d. [27]. Taigi spaudos informacija, tikriausiai, buvo tiesiog neišsami.

Visa tai leidžia manyti, kad, įstatymus skelbiant, oficialiame leidinyje tiesiog buvo padaryta klaida, tiesa, kituose jo numeriuose taip ir neatitaisyta.

Natūraliai kylantis klausimas, kodėl nebuvo paskelbti likusieji trys Mažojo seimo priimti įstatymai, deja, lieka be atsakymo. Juolab, kad tuomet galiojusi 1920 m. Laikinoji Lietuvos valstybės konstitucija, pavesdama Lietuvos prezidentui skelbti Steigiamojo Seimo įstatymus (8 straipsnis), veto teisės nesuteikė [1, p. 95]. Mažojo seimo nutarimai, matyt, buvo palaikyti turinčiais kiek žemesnį rangą.

Įsigalioję Mažojo seimo priimtieji įstatymai lietė įvairiausias valstybės gyvenimo sritis. Iš „Vyriausybės žiniuose“ paskelbtų Mažojo seimo priimtų įstatymų tik keletas buvo susiję su nepaprastomis karo sąlygomis: tai trys spalio 27 d. priimti Baudžiamojo statuto pakeitimai ir papildymai, nustatę bausmes už karinių medžiagų ir įrengimų grobimą, dezertyravimą bei kai kuriuos kitus nusikaltimus, padarytus karo metu („Vyriausybės žinios“. 1920. Nr. 54);

lapkričio 20 d. Savivaldybių įstatymo pakeitimo įstatymas, pusmečiui pratęsęs gruodžio mėnesį turėjusius baigtis valsčių ir apskričių savivaldybių įgaliojimus; gruodžio 21 d. Pasų įstatų pakeitimo įstatymas, atidėjęs iki 1921 m. gegužės 1 d. anksčiau nustatytą terminą gyventojams apsirūpinti pasais (VŽ. 1921. Nr. 55). Tačiau dauguma įstatymų buvo eiliniai, įprasti, reglamentavo įvairiausias valstybinio gyvenimo sritis – ūkį, naujokų į kariuomenę šaukimo tvarką ir kt.; tarp Mažojo seimo priimtų įstatymų buvo dideli ir visai taikūs 1920 m. gruodžio 21 d. priimti Valstybinio apdraudimo įstaigos įstatai (VŽ. 1921. Nr. 56), 1921 m. sausio 15 d. – Lietuvos kredito banko (VŽ, 1921, Nr. 63) ir Lietuvos tarptautinio banko (VŽ. 1921. Nr. 64) įstatai.

Beje, dėl įstatymų, nesusijusių su krašto gynyba, leidimo Mažasis seimas, sudarytas dėl karo aplinkybių ir neva turėjęs rūpintis tik krašto gynimu, susilaukė kritikos opozicinėje socialdemokratų spaudoje [28].

Svarbiausiu Mažojo seimo darbu vyriausybės veiklos kontrolės sferoje reikia laikyti S. Kairio interpeliaciją krašto apsaugos ministrui dėl lietuviams apskritai sėkmingų Širvintų kautynių epizodo, kai per fronto liniją prasilaučė lenkų raitelių grupė, vėliau užnugaryje kurį laiką terorizavusi gyventojus [29].

Krašto apsaugos ministrui K. Žukui primygtinai prašant Mažąjį seimą priimti interpeliaciją, kad, jos svarstymu pasinaudojus, būtų galima informuoti visuomenę apie įsibrovėlių išgaudymą, už priėmimą 1920 m. gruodžio 3 d. balsavo M. Sleževičius, V. Lašas, S. Kairys ir N. Fridmanas, prieš – E. Draugelis, susilaikė A. Stulginskis ir J. Vailokaitis [30; 31; 32]. Interpeliacijos svarstymas gruodžio 14 d. Mažajame seime baigėsi pasitikėjimo ministrui pareiškimu [33; 34; 35; 36].

Mažojo seimo funkcionavimo metu vyriausybei pateiktas nemažas skaičius paklausimų, kuriuos teikė ne tik Mažojo seimo, bet ir į jį nepatekę Steigiamojo Seimo nariai [37]. Mažasis seimas atsakinėti į gautus ministrų paklausimus netgi paskyrė nuolatinę savaitės dieną (antradienius) [38].

Be to, 1920 m. spalio 25 d. Mažasis seimas išklausė krašto apsaugos ministro pranešimą apie kariuomenės maitinimą, sanitarinę ir strateginę padėtį [16; 17], lapkričio 8 d. – iš Paryžiaus ir Londono grįžusio užsienio reikalų ministro ataskaitą apie Lietuvos politinę padėtį užsienyje [39; 40].

Beje, lapkričio 15 d. Mažajam seimui dar taip pat atsiskaitė Steigiamojo Seimo ryšium su lenkų invazija spalio 1 d. į užsienį pasiųsta delegacija [41].

