

MINISTERIJŲ JURISKONSULTŲ KOMISIJA LIETUVOS TEISINĖJE SISTEMOJE (1920–1928)

Prof. habil. dr. Mindaugas Maksimaitis

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Teisės istorijos katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 45 39
Elektroninis paštas tistk@ltu.lt

Pateikta 2003 m. kovo 13 d.

Parengta spausdinti 2003 m. rugpjūčio 13 d.

*Recenzavo Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Valstybės ir teisės teorijos ir istorijos katedros docentas
dr. Jevgenijus Machovenko ir šios katedros dr. Jaunius Gumbis*

S a n t r a u k a

Remiantis neskelbta archyvine medžiaga ir kai kuriais kitais šaltiniais straipsnyje atskleidžiama Ministerijų juriskonsultų komisijos – patariamojo pobūdžio tarpžinybinės institucijos, veikusios prie Lietuvos Respublikos Ministrų kabineto 1920–1928 m., įsteigimo aplinkybės, teisinė padėtis, svarbiausi veiklos bruožai ir likvidavimas.

Ministrų kabineto priimtas Komisijos statutas, reglamentuojantis jos statutą ir veiklą, pavedė jai patariamąsias funkcijas dviejose Vyriausybės veiklos srityse – teisėkūros (patarimai dėl Kabineto jai pateikiamų svarstyti įstatymų, taip pat Vyriausybės sutarčių ir pasižadėjimų projektų bei galiojančių įstatymų) ir administracinio teisėtumo (patarimai teisės klausimais pagal Kabineto arba atskirų ministerijų pateikiamus teisinius paklausimus).

1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucija ir netrukus išleistas specialus įstatymas paskelbė, kad steigiama nauja patariamoji institucija – Valstybės taryba. Valdantiejiems nusistačius neribotą laiką nešaukti Seimo naujoji institucija buvo sumanyta kaip įstatymų leidybą perėmusios Vyriausybės padėjėja. Valstybės tarybai buvo pavestos funkcijos ir kitoje Vyriausybės veiklos srityje – administracinio teisėtumo, t. y. ji turėjo visiškai perimti Ministerijų juriskonsultų komisijos vykdytas funkcijas.

Kadangi Ministerijų juriskonsultų komisija tapo nereikalinga, Kabineto nutarimu ji buvo likviduota.

Ministerijų juriskonsultų komisija – tai nekonstitucinė konsultacinio pobūdžio tarpžinybinė institucija, beveik dešimtmetį veikusi prie Lietuvos Vyriausybės ir įnešusi didelį indėlį į jaunos demokratinės valstybės nacionalinę teisėkūrą bei daug prisidėjusi prie teisėtumo būklės gerinimo. Deja, mūsų teisinėje literatūroje šios institucijos veikla iki šiol beveik nenagrinėta (išimtis – dviejų puslapių specialus skyrelis žinomame M. Römerio veikale „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos“) [1, p. 95–97].

Straipsnio autorius ryžtasi pamėginti atskleisti šios institucijos įsteigimo bei likvidavimo aplinkybes, svarbiausius veiklos rezultatus, aptarti jos vietą to meto teisinėje Lietuvos sistemoje. Tai daroma naudojantis autentiškais pirminiais šaltiniais – dokumentais, saugomais Lietuvos centriniame valstybės archyve, Lietuvos Respublikos Ministrų kabineto fondo (f. 923) Ministerijų juriskonsultų komisijos bylose (apyrašas 1, bylos 104, 181, 186, 284, 427, 492, 493, 534, 568, 573).

Sunkios, didelio pasiaukojimo ir materialinių išteklių reikalaujančios mokymosi sąlygos rusų valdomoje Lietuvoje ir ypač ilgas, daugiau nei aštuoniasdešimt penkerius metus trukęs laikotarpis, kai uždarius Vilniaus universitetą nebuvo galimybių savo krašte siekti teisinio išsilavinimo, atsikuriančioje Lietuvoje lėmė didelį specialistų teisininkų stygių. Laikinoji Vyriausybė savo žinioje turėjo maždaug dvi dešimtis kvalifikuotų lietuvių teisininkų, baigusių Maskvos, Peterburgo arba Dorpat (Tartu) universitetus. Maždaug kita tiek Lietuvoje gyvenusių

teisininkų nelietuvių – žydų, rusų, lenkų, vokiečių – dažniausiai nemokėjo lietuviškai kalbėti, juo labiau – rašyti. Tuo tarpu vien teisingumo darbui organizuoti apytiksliai reikėjo bent dviejų šimtų teisininkų [2, p. 28].

