

## LIETUVOS SEIMO 1936 METŲ REFORMA

Mindaugas Maksimaitis \*

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės istorijos katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 45 39  
Elektroninis paštas tistk@mruni.lt*

Pateikta 2006 m. gegužės 22 d., parengta spausdinti 2006 m. liepos 10 d.

**Santrauka.** Lietuvos 1922 metų Konstitucija įtvirtino vadovavimo valstybei sistemą, užtikrinančią parlamento hegemoniją ir vykdomosios valdžios institucijų (prezidento ir Ministrų kabineto) subordinaciją parlamentui, bet po 1926 m. perversmo į valdžią atėjusios jėgos ėmėsi ją pertvarkyti, sistemos centru paversdamos vyriausybe.

Teisiniu požiūriu šios pastangos pirmiausia buvo atspindėtos 1928 metų Konstitucijoje, kuri buvusias svarbiausias išimtinės Seimo funkcijas – įstatymų leidybą, valstybės biudžeto ir jo vykdymo tvirtinimą, tarptautinių sutarčių ratifikavimą, baudžiamųjų bylų dėl valstybės išdavimo ar tarnybinio nusikaltimo ministrams kėlimą – padalijo Seimui ir Respublikos prezidentui: visa tai Seimo nesant arba tarp Seimo sesijų buvo leista atlikti Respublikos prezidentui. Nuolatinis Seimo darbas taip pat buvo pakeistas darbu sesijomis, išsaugota prezidento teisė paleisti Seimą anksčiau laiko, o svarbiausia – paskelbta apie terminų netaikymą pirmojo po šios Konstitucijos pasirodymo Seimo rinkimuose.

Vadovaujantis pastarąja nuostata, Seimas Lietuvoje 1927–1936 m. apskritai nebuvo šaukiamas. Dėl politinių aplinkybių nutarus pagaliau jį sušaukti, pirmiausia buvo pasirūpinta, išleidžiant naują Seimo rinkimų įstatymą, pasiekti visišką jo narių lojalumą valdantiesiems. Tuo nesitenkinant, imtasi priemonių dar ir kiek galima teisiškai labiau apriboti to Seimo narių – tautos atstovų – iniciatyvas ir parlamentines galimybes. Tuo tikslu Seimo sušaukimo išvakarėse Respublikos prezidento išleistu įstatymu buvo panaikintas senasis 1924 metų Seimo statutai, besiremiantis klasikinėmis demokratinėmis parlamento veiklos taisyklėmis, ir nustatyta ypatinga, itin ribojanti Seimo iniciatyvą ir galimybes, tvarka naujam Statutui rengti ir priimti. Šiuo atveju nebuvo atsižvelgta ir į Seimo statuto specifiką, skiriančią jį nuo kitų teisės aktų.

Straipsnyje aptariamos šiuo prezidento įstatymu nustatytos taisyklės ir jų įgyvendinimas. Beje, taisyklės nesutapo su kai kuriomis tuomet galiojusios Konstitucijos nuostatomis. Be to, nagrinėjamos naujai priimto Seimo statuto naujovės.

Naujasis Seimo statutai ne tik visiškai eliminavo iš Seimo struktūros frakcijas, bet ir gilino Konstitucijoje esančią tendenciją menkinti Seimo vaidmenį – daryti jį priklausomą nuo vykdomosios valdžios, – ypač atsispindėjusią jo nuostatose, reglamentuojančiose pagrindinių parlamentinių funkcijų vykdymo Seime procedūrą.

**Pagrindinės sąvokos:** Seimas, Seimo statutai.

## IŽANGA

Literatūroje apie 1920–1940 m. Lietuvos Seimus vadinamasis Ketvirtasis Seimas, veikęs 1936–1940 m., iš centrinės konstitucinės institucijos valdančiųjų paverstas savotišku vyriausybės priedėliu, paprastai apibūdinamas pasitelkiant pakitusias jo formavimo taisykles bei tų taisyklių dėka pasiektą jo politinę sudėtį, taip pat sumažėjusią įtaką leidžiant įstatymus bei santykiuose su vykdomąja valdžia. Visa tai, be abejonės, atspindi

labai svarbias, esmines, bet toli gražu ne visas naujai sušaukto parlamento savybes. Mažiau dėmesio skiriama tokiam svarbiam šio Seimo teisinės padėties aspektui, kaip jo vidaus organizacijos ir procedūrinės veiklos taisyklės, didžia dalimi lemiančios jo savarankiškumo valstybės valdžios sistemoje laipsnį ir iniciatyvumą, parlamentaro galimybes. Pastaroji aplinkybė lėmė šio straipsnio temos pasirinkimą. Kita vertus, parlamento vidaus organizacijos ir veiklos taisyklės paprastai esti nustatomos parlamento reglamentais, statutais ar kitų pavadinimų teisės aktais, kai kuriais niuansais besiskiriančiais nuo įprastinių įstatymų, tad aplinkybės, kuriomis 1936 m. toks Seimo statutai buvo priimtas Lietuvo-

\* Socialiniai mokslai, teisė, habilituotas daktaras. Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės istorijos katedros profesorius.

je, skatina pamąstyti, ir tai dar labiau paryškina pasirinktos temos svarbą.

Taigi šio straipsnio tikslas yra, remiantis atitinkamais norminiais aktais, oficialia ir archyvine medžiaga bei esamais tyrinėjimais, teisės požiūriu įvertinti 1936 m. Seimo statuto inicijavimo ypatumus ir priėmimo procedūrą, aptarti svarbiausias šiuo Statutu nustatytas parlamentinės procedūros taisyklės, palyginti jas su taisyklėmis, esančiomis ankstesniuose Seimo statuteose.