Todėl galima teigti, kad atliktų darbų mastu Mažasis seimas nenusileido Steigiamojo Seimo plenumui. Net ir neilgai funkcionavęs, pasak žymiojo Lietuvos konstitucinės teisės specialisto prof. M. Römerio, jis anuomet „tvirtai įsibrovė į konstitucinę valstybės valdžios organizaciją“ [1, p. 115].

Visos tautos sutelktų pastangų dėka 1920 m. lapkričio 19 ir 21 d., pradžioje ties Širvintomis, o vėliau ties Giedraičiais Lietuvos kariuomenei pavyko laimėti lemiamas kautynes, ne tik sustabdžiusias lenkų veržimąsi į Lietuvą, bet ir sudariusias realią galimybę jai pačiai žengti Vilniaus link. Tiesa, įsimaišius Tautų Sąjungos komisijai, Lietuvos kariuomenės žygis buvo sustabdytas, tarp kariaujančių šalių nustatyta neutrali zona, o Vilniaus bylą Lietuvos vyriausybė patikėjo Tautų Sąjungai.

Valstybei iškilęs pavojus nuslinko, krizė atslūgo. Vėl atsirado sąlygos susirinkti Steigiamojo Seimo plenumui, todėl Steigiamojo Seimo prezidiumas 1921 m. sausio 8 d. priėmė nutarimą 1921 m. sausio 17 d. paskirti pirmąjį po pertraukos Steigiamojo Seimo posėdį [42].

Steigiamojo Seimo plenumo darbo atnaujinimas paminėtas tarsi didelė šventė. Posėdyje dalyvavo visi Ministrų kabineto nariai, kitų valstybių atstovai, daugybė žmonių [43].

Posėdį pradėjo einantis Lietuvos Respublikos prezidento pareigas Steigiamojo Seimo pirmininkas A. Stulginskis. Jam pasiūlius, susirinkusieji tylos minute pagerbė kritusiųjų už Tėvynės laivę, tarp jų ir stojusio į Tėvynės gynėjų eiles Steigiamojo Seimo nario karininko Antano Matulaičio, atminimą.

Buvusią pertrauką Steigiamojo Seimo darbe A. Stulginskis įvertino [19, p. 530] kaip svarų jo atstovų indėlį į visų tautos pajėgų susitelkimą, būtiną siekiant laimėti žūtbūtinę kovą.

Salei pritariamai plojant, jis pabrėžė, kad praėjusios dienos dar kartą visus įtikino tautos galybę glūdinti jos vienybėje, kad sunkią valandą ji galinti pasikliauti tiktai pati savo jėgomis.

Mažojo seimo veiklos laikotarpis baigėsi. Priekaištų dėl jo darbo nepareikšta.

Išvados

Steigiamojo Seimo susiklosčiusiomis istorinėmis aplinkybėmis sumanyta siauros sudėties institucija, kuriai laikinai būtų deleguota einamoji jo veikla, pasiteisino. Mažojo seimo įstatymo priėmimas, šios institucijos įsteigimas ir veikla nesutrikdė Steigiamojo Seimo, pagrindinę savo laiko dalį, kol buvo rengiami valstybės pagrindiniai įstatymai, skyrusio einamajai parlamentinei veiklai, darbo ritmo. Tuo pat metu tai sudarė sąlygas autoritetingiausiems visuomenės nariams įsitraukti į tiesioginę veiklą telkiant krašto pajėgas kovai su agresoriumi.