Ne mažiau teisininkai buvo reikalingi įvairioms kitoms besikuriančios valstybės, siekiančios tvarkytis pagal teisės principus, žinyboms. Joms teko tenkintis minimaliu teisininkų skaičiumi, juriskonsultus pajėgė turėti tik centrinis to meto žinybų, ir tai ne visų, aparatas. Šią padėtį atspindi pirmieji, paskelbti 1920 m. gegužę, ministerijų etatų įstatymai. Juose juriskonsultų etatai numatyti Žemės ūkio ir valstybės turtų (du), Finansų, Prekybos ir pramonės, Susisiekimo, Vidaus reikalų ministerijoms, ministrui be portfelio žydų reikalams ir Valstybės kontrolei; tokioms ministerijoms kaip Užsienio reikalų, Švietimo, Teisingumo, ministrui be portfelio gudų reikalams, taip pat Ministrų kabineto kanceliarijai tuokart jie nebuvo numatyti [3]. Pastarajai bei Užsienio reikalų ministerijai juriskonsultų etatai papildomai buvo nustatyti tik 1921 m. [4].

Atskirai dėl Teisingumo ministerijos pasakytina, kad nors joje juriskonsulto etato nebuvo numatyta steigti, bet dėl pačios šios ministerijos specifikos, dėl to, kad čia iš esmės dirbo arba bent turėjo dirbti teisininkai, o trečiuoju pareigūnu šios ministerijos etatų įstatyme buvo įvardytas teisių patarėjas, juriskonsultas jai ne tik nebuvo būtinybės dalykas, bet ir ji pati buvo pajėgi prireikus teisės srityje pagelbėti kitoms žinyboms. Tikrai vienas iš trijų ministerijos departamentų – Pirmasis bendrųjų reikalų, be kitų darbų, užsiminėjo įstatymų, jų papildymo ir pakeitimo sumanymų, ministerijos nuomonių reikalais, dėl kurių kreipdavosi kitos ministerijos, rašė instrukcijas, taisykles ir aplinkraščius įvairiais klausimais [5, p. 24]. Be to, 1924 m. buvo įsteigta Teisingumo ministro taryba, turinti „peržiūrėti“ ministro siūlomų įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, reikšti nuomonę jo pateiktais klausimais, rengti įstatymų kodifikavimo sumanymus [6].

Tačiau to, matyt, neužteko, o gal buvo ir kitų priežasčių, nes 1920 m. sausio 16 d. tuometinis Ministras Pirmininkas E. Galvanauskas kreipėsi į finansų, prekybos ir pramonės (ne į teisingumo) ministrą ir išdėstė sumanymą steigti tarpžinybinę juriskonsultų komisiją, kuri rengiant įstatymų projektus palaikytų ryšį tarp atskirų ministerijų bei galėtų aiškinti valdymo srityje kylančius juridinius klausimus. Sykiu buvo pranešta, kad sumanymą pavedama įgyvendinti šios ministerijos juriskonsultui Antanui Ignui Veryhai Darevskiiui [7], diplomuotam teisininkui, teisės mokslus 1909 m. baigusiam Peterburgo universitete ir dirbusiam mokesčių administravimo srityje.

Komisijos steigimo klausimas Ministrų kabineto posėdyje svarstytas tų pačių metų kovo 5 d. Apibūdindamas steigiamos Komisijos uždavinius Ministras Pirmininkas informavo, jog jai bus pavesta rengti įstatymų projektus Kabinetai svarstyti, dirbti kodifikacijos darbus, teikti patarimus sudarant sutartis, trumpiau tariant – ji turėsianti palengvinti Kabineto darbą. Parengtą tam reikalui teisės akto, pavadinto Tarpvadybinės juriskonsultų komisijos įstatymu, projektą [8] posėdžio dalyviams pristatė A. Veryha Darevskis. Didelių diskusijų projektas nesukėlė, kai kurių abejonių dėl projekto išsakė tik finansų, prekybos ir pramonės viceministras J. Dobkevičius. Pasak jo, sunku būsia iš Komisijos, į kurios posėdžius susirinks 7–8 žmonės, laukti pozityvaus darbo, greičiau tai būsias tik mitingavimas.

Vis dėlto Ministrų kabinetas priėmė pasiūlytą dokumento projektą. Nutarta pakeisti steigiamos institucijos pavadinimą – Tarpvadybinę komisiją pavadinti Ministerijų juriskonsultų komisija, o akto nebevadinti įstatymu [9]. Motyvai, dėl kurių tai buvo padaryta, lakoniškame Kabineto protokole nenurodyti. Aišku tik, kad tai nebuvo vien paprastas teisės akto pavadinimo supaprastinimas arba sutrumpinimas. Aktas, oficialiai paskelbtas 1920 m. kovo 18 d., buvo pasirašytas ne valstybės Prezidento, kaip pagal tuomet galiojusios Laikinosios Konstitucijos pamatinius dėsnius būtų derėję įstatymui, o Ministro Pirmininko ir Kabineto reikalų vedėjo [10].