## 1. KONSTITUCINIS PARLAMENTINĖS DEMOKRATIJOS SIAURINIMAS

Po Pirmojo pasaulinio karo atkurtoje Lietuvos valstybėje vyraujant nuomonei, jog vienintelis Lietuvos šeiminkas turįs būti demokratiškai išrinktas Seimas, Steigiamasis Seimas 1922 m. rugpjūčio 1 d. priėmtoje Lietuvos Valstybės Konstitucijoje įtvirtino vadovavimo valstybei sistemą, neretai vadintą kontinentiniu arba prancūziškuoju parlamentarizmu, kuri užtikrina parlamento hegemoniją ir griežtą vyriausybės institucijų paklusimą parlamentui. Bet po 1926 m. gruodžio 17 d. perversmo į valdžią atėjusios jėgos išvystė plačią šios Konstitucijos kritikos kampaniją, nurodė daugybę jos trūkumų, iš kurių didžiausiu įvardijo tai, kad joje neišlaikytas valdžių padalijimo principas, kad Seime sutelkta ne tik įstatymų leidžiamoji, bet ir vykdomoji valdžia [1, p. 155]; Konstitucija esą nesuteikusi Lietuvai nuolatinės valdžios, tvarkos ir ramumo, bet stūmusi visuomenę į susiskaldymą ir tarpusavio kovas [2, p. 3]. Oficialiame Vyriausybės pranešime Konstitucija buvo kaltinama net tuo, kad valstybės šeiminku ji padariusi ne lietuvių tautą, o įvairių partijų komitetus, buvo tvirtinama, jog Seimas nesugebėjęs leisti reikalingų Lietuvai įstatymų ir apskritai dirbti savo darbą [3, lap. 61–62].

Iš tiesų 1928 m. gegužės 25 d. paskelbtos naujos Lietuvos valstybės Konstitucijos, kuri struktūros požiūriu nesiskyrė nuo 1922 metų Konstitucijos, straipsniai, skirti pagrindinei tradicinei Seimo, kaip parlamentinės įstaigos, kompetencijai apibrėžti, nedaug tepasikeitė. Naujosios Konstitucijos 29 straipsnis visiškai atitiko senosios 27 straipsnį: „Seimas leidžia įstatymus. Įstatymų skelbimo tvarką ir jų įsiteisėjimo laiką nustato atskiras įstatymas“; tapatūs buvo naujosios 31 ir senosios 29 straipsniai – „Seimo tvirtinimo yra reikalingi Valstybės biudžetas ir jo išpildymas“. Nedaug tepasikeitė senosios Konstitucijos 28 straipsnio „Seimas prižiūri Vyriausybės darbus, duodamas jai paklausimų bei interpeliacijų ir skirdamas revizijas“ redakcija (naujosios 30 straipsnyje tepasigendama teiginio apie revizijų skyrimą), bet nustatyta kvalifikuota (trijų penktadalių) Seimo atstovų balsų dauguma nepasitikėjimui Ministrų kabinetu pareikšti (60 str.). Taip pat nežymiai pasikeitė 30 straipsnis „Seimas tvirtina šias Vyriausybės daromas Valstybės sutartis: taikos sutartis, Valstybės teritorijos įgijimo, išsižadėjimo ar perleidimo sutartis, prekybos sutartis su kitomis valstybėmis, užsienio paskolas, sutartis, kurios visai ar dalinai naikina ar pakeičia esamuosius įstatymus, sutartis, kurios uždeda pareigų Lietuvos piliečiams, sutartis, kurios nustato tiesiogines ar netiesiogines

monopolijas arba nusavinimo teises“ (naujosios 32 straipsnis išdėstytas trumpiau: „Jei tarptautinės sutartys, sudaromos su Lietuva, liečia dalykus, kurie tvarkomi įstatymų keliu, tai joms ratifikuoti reikalingas Seimo sutikimas“).

Kur kas reikšmingesnis dalykas, nekalbant apie teisės rinkti prezidentą atėmimą iš Seimo, keblumus dėl nepasitikėjimo pareiškimo Ministrų kabinetu ar baudžiamosios bylos iškėlimo Kabineto nariams, buvo tai, kad naujoji Konstitucija kai kurias, beje, esmines, funkcijas, pagal ankstesnę Konstituciją pavestas išimtinai Seimui, padalijo Seimui ir Respublikos prezidentui. Pirmiausia tai palietė įstatymų leidybą: buvo skelbiama, kad Seimo nesant arba tarp Seimo sesijų prezidentas turi teisę leisti įstatymus. Tais pačiais atvejais Konstitucija prezidentui pavedė taip pat tvirtinti valstybės biudžetą ir jo vykdymą, ratifikuoti tarptautines sutartis, kelti ministrams baudžiamąją bylą dėl valstybės išdavimo ar tarnybinio nusikaltimo (53 str.).

Dėl pastarųjų sąlygų itin reikšmingos tapo visos konstitucinės nuostatos, reglamentuojančios Seimo darbo laiką, kitais žodžiais tariant – skelbiančios, kad Seimas nedirbs nuolat, o kasmet rinksis į dvi paprastas sesijas, kurios abi gali trukti iki šešių mėnesių (numatyta taip pat nepaprastųjų sesijų galimybė); kad pasibaigus Seimo kadencijai arba jį paleidus anksčiau laiko, nauji Seimo rinkimai turi įvykti per šešis mėnesius (anksčiau naujo Seimo rinkimai turėjo įvykti prieš pasibaigiant senojo Seimo kadencijai, o jį paleidus anksčiau laiko – ne vėliau kaip po šešiasdešimties dienų); pagaliau, ir tai labai svarbu, kad šis terminas netaikomas rinkti pirmąjį po šios Konstitucijos pasirodymo Seimą, kurio nebuvo jau nuo 1927 m. balandžio 12 d. Pastaroji nuostata įteisingai valdantiejiems galimybę neterminuotai veikti be Seimo, iš tikrųjų visą valdžią sutelkus Respublikos prezidento rankose. Ir tuo, kaip žinoma, buvo naudojamosi devynerius metus. Tik valstybėje tvirtai nusistovėjus perversmo padariniams [4, p. 329], politinės aplinkybės ketvirtojo dešimtmečio viduryje pastūmėjo juos pradėti parengiamuosius darbus naujam Seimui sušaukti.

## 2. NETRADICINIS SEIMO STATUTO KEITIMO KELIAS

Tiesioginis valdančiųjų pasirengimas po ilgokos pertraukos vėl sušaukti Seimą ir atgaivinti jo funkcionalumą vyko dviem pagrindinėmis kryptimis.