LITERATŪRA

1. **Rėmeris M.** Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – V., 1990.
2. **Kr[ivickas] D.** Mažasis seimas // Lietuvių enciklopedija. T. XVIII. – Boston, 1959.
3. **Raulinaitis P. V.** Parlamentarizmas: Istoriniai–teoretiniai parlamentinės tvarkos bruožai. – Klaipėda, 1925.
4. **Daugirdaitė–Sruogienė V.** Lietuvos Steigiamasis Seimas. – New York, 1975.
5. **Pauliukonis P.** Lietuvos valstybės pagrindus tiesiant // Aidai. 1970. Nr. 5.
6. **Šmulskštys L.** Žvilgsnis į Steigiamojo Seimo istoriją // Sėja. 1960. Nr. 2.
7. **Viliamas V.** Lietuvos seimai ir jų grupinė diferenciacija // Tėvynės sargas. 1954. Nr. 1 (11).
8. **Laučka J. B.** Lietuvos parlamentinė santvarka // Tėvynės sargas. 1970. Nr. 1.
9. **Lietuvos** Steigiamojo Seimo statutas // Vyriausybės žinios. 1921. Nr. 71.
10. **Įstatymas** dėl Steigiamojo Seimo Seniūnų sueigos teisės prižiūrėti įstatymo vykdymo // Vyriausybės žinios. 1920 Nr. 45.
11. **Steigiamojo** Seimo darbai. I sesija. 1920 m. spalio 22 d. 54 pos.
12. **Mažojo** seimo sudarymo įstatymas // Vyriausybės žinios. 1920. Nr. 50.
13. **Mūsų** padėtis ir seimas // Laisvė. 1920 10 28. Nr. 222.
14. **Mažojo** seimo darbuotė // Laisvė, 1920 12 03. Nr. 3.
15. **Mažasis** seimas // Lietuva. 1920 10 31. Nr. 238.
16. **Mažasis** seimas // Lietuva. 1920 10 26. Nr. 233.
17. **Iš Mažojo** seimo // Laisvė. 1920 10 29. Nr. 225.
18. **Mažasis** seimas // Lietuva. 1920 11 31. Nr. 263.
19. **Steigiamojo** Seimo darbai. I sesija, 1921 m. sausio 17 d., 55 pos.
20. **Iš St. Seimo** kronikos // Lietuva. 1920 11 16. Nr. 250.
21. **Iš Steigiamojo** Seimo // Lietuva. 1920 11 31. Nr. 263.
22. **Iš St. Seimo** kronikos // Lietuva. 1920 12 19. Nr. 278.
23. **Iš St. Seimo** kronikos // Lietuva. 1921 01 05. Nr. 3.
24. **Pagalios** šaukiamas seimas // Socialdemokratas. 1921 01 06. Nr. 1.
25. **Mažasis** seimas // Lietuva. 1920 11 05. Nr. 241.
26. **Mažasis** seimas // Lietuva. 1920 10 30. Nr. 237.
27. **Mažasis** seimas. 1920 10 29. Nr. 236.
28. **Maž.** seimas // Socialdemokratas. 1920 12 09. Nr. 32.
29. **S. Kairio** interpeliacijos Ministrų kabineto pirmininkui ir krašto apsaugos ministrui nuorašas // Lietuvos centrinis valstybės archyvas. F. 923. Ap. 1. B. 99. Lap. 123.
30. **Mažasis** seimas // Lietuva. 1920 12 05. Nr. 267.
31. **Mažasis** seimas // Laisvė. 1920 12 16. Nr. 13.
32. **Mažojo** seimo darbuotė // Laisvė. 1920 12 05. Nr. 5.
33. **Kr. apsaugos min.** Žuko kalba Mažajame seime gruodžio 14 d. // Lietuva. 1920 12 16. Nr. 275.
34. **Mažasis** seimas // Lietuva. 1920 12 15. Nr. 274.
35. **Mažasis** seimas // Laisvė. 1920 12 17. Nr. 14.
36. **Mažasis** seimas // Laisvė. 1920 12 18. Nr. 15.

37. **V. Bičiūno**, K. Bielinio, N. Fridmano, V. Lašo, V. Mieleškos, P. Radzevičiaus, M. Sleževičiaus, A. Tumėno, B. Žygelio paklausimai // Lietuvos centrinis valstybės archyvas. F. 923. Ap.1. B. 99. Lap. 108, 109, 106, 111, 115, 116, 118, 119, 126, 128–129, 131; B. 185, Lap. 67, 68, 69, 70.
38. **Steigiamojo** Seimo raštinės 1920 11 30 raštas Ministrų kabineto reikalų vedėjui // Lietuvos centrinis valstybės archyvas. F. 923. Ap. 1. B. 100. Lap. 205.
39. **Mažasis** seimas // Lietuva. 1920 11 10. Nr. 245.
40. **Užs. reik. ministerio** dr. Purickio pranešimas M. seime // Laisvė. 1920 11 10. Nr. 233.
41. **Steigiamojo** Seimo delegacija užsieny // Lietuva. 1920 11 20. Nr. 254.
42. **Iš St. Seimo** kronikos // Lietuva. 1921 01 13. Nr. 9.
43. **Steigiamasis** Seimas // Lietuva, 1921 01 19, Nr. 14.



The little Diet as a significant Episode in the Development of Lithuanian Parliamentarism

Habil. dr., Prof. M. Maksimaitis

Law Academy of Lithuania

SUMMARY

The Little Diet which makes a significant episode in the history of Lithuanian parliamentarism was established by the Constituent Assembly on 22 October 1920 after the country was exposed to the danger of the Polish aggression.

The article considers the prerequisites for the origination of the institution, analyses the provisions of the law on the establishment of the Diet with an emphasis on the fact that the Diet was established solely to fill in the break of the Constituent Assembly which occurred as a result of the war, when in the face of a threat for the country the functioning of the State powers had to be coordinated better, to operate more flexibly and actively.

The Little Diet was authorized by the Constituent Assembly with nearly full jurisdiction, except for the constituent powers in defining the basics of the state and the ratification of international agreements.

In setting up the Little Diet which consisted of seven members, the interfraction proportion of the Constituent Assembly was preserved.

The article surveys an almost three-month-long history of the Little Diet.