Paprastai šis aktas buvo vadinamas Komisijos statutu [žr., pvz., 11], nors, beje, M. Römeris jį nuolat vadino tik įstatymu [1, p. 95–97].

Statutą sudarė dvylika straipsnių. Jame skelbiama apie Ministerijų juriskonsultų komisijos steigimą (1 str.) ir nurodoma, jog ji veikia Ministrų kabineto žinioje (12 str.).

Apie Komisijos sudėtį Statute sakoma, jog Komisija susideda iš visų ministerijų juriskonsultų, taip pat iš nuolatinių narių, kuriuos deleguoja juriskonsultų neturinčios ministerijos. Esant reikalui, Komisijai nutarus, į jos posėdžius galėjo būti kviečiami ekspertai, turinys patariamąjį balsą.

Jokių specialių kvalifikacinių reikalavimų Komisijos nariams Statute nekeliama. Tačiau faktiškai asmeninė jos sudėtis dalykiniu požiūriu buvo ganėtinai stipri: be mažiau žinomų pavardžių, jos sąrašuose atskirais laikotarpiais buvo galima aptikti ir plačiai Lietuvoje pripažintų teisininkų pavardes – būsimų Lietuvos universiteto profesorių Petro Leono, Augustino Janulaičio, Simono Bieliackino, aktyvaus teisinės literatūros puoselėtojo Jurgio Bylos ir kt.

Komisijos pirmininką iš juriskonsultų pavesta skirti Ministrui Pirmininkui. Šia tvarka pirmuoju Ministerijų juriskonsultų komisijos pirmininku („pirmininkaujančiuoju“) tapo minėtasis A. Veryha Darevskis. 1923 m. jį pakeitė paskirtasis Ministrų kabineto juriskonsultu Vincas Kalnietis, teisininko kvalifikaciją įgijęs taip pat Peterburgo universitete.

Komisijai leista turėti raštvedį, o 1921 m. Ministerijų kabineto kanceliarijos etatų papildymu – Komisijos sekretorių, kuris etatų įstatyme oficialiai buvo įvardijamas ir kalbos taisytoju bei Ministrų kabineto juriskonsulto padėjėju (VŽ. 1921. Nr. 68/609).

Statutas aptarė procedūrinius Komisijos veiklos dalykus: posėdžių šaukimo tvarką, kvorumo reikalavimus, reikalų svarstymo bei nutarimų priėmimo tvarką, jos teisę prireikus kreiptis į įvairias įstaigas.

Komisijos kompetenciją nustatė Statuto 3 straipsnio antroji dalis, nurodanti, kad Ministerijų juriskonsultų komisijos žiniai priklauso: 1. teisiniai patarimai dėl duodamų Komisijai svarstyti įstatymų projektų; 2. teisiniai patarimai dėl duodamų Komisijai svarstyti Vyriausybės sutarčių ir pasižadėjimų; 3. teisės kazusų nagrinėjimas ir sprendimas; 4. teisiniai patarimai dėl visų tų dalykų, kuriuos Ministrų kabinetas arba atskiros ministerijos duoda svarstyti Komisijai. Toliau, to paties straipsnio pastaboje, nurodoma, kad pastebėjusi esamuose įstatymuose prieštaravimų arba naujuose įstatymuose spragų arba klaidų Komisija turi teisę kelti Ministrų kabinetui arba suinteresuotoms ministerijoms klausimą dėl būtinybės šalinti spragas ir naikinti pastebėtus prieštaravimus bei redakcines klaidas.

Apibendrinant išvardytus Komisijos kompetencijos dalykus galima teigti, kad Komisijai buvo pavestos patariamąsios funkcijos dvejose Vyriausybės veiklos srityse – teisėkūros (patarimai dėl įstatymų projektų ir galiojančių įstatymų) ir administracinio teisėtumo (patarimai teisės klausimais).

Atskirai kalbant apie Ministerijų juriskonsultų komisijos uždavinius teisėkūros srityje pažymėtina, kad jie galėjo reikšti ir reikėsi Komisijai duotų apsvarstyti teisės aktų – įstatymų, Vyriausybės sutarčių ir pasižadėjimų – projektų teisiniu (redakcijos, suderinamumo su veikiančiais įstatymais neliečiant jų esmės) požiūriu įvertinimu, taip pat savo iniciatyva kėlimu Ministrų kabinetui arba atitinkamoms ministerijoms klausimo dėl jos pastebėtų spragų ir prieštaravimų esamuose įstatymuose arba klaidų naujuose įstatymuose pašalinimo.