Pirmiausia pasirūpinta patikima asmenine būsimąjo Seimo politine sudėtimi. Po pasitarimų pas Respublikos prezidentą [5, lap. 21] tuo tikslu buvo parengtas naujo Seimo rinkimų įstatymo projektas, po to kruopščiai svarstytas Ministrų kabinete [6, lap. 48, 52, 58]. Pagaliau 1936 m. gegužės 9 d. prezidentas paskelbė Seimo rinkimų įstatymą [7], kuriame nauja buvo tai, kad rinkimuose tarp savęs turėjo varžytis ne partiniu pagrindu sudaryti, o vietos savivaldybių – apskričių (arba miestų), įeinančių į rinkimų apygardos teritoriją, – tarybų teikiami kandidatų sąrašai. Prie šio varianto, suteikiančio kandidatų parinkimo teisę tik aukščiausio lygmens savivaldybei, apsistota atsisakius pradžioje planuoto pa-

vedimo valsčių taryboms parinkti, o apskričių taryboms – atrinkti siūlytinus kandidatus [8, lap. 48].

Seimo rinkimų įstatymas literatūroje nemažai nagrinėtas, todėl tepriminsime, jog rinkėjai, turėdami balsų tiek, kiek jų apygardoje renkama tautos atstovų, kandidatus savo nuožiūra galėjo rinkti iš bet kurios į apygardos sudėtį įeinančios apskrities (paprastai apygardoje jų buvo trys) pateikto kandidatų sąrašo; rinkimų rezultatai apygardose turėjo būti nustatomi mandatus tarp sąrašų paskirstant proporcingai surinktiems balsams už kiekvieno sąrašo kandidatus, sąraše pirmenybę teikiant kandidatams, gavusiems daugiau balsų.

Monopolinę teisę siūlyti kandidatų sąrašus pavesdamas cenzine tvarka sudarytoms vietos savivaldybėms, vietoje tradicinės partinės kandidatų priklausomybės pripažindamas tik teritorinę jų priklausomybę, naujasis Seimo rinkimų įstatymas iš rinkimų procedūros visiškai eliminavo politines partijas. Be viso to, rinkimų išvakarėse dar ir suspendavus politinių partijų, išskyrus Tautininkų sąjungos, veiklą, naujojo Seimo sudėtis tapo ne tik provyriausybinė, bet ir politiškai vienalytė, vienpartinė.

Dar Ministrų kabineto deklaracijoje, skaitytoje senosios sudėties Seime, buvo užsiminta [9, p. 7], o Seimą 1927 m. balandžio 12 d. paleidus – jau atvirai prabilta ir rašyta, jog nauji Seimo rinkimai galimi tik naujo rinkimų įstatymo nustatyta tvarka. Bet po devynerių metų tokį įstatymą pagaliau išleidus ir tokiu būdu pasiekus politinio Seimo patikimumo, valdantiejiems to pasirodė mažai. Respublikos prezidento 1936 m. liepos 9 d. aktu jau paskyrus tautos atstovų priesaikos ir pirmojo Seimo posėdžio dieną [10, lap. 158], papildomai buvo susirūpinta dar ir kiek galima didesniu teisiniu to Seimo narių – tautos atstovų – parlamentinių galimybių apribojimu. O tai jau priklausė parlamentinių procedūrų, reglamentuojamų Seimo statuto, teisinio reguliavimo sričiai.

Reikia pasakyti, kad 1920 m. gegužės 18 d. priimtas ir liepos 9 d. papildytas Steigiamojo Seimo statutas (Vyriausybės žinios 1921. Nr. 71-635), taip pat vėlesnis 1924 m. Seimo statutas (Vyriausybės žinios. 1924. Nr. 163-1152), formaliai galiojęs iki pat 1936 m. susirenkant Seimui, buvo nustatę klasikinę demokratišką parlamento darbo tvarką, procedūrinę jo veiklos taisykles, besiremiančias demokratinėmis nuostatomis. Tad valdantiejiems siekiant mažinti Seimo ir jo atstovų vaidmenį, 1936 m. susirinkus naujam Seimui, esamą jo Statutą numatyta nedelsiant pakeisti nauju statutu, skirtu ne tik įtvirtinti, bet ir tęsti bei gilinti Konstitucijoje nustatytą Seimo galių ribojimą, jo priklausomybę nuo vykdomosios valdžios.

Tradiciskai Seimo statuto inicijavimas, parengimas ir priėmimas pagal galiojusią Konstituciją buvo paties Seimo reikalas, bet šiuo atveju, siekiant Statutu tą Seimą pažaboti, tradicinis kelias netiko.

Seimo sušaukimo išvakarėse, siekdamas išvengti tikėtino atstovų pasiūlymo bent laikinai vadovautis esamu Seimo statutu, Respublikos prezidentas išleido specialų įstatymą, pavadintą Seimo statutu priimti tvarkos įstatymu [11], prieš tai – 1936 m. rugpjūčio 29 d. – aprobuotą Ministrų kabineto [12, lap. 106], tiesiai skel-

busį netekusiu galios senąjį 1924 metų Seimo statutą ir nustačiusį ypatingą, labai ribojančią Seimo iniciatyvą ir galimybes tvarką naujam Statutui rengti ir priimti, užtikrinančią tokios iniciatyvos sutelkimą Vyriausybės rankose.

Šioje vietoje būtina prisiminti išskirtinę parlamentų statutų ar reglamentų, nustatančių parlamentinės įstaigos struktūrą, procedūrinę darbo tvarkos taisykles bei parlamento statusą, doktrinoje dažnai vadinamų savarankiška konstitucinės teisės šaltinių rūšimi [13, p. 78], vietą tarp kitų norminių teisės aktų, jų priskyrimą prie ypatingų įstatymų [14, p. 340].

1928 metų Konstitucijos 35 straipsnis, tapatus 1922 metų Konstitucijos 33 straipsniui, skelbė, jog Seimas „priima savo darbui statutą, kuris turi įstatymo galios“. Tai reišė, kad Seimo statutas, nustatydamas vidinį Seimo sutvarkymą ir jo veiklos procedūras, nuo eilinių įstatymų skyrėsi ne tik reglamentuojamų santykių specifika, jis buvo skirtas Seimo, kaip parlamentinės įstaigos, „darbo sutvarkymui“ bei reglamentavo Seimo nario statusą, bet ir Konstitucijoje jis nebuvo vadinamas įstatymu, o tik aktu, turinčiu įstatymo galios, tuo tiesiogiai pabrėžiant tam tikrą jo išskirtinumą iš kitų įstatymų.

Beje, tapati konstitucinė nuostata dėl Seimo statuto ir jo įstatymo galios įrašyta ir dabar galiojančioje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (76 str.), ir čia ją lydi papildomos taisyklės, nustatančios skirtingą nuo kitų įstatymų Seimo statuto priėmimo ir įsigaliojimo tvarką: jis pasirašomas Seimo pirmininko, o ne Respublikos prezidento (vadinasi, prezidento negali būti vetuojamas), ir įsigalioja kitą dieną po priėmimo, o ne po paskelbimo.

Panašaus pobūdžio papildomų taisyklių ano meto Konstitucijos nenumatė. Galima pasakyti dar daugiau: skelbiant 1924 metų Seimo statutą, jo promulgavimo formulė niekuo nesiskyrė nuo įprastinės, skirtos eiliniams įstatymams: „Respublikos Prezidentas skelbia šį Seimo 1924 m. birželio mėn. 18 d. priimtą *įstatymą*“ (kursyvas autoriaus. – M. M.). Nepaisant to, Seimo statutu, M. Römerio manymu, neturėjo būti taikomi Konstitucijos nuostatai, liečiantys įstatymų leidimą apskritai, skyrium – nustatantys galimą kitų valdžios veiksmų intervenciją į įstatymų leidžiamąją funkciją, tokią kaip Ministrų kabineto ar liaudies įstatymų iniciatyva arba reliatyvus Respublikos prezidento *veto*. Juo labiau, M. Römerio įsitikinimu, Seimo statuto negalėjo liesti Respublikos prezidento įstatymų leidžiamoji galia, numatyta 1928 metų Konstitucijos 53 straipsnyje tiems atvejams, kai Seimo nėra arba tarp Seimo sesijų [15, p. 331].

Vadinasi, Seimo statutu priimti tvarkos įstatymo, panaikinusio galiojusį Seimo statutą, išleidimu Vyriausybė uzurpavo Seimo teisę spręsti savo Statuto reikalus. O pripažinus, kad parlamentinės procedūros taisyklių, kurių laikantis Seimas turėjo priiminėti savo Statutą, nustatymas šiame įstatyme leidžia ir patį tą įstatymą laikyti savotišku laikinuoju statutu, tai juo buvo nusižengta ir minėtai Konstitucijoje nustatyta tvarkai.

Apibūdinant prezidento išleisto minėto įstatymo turinį, reikia konstatuoti, kad prezidentas, nustatydamas tvarką, geriausiai užtikrinančią paties Seimo atstovų ini-

ciatyvos neutralizavimą, pasižymėjo nemažu išradin-gumu. Be to, toks didelis dėmesys būsimojo Statuto pa-rengimui akivaizdžiai rodė valdančiųjų jam teiktą reikšmę.

Po iškilmingo pirmojo posėdžio tą pačią Seimo ati-darymo dieną surengtame antrajame, jau darbiniam, jo posėdyje tautos atstovai buvo supažindinti su tik ką (1936 m. rugpjūčio 29 d.) paskelbtu minėtu Seimo statu-tui priimti tvarkos įstatymu. Pagrindinį vaidmenį, ren-giant statuto projektą, kaip ir derėjo, įstatymas pavedė specialiai tam sudarytai penkių tautos atstovų Seimo komisijai, todėl pirmiausia pasirūpinta tos komisijos su-darymo tvarka. Prieš ją renkant Seimo pirmininkas buvo įpareigotas skirti konkretų laiką kandidatams siūlyti raš-tu, nustatyta, jog komisija renkama atviru balsavimu, o kandidatų pasiūlius tiek, kiek renkama komisijos narių, pasiūlytieji laikomi išrinktais be balsavimo.

Posėdžiui pirmininkavęs Konstantinas Šakenis pa-gal taisyklės pranešė suteikias penkiolika minučių laiko kandidatams į komisijos narius siūlyti raštu. Kaip ir ti-kėtasi, suveikė netikėtumo veiksnys, ypač efektyvus naujai susirinkusiems Seimo atstovams dar nespėjus vieniems kitus artimiau pažinti: praėjus skirtam laikui paaiškėjo, jog buvę pasiūlyti penki žmonės yra akivaiz-džiai iš anksto numatyti, todėl, remiantis įstatymu, jie visi pripažinti išrinktais be balsavimo [16, p. 11]. Po to paskelbta, jog Seimo plenumas laikinai nutraukia savo darbą.

Įstatymas nurodė, kad komisijos Seimo statutui rengti posėdžiai vyksta neviešai (t. y. kiti Seimo atstovai juose nedalyvauja), bet patariamąjo balso teise juose leista dalyvauti Ministrų kabineto atstovams. Nustatyta, kad Komisijos nutarimai priimami atviru balsavimu.

Iš tiesų Seimo komisijos posėdžiai vyko juose nuo-lat dalyvaujant įgaliotam Ministrų kabineto atstovui – Kabineto reikalų vedėjui Vincui Mašalaičiui [17, lap.1]. Kadangi pirminio Seimo statuto projekto parengimu, pavesdama tai atlikti Valstybės tarybai [18, p. 119], iš anksto buvo pasirūpinusi pati Vyriausybė, tuo formaliai įgyvendindama įprastą savo įstatymų iniciatyvos teisę, darbas komisijoje buvo atliktas skubiai: surengusi vos keturis posėdžius [17, lap. 1], jau rugsėjo 5 d. komisija, kaip to reikalavo Seimo statutui priimti tvarkos įstaty-mas, per Seimo pirmininką išdalijo tautos atstovams su-sipažinti parengto statuto projekto nuorašus [19, lap. 261]. Pagal įstatymą dabar jie galėjo skubiai – per tris dienas – raštu, nešaukdami Seimo posėdžio ir taip vengdami viešumo, dėl projekto pareikšti savo pastabas, kurias komisija įpareigota apvarstyti ir, nustačiusi, kad reikia, projektą atitinkamai pataisyti.

Įgyvendindami šią teisę, Seimo nariai komisijai pa-teikė pastabų, tačiau esminių, reikalaujančių iš esmės revizuoti esmines projekto nuostatas, nebuvo. Apskritai nedaug siūlyta praplėsti tautos atstovų procedūrinės tei-ses (pavyzdžiui, pageidauta jiems, ne tik Seimo prezidiumui, suteikti teisę papildyti posėdžių darbų eilę; siū-lyta nesančio salėje kalbėtojo iš sąrašo neišbraukti, o tik nukelti į jo pabaigą [20, lap. 198]). Kitose pastabose, at-virkščiai, buvo siūlomos pataisos, dar labiau varžančios Seimo nario galimybes (siūlyta, jog priiminėjant įstaty-

mus visi su projektų pataisomis susiję argumentai turėtų būti išsakomi komisijose, o plenumė būtų kalbama tik bendriausiais klausimais – apie projekto priimtinumą ir įstatymo priėmimą, kad nepasitikėjimui Prezidiumu siū-lyti neturėtų užtekti dešimties, o reiktų ne mažiau kaip vieno trečdaliao atstovų (Seimą sudarant 49 atstovams, būtų reikalaujama septyniolikos balsų) siūlymo [21, lap. 202, 209]). Ir, žinoma, pasitaikė visai nereikšmingų, „kosmetinio“ pobūdžio pageidavimų, tokių kaip Statute išreikšti reikalavimą, jog išrinktas Prezidiumas darbą pradėtų prisistatydamas Respublikos prezidentui [22, lap. 206].

Tobulinant Seimo statuto projektą, darbas ir toliau vyko aktyviai dalyvaujant Ministrų kabinetui: rugsėjo 7 d. Statuto projektas buvo apvarstytas Ministrų kabineto posėdyje, kurio metu taip pat pareikšta pastabų [23, lap. 112–116], kurias Seimo komisijai tiesiogiai perteikti bei komisijos dėmesiui „į dar kai kuriuos netikslumus“ atkreipti buvo įpareigoti penki Kabineto atstovai – ministrai S. Lozoraitis, J. Čaplikas, S. Šilingas, S. Putvinskis ir Kabineto reikalų vedėjas V. Mašalaitis [24, lap. 284].

Toliau Seimo statutui priimti tvarkos įstatymas rei-kalavo, kad pataisytos projekto nuorašai vėl būtų išdalinti tautos atstovams, po to turėjo būti organizuota Statuto priėmimo procedūra Seimo plenumė, kuriame privalėjo dalyvauti ne mažiau kaip pusė tautos atstovų.

Į trečiąjį savo posėdį Seimas buvo sušauktas po še-šiolikos dienų – 1936 m. rugsėjo 17 d. Laikantis įstaty-mo nustatytos tvarkos, Seimo statuto projektą posėdyje pristatė komisijos pirmininkas tautininkas A. Merkys. Jis pareiškė komisijos parengtą statuto projektą esant originaliu, pritaikytu Lietuvos gyvenimui, tik retais at-vejais kartojančiu bendrus dėsnius, kuriais paprastai grindžiami šio pobūdžio dokumentai. Į projektą nei-trauktos „partinių seimų tradicijos ir praktika“, nesama galimybių „beribėms kalboms“ ir „begalinėms pasta-boms“ [25, p. 12–13].

Neatsirado norinčių kalbėti dėl pranešimo nei tau-tos atstovų, nei Ministrų kabineto narių, todėl Seimo statusas atviru balsavimu buvo priimtas vieno balso pe-rsvara [26, p. 14]. Tų pačių metų rugsėjo 21 d. Respub-likos prezidentas A. Smetona su Ministro pirmininko J. Tūbelio kontrasignacija Seimo statutą paskelbė [27].

### 3. 1936 METŲ SEIMO STATUTO NAUJOVĖS

1936 metų Seimo statusas savo turiniu buvo visiškai naujas teisės aktas, mažai panašus į anksčiau galio-jusį 1924 metų Seimo statutą, rėmėsi visai kitais princi-pais. Pirmiausia tas naujumas pasireiškė atsisakymu nuostatų apie Seimo frakcijų sudarymą ir jų veiklą, at-spindėjo pasikeitusį valdančiųjų požiūrį į politinį pliura-lizmą, į daugiapartinę sistemą. Šis Statutas buvo skirtas klasikiniam parlamentarizmui nebūdingai politiškai vie-nalytei įstaigai.

Ne mažiau reikšminga naujajame Seimo statute buvo tai, kad jis ne tik pratęsė, bet ir gilino jau 1928 me-tų Lietuvos Valstybės Konstitucijoje akivaizdžiai pasi-reiškusią tendenciją menkinti Seimo vaidmenį, padaryti Seimą priklausomą nuo vykdomosios valdžios. Tai ypač

akivaizdu Statuto nuostatose, reglamentuojančiose pagrindinių parlamentinių funkcijų – įstatymų leidimo, biudžeto ir jo vykdymo apyskaitos tvirtinimo, sutikimo ratifikuoti tarptautines sutartis, Ministrų kabineto veiklos kontrolės – vykdymo Seime procedūrą.

Palyginimui reikia pasakyti, kad 1924 m. Seimo statutas, pavyzdžiui, nustatė, jog Seimo gauti įstatymų projektai (tame tarpe ir iš vieno Seimo atstovo) pirmiausia perduodami atitinkamai Seimo komisijai. Kiekvienam įstatymui priimti Statute buvo nustatyta trijų skaitymų (svarstymų), tarp kurių reikalauta daryti bent vieno posėdžio tarpą, procedūra. Pirmojo skaitymo pradžioje, išklausius komisijos pranešėją, turėjo vykti bendra diskusija dėl įstatymo esmės, jo dalių ir skyrių ir priimamas nutarimas dėl tolesnio projekto svarstytinumo. Antrojo skaitymo metu turėjo būti atskirai svarstoma ir balsuojama dėl kiekvieno projekto straipsnio, teikiamos pataisos; projektas perduodamas Teisių komisijai ir jo nuorašas siunčiamas Ministrų kabinetui. Trečiasis skaitymas pradedamas bendra diskusija dėl viso įstatymo esmės, po to atskirai svarstomas kiekvienas jo straipsnis, dar priimamos pataisos, tiesa, tik pasirašytos ne mažiau šešių atstovų ir tik prieš 48 valandas iki posėdžio; balsavus dėl kiekvieno straipsnio atskirai, balsuojama dėl viso įstatymo *en bloc*. Priimtieji trečiuoju skaitymu įstatymai perduodami Redakcijos komisijai, po to, šiai komisijai ar Seimo prezidiumui nutarus, dar gali būti teikiami Seimui patvirtinti.

Pagal šį Seimo statutą valstybės biudžetas taip pat svarstomas trimis skaitymais, o valstybės sutartys tvirtinamos apsvarsčius jas Seimo komisijoje, laikantis pirmajam įstatymų projektų skaitymui nustatytos tvarkos. Interpeliacijos pateikimo, svarstymo ir nutarimo dėl jos priėmimo, taip pat kitų reikalų svarstymo tvarką Statutas formalizavo palyginti nedaug.

Procedūrinės taisyklės, nustatytos 1936 metų Seimo statute, labiau skyrėsi.

Pirmiausia reikia pasakyti, kad Seimo statutas nustatė vieną bendrą tvarką visoms savo funkcijoms, susijusioms su pritarimu *Ministrų kabineto iniciatyvoms*, t. y. Kabineto siūlomiems įstatymų projektams priimti, biudžeto ir jo vykdymo apyskaitai tvirtinti, sutikimui ratifikuoti tarptautines sutartis (Statuto 100, 101 str.).

Pagal naująjį Seimo statutą šiais atvejais pirmiausiai turėjo būti sprendžiamas atitinkamo projekto svarstytinumas. Tuo tikslu Seimo posėdyje turėjo būti išklausomas Kabineto atstovo pranešimas ir dėl projekto svarstytinumo siūloma pasisakyti tautos atstovams. Pripažinęs įstatymo projektą svarstytinu, Seimas turėjo perduoti toliau jį svarstyti specialiai sudarytai arba vienai iš esamų Seimo komisijų, bet, projektui nekeliant abejonių, numatyta galimybė jį priimti jau tame pačiame posėdyje.

Komisijų posėdžiai, kaip išakmiai nurodoma Statute, turėjo būti nevieši, bet patariamuoju balsu juose galėjo dalyvauti Ministrų kabineto atstovai. Tautos atstovas savo pastabas dėl atitinkamo projekto komisijai galėjo pateikti raštu, arba, komisijai leidus, pats jas paaiškinti komisijos posėdyje. Tuo būdu tikėtasi, jog teikiami pasiūlymai ir pastabos būsiantys vieniši, būsią išvengta

kolektyvinio viešo pastabų išsakymo ir aptarimo, galinčio lemti platesnį palaikymą. Komisija, apsvarsčiusi projektą ir gautas pastabas, apie svarstymo rezultatus privalėjo informuoti Ministrų kabinetą. Kabinetui suteikta teisė nekeisti savo nuomonės arba pataisyti projektą pagal gautas pastabas. Po to komisija, apsvarsčiusi visą gautą medžiagą, kartu su savo išvada ją turėjo pristatyti Seimo pirmininkui. Seimo posėdyje numatyta išklausti komisijos pranešėjo ir Ministrų kabineto atstovo pranešimus ir suteikti žodį tiems atstovams, į kurių pastabas komisija nebuvo atsižvelgusi; pastariesiems savo pastabas siūlant primygtinai, numatyta išklausti komisijos ir Ministrų kabineto atstovo išvadas, po to dėl pastabų balsuojama. Jei pastabos būtų priimtoms, projektą numatyta grąžinti komisijai galutinai redaguoti.

Seimo komisijai skirtu laiku Ministrų kabineto inicijuoto projekto neapsvarsčius, pagal Statutą leistina jį toliau svarstyti be komisijos išvados.

Pastabų nesant arba jas atmetus, taip pat tęsiant projekto svarstymą Seimo posėdyje po galutinio redagavimo, Statute numatyti tik dviejų atstovų – vieno, pasisakančio už projekto priėmimą, kito prieš priėmimą, – taip pat komisijos pranešėjo ir Kabineto atstovo pasisakymai. Po to turėjo būti balsuojama iš karto už visą svarstyta projektą, tokiu būdu nei vienoje svarstymo stadijoje nenumatant kiekvieno atskiro projekto straipsnio svarstymo.

Kiek kitokia procedūra Statute nustatyta tais atvejais, kai įstatymo projektą teikė Seimo atstovų grupė (tuo tikslu reikalauta ne mažiau kaip penkių atstovų parašų). Pirmiausia, dar iki Seimui nagrinėjant projekto svarstytinumo klausimą, jo nuorašas turėjo būti siunčiamas Ministrų kabinetui. Aptariant tokio projekto svarstytinumą, numatyta Seime išklausti vieno iš iniciatorių pranešimą bei Seimo atstovų pasisakymus. Pripažintas svarstytinu, projektas kartu su Ministrų kabineto atstovo bei kitų Seimo atstovų pastabomis turėjo būti svarstomas komisijoje, dalyvaujant dviem projekto iniciatoriams. Preziumuota, jog Seimo atstovų siūlomi įstatymų projektai nėra skubūs, todėl nustatytu laiku Seimo komisijai projekto neapsvarsčius, numatyta nustatyti kitą laiką arba sudaryti kitą komisiją. Tolesnei projekto su Seimo komisijos išvada eiga turėjo būti privaloma tvarka, Ministrų kabineto nustatyta projektų svarstymui ir priėmimui.

Interpeliaciją Ministrų kabinetui ar atskiram ministrui galėjo siūlyti ne mažiau kaip penki Seimo atstovai. Seimas interpeliaciją turėjo pavesti svarstyti jo sudarytai komisijai, priimančiai išvadą dėl interpeliacijos priimtumo. Po to priimtumo klausimą turėjo spręsti Seimas, leidęs pasisakyti tuo klausimu dviem Seimo atstovams – po vieną už ir prieš. Į Seimo priimtą interpeliaciją atsakius Ministrui pirmininkui ar ministrui, numatyta suteikti žodį tautos atstovams ir paskutinį žodį – interpeliuojamam ministrui. Statutas reikalavo, kad po to Seimo posėdis turi būti pertraukiamas vienai–dviem valandoms. Dėl nepasitikėjimo Kabinetu turėjo būti leidžiama balsuoti tik esant bent penkiolikos atstovų pasirašytam reikalavimui, o tokio reikalavimo nesant, Seimo

posėdis turėjo būti kviečiamas svarstyti kitą darbų tvarkos klausimą.

Trumpiau tariant, parlamentinė procedūra, Seimui vykdant pagrindines savo funkcijas, viešame Seimo posėdyje iš esmės buvo apribota diskusijomis tik vienu – projekto svarstytinumu – klausimu, vėliau – tepalikta galimybe Seimo atstovams pasisakyti dėl pastabų, kurių komisija nepatenkino, ir pagaliau, leisti iš esmės nieko nelemiantys pasisakymai po vieną už ir prieš projekto priėmimą; projektą numatyta balsuoti tik *en bloc*. Pagrindinis Seimo vaidmuo buvo telkiamas neviešoje Seimo komisijų veikloje. Ir dar – procedūroje akcentuotas nuolatinis ir ypač aktyvus Kabineto vaidmuo. Tokiu būdu įstatymas Seimo atstovams paliko labai mažas galimybes ne tik lemti įstatymo projektą, bet ir apskritai Seime aktyviai dirbti.

Be kita ko, Statute (147 str.) nuspręsta įrašyti apie Seimo statutui priimti tvarkos įstatymo panaikinimą. Ši nuostata, neturinti jokių tiesioginių sąsajų su Seimo organizacija, procedūra ar jo atstovo statusu, t. y. su dalykais, kurie paprastai reglamentuojami šio pobūdžio teisės aktuose, aiškiai nesiderino prie Seimo statuto turinio ir paskirties. Juolab aktas, laikomas ne įstatymu, o tik turinčiu įstatymo galios aktu, visai netiko skelbti apie kito įstatymo panaikinimą. Bet ši nuostata atspindėjo oficialų pripažinimą, jog pats naikinamas įstatymas laikytas ekstraordinariu, netaikytinu ateityje, taip pat nebeturinčiu prasmės, nes panašios procedūrinės taisyklės, pagal kurias, atsiradus poreikiui, turėjo būti daromi ir šio Seimo statuto pakeitimai ir papildymai, dabar jau numatytos pačiame Statute.

Tiesa, tokių šio Seimo statuto pakeitimų ir papildymų iš tikrųjų nebuvo, nors 1937 m. balandžio 29 d. aštuoni Seimo atstovai pateikė atitinkamą projektą, kuriame numatyta keisti Statuto 67 straipsnį, sustiprinant Seimo prezidiumo poveikį komisijoms, įpareigojant Seimo pirmininką kiekvienai komisijai skirti po vieną Prezidiumo narį su sprendžiamojo balso teise; taip pat pageidauta prieš balsuojant už pastabas dėl įstatymo projekto, prieš baigiamuosius pranešėjo ir Kabineto atstovo pasisakymus leisti pasisakyti dviem Seimo atstovams – vienam už, kitam prieš (88 str.) [28, lap. 212]. Pasiūlymas buvo apsvarstytas Ministrų kabineto posėdyje ir nutarta neprieštarauti jo įgyvendimui, „laikyti jį priimtiniu“ [29, lap. 56], tačiau ir šis projektas nebuvo įgyvendintas.

Be to, reikėtų nurodyti, jog netrukus priimtos 1938 metų Lietuvos Konstitucijos 86 straipsnis skelbė: „*Seimas priima* savo darbo statutą. Jis nustatomas įstatymu“ (kursyvas autoriaus. – M. M.). Tai turėjo reikšti vieną iš šios Konstitucijos įtvirtintų dviejų išimtinės Seimo teisės įstatymų leidyboje atvejų (greta Konstitucijos pakeitimo projekto), kuriame tiesioginė Respublikos prezidento įstatymų leidybos teisė negalėjo būti įgyvendinta. Taigi Seimo statutui ir vėl buvo pripažintas tam tikras išskirtinumas iš paprastų įstatymų.

1936 m. Seimo statuto priėmimas užbaigė 1928 metų Lietuvos Valstybės Konstitucijoje pradėtą Lietuvos Seimo reformą, kuri ribojo parlamentinės institucijos vaidmenį. Šio žingsnio imtasi po ilgokos pertraukos,

nes anksčiau, Seimo nesant, jį žengti tiesiog nebuvo prasmės. Bet vos politinėje dienotvarkėje iškilo naujo Seimo sušaukimo poreikis, Vyriausybė akivaizdžiai pademonstravo savo išskirtinį dėmesį šiam formaliai Seimo vidaus reikalui laikytam aktui.

## IŠVADOS

1. Lietuvos valstybės valdymo sistemos reforma, pradėta po 1926 m. gruodžio 17 d. perversmo, teisiškai buvo įtvirtinta 1928 metų Lietuvos Valstybės Konstitucijoje. Svarbiausia jos dalis reiškė atsisakymą nuo buvusios parlamentinės demokratijos ir iš esmės sutvirtino vykdomosios valdžios galias. Ši tendencija iš pradžių buvo gana grubios formos – 1927–1936 m. Seimo apskritai nebuvo.

2. Seimo sušaukimas 1936 m. pareikalavo rafinuotesnių šios reformos teisinio įtvirtinimo formų. Kad Seimo ir jo atstovų statusas būtų paveiktas reikiama linkme, buvo pakeistas Seimo statusas Vyriausybės iniciatyva ir jai aktyviai dalyvaujant: panaikinant senojo Statuto galiojimą, nustatant tvarką naujam Statutui priimti, parengiant jo projektą ir kontroliuojant paties Seimo dalyvavimą jo priėmimo procese. Tai net neatitiko galiojančios Konstitucijos nuostatų.

3. Naujasis Seimo statusas ne tik iš Seimo struktūros visiškai eliminavo parlamentines frakcijas, bet ir pagilino Konstitucijoje jau esančią tendenciją menkinti Seimo vaidmenį ir padaryti jį priklausomą nuo vykdomosios valdžios, ypač atsispindėjusią nuostatose, reglamentuojančiose pagrindinių parlamentinių funkcijų vykdymo Seime procedūrą.

## LITERATŪRA

1. **Tamošaitis I.** Nuo gruodžio m. 17 d. ligi šių dienų / Pirminis nepriklausomos Lietuvos dešimtmetis: Fotograf. leid. – Kaunas, 1990.
2. **Kur išganymas?** Kodėl ir kaip turi būti taisoma Lietuvos Konstitucija? D. 2. – Kaunas, 1927.
3. **Vyriausybės pranešimas** / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 46.
4. **Römeris [Rėmeris] M.** Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990.
5. **Ministrų kabineto** 1936 02 11 pos. protokolas / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 907.
6. **Ministrų kabineto** 1936 14 07, 21, 30 pos. protokolai / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 907.
7. **Seimo rinkimų** įstatymas / Vyriausybės žinios. 1936. Nr. 533-3704.
8. **Ministrų kabineto** 1936 04 07 pos. protokolas / LCVA, g. 923, ap. 1, b. 907.
9. **Seimo stenogramos.** Trečiasis seimas. 69 pos., 1927 02 25.
10. **Respublikos prezidento** 1936 07 03 aktas / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 597.
11. **Seimo statutui** priimti tvarkos įstatymas / Vyriausybės žinios. 1936. Nr. 547-3809.
12. **Ministrų kabineto** 1936 08 29 pos. protokolas / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 907.
13. **Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt.** Lietuvos konstitucinė teisė. Antras leidimas. – Vilnius, 2002.
14. **Šileikis E.** Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius, 2003.

15. **Römeris [Rėmeris] M.** Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990.
16. **Seimo stenogramos.** Pirmoji paprastoji sesija, 2 pos., 1936 09 01.
17. **Seimo kanceliarijos** 1936 12 18 raštas Ministrų kabineto kanceliarijai / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 901.
18. **Bulavas J.** Rinkimai ir „tautos atstovavimas“ buržuazinėje Lietuvoje. – Vilnius, 1956.
19. **Seimo statuto** projektas / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 901.
20. **Seimo atstovo** B. Tallat-Kelpšos pasiūlymas / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 906, t. I.
21. **Seimo atstovų** V. Kurkausko ir I. Aleksos pastabos / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 906, t. I.
22. **Seimo atstovo** P. Barkausko pastabos / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 906, t. I.
23. **Ministrų kabineto** 1936 09 07 pos. protokolas / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 907.
24. **Ministro pirmininko** 1936 09 09 raštas Seimo pirmininkui / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 901.
25. **Seimo stenogramos.** Pirmoji paprastoji sesija, 3 pos., 1936 09 17.
26. **Ten pat.**
27. **Seimo statutas** / Vyriausybės žinios. 1936. Nr. 550-3828.
28. **Seimo statuto** pakeitimas. Projekto nuorašas / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 954.
29. **Ministrų kabineto** 1937 04 29 pos. protokolas / LCVA, f. 923, ap. 1, b. 946.

## THE REFORM OF THE SEIMAS IN 1936

**Mindaugas Maksimaitis** \*  
Mykolas Romeris University

### S u m m a r y

The Constitution of Lithuania of 1922 has established a state ruling system that guaranteed a clear hegemony of the parliament and the subordination of the executive institutions (the President and the Cabinet of Ministers) to the parliament. However, the powers that came after the revolt of 1926 have started to reorganize the system by making the government a central power.

From the legal point of view, these efforts have been firstly reflected in the Constitution of 1928 which has divided the formerly essential functions of the Seimas – the legislative function, approval of the budget and its execution, initiation of criminal proceedings for treason or professional offences of ministers – between the Seimas and the President of the Republic. In the absence of the Seimas or between its sessions all these functions were allowed to be performed by the President of the Republic. At the same time, the continuous work of the Seimas was replaced with sessions, whereas the President retained his power to release the Seimas prematurely and, most importantly, it was announced that no term was applicable for elections of the first Seimas under the Constitution.

Based on the latter provision, during the period of 1927–1936 the Seimas was not assembled at all.

When the Seimas had finally been assembled as a result of political circumstances, as a matter of priority the executive took care of the total loyalty of its members to the executive by passing a new Law on Elections to the Seimas. In addition, the initiative rights and parliamentary powers were reduced to an even greater extent. For this purpose a new law by the President of the Republic which was passed on the eve of the assembly to the Seimas abolished the old Seimas Statute, since the latter was based on the classical rules on democratic parliamentary activities. The new rules on the drafting of the Seimas Statute have significantly limited the initiative and the possibilities of the Seimas. In this case the specifics of the Seimas Statute that distinguished it among other legal acts were not taken in to account.

This article discusses the rules established by this law of the President and their application in practice which was not in compliance with some of the provisions of the Constitution. The novelties of the new Seimas Statute are also discussed.

The new Seimas Statute has not only completely eliminated fractions from the Seimas, but it has also fostered the tendency of the Constitution to decrease the role of the Seimas and make it subordinate to the executive power. This tendency was reflected in the provisions governing the procedure of the execution of the main parliamentary functions in the Seimas.

**Keywords:** Seimas, Seimas Statute.

---

\* Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of History of Law, Prof. Habil. Dr.