Reikia atkreipti dėmesį ir į tai, kad Komisija buvo įsteigta tuo metu, kai galiojantys Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai, laikydami Lietuvos Valstybės tarybą principiniu įstatymų leidėju, tarp Tarybos sesijų arba per jų pertraukas suteikė Ministrų kabinetui teisę priiminėti įstatymus, vėliau išleidžiamus valstybės Prezidento, kuris taip pat naudojosi išimtinę teisę šaukti ir paleisti Tarybos sesijas. Taryba buvo virtusi retai šaukiama ir nereguliariai dirbančia teisėkūros institucija, o reali įstatymų leidyba pagal galiojančios Laikinosios Konstitucijos pamatinius dėsnius buvo sutelkta Ministrų kabineto ir valstybės Prezidento rankose. Nežinia – specialiai ar atsitiktinai, bet praėjus vos šešioms dienoms po Ministerijų juriskonsultų komisijos statuto paskelbimo tuo metu vykusio Valstybės tarybos sesija 1920 m. kovo 23 d. buvo nutraukta ir apskritai daugiau nebebuvo sušaukta, o tai reiškė, kad Ministerijų juriskonsultų komisija iš karto virto Ministrų kabineto, tuo metu tiesiogiai atliekančio vienintelio įstatymų leidėjo funkciją, talkininke.

Netrukus, tų pačių metų gegužės 15 d., susirinkus Steigiamajam Seimui, o dar po dvejų metų – ir seimams Ministrų kabineto vaidmuo įstatymų leidybos procese pasikeitė: jis tapo svarbiausiu įstatymų iniciatyvos teisės subjektu. Šia prasme atitinkamai pasikeitė ir Ministerijų juriskonsultų komisijos veiklos šioje srityje pobūdis: nuo tada ji ėmė talkinti Kabinetui

– ekspertuodavo įstatymų projektus, jo teikiamus Parlamentui. Buvo siekiama, kad su kiekvienu į Seimą per Ministrų kabinetą patenkančiu įstatymų sumanymu prieš tai susipažintų Ministerijų juriskonsultų komisija ir išspręstų „visus keblumus ir neaiškumus“ [12, p. 5].

Komisijos teikiamos dėl įstatymų projektų išvados paprastai buvo formuluojamos fraze „Projektas juridiniu atžvilgiu yra priimtinas“ arba „Projektas juridiniu atžvilgiu yra priimtinas su šiomis pataisomis“ ir toliau trumpai išdėstomos esamos pastabos. Kartais pasitaikydavo ir esminių pastabų. Pavyzdžiui, 1921 m. kovo 15 d. Komisija, apsvarsčiusi Ministrų kabineto atsiųstą Ypatingų valstybės apsaugos įstatų papildymo projektą, kuriame numatyta karo komendanto teisė administracine tvarka „bausti už medžioklės arba apsigynimo tikslais ginklų slėpimą, nešiojimą ir laikymą be tam tikro valdžios leidimo“ (§ 8, p. 5), pasiūlė jį redaguoti labiau apibendrintai: „nubausti už ginklų laikymą be tam tikro jo leidimo“ [13]. Tačiau netrukus pastebėta, kad to paties įstatymo 14 § 7 punkte už ginklų slėpimą, nešiojimą ir laikymą be karo komendanto leidimo jau seniau buvo numatęs baudžiamąją atsakomybę, todėl kovo 22 d. posėdyje pakartotinai apsvarsčiusi projektą Komisija atsiskakė apibendrinančios formuluotės ir pasiūlė projekte tiksliau nusakyti ginklus, už kurių laikymą be leidimo komendantas turi teisę bausti administracine tvarka [14].

Beje, Steigiamojo Seimo priimta įstatymo pataisa reikalą išsprendė kitaip: už šaunamojo ginklo slėpimą, nešiojimą ir laikymą be tam tikro leidimo leido karo komendantams bausti administracine tvarka, o baudžiamąją atsakomybę už šią veiką panaikino [15].

Ministerijų juriskonsultų komisija Ministrų kabineto pavedimu savo išvadas pateikdavo dėl kai kurių tarptautinių sutarčių – Konsulinės sutarties tarp Lietuvos Respublikos ir Vokietijos valstybės, Jungtinės Karalystės ir Lietuvos sutarties abipusiškai išduoti pabėgusius nusi-kaltėlius bei kitų projektų. Šiais atvejais Komisijai ne kartą teko išsakyti priekaištus dėl su Lietuvos įstatymais nesuderintų teisinių terminų vartojimo [16], nekokybiško teksto vertimo į lietuvių kalbą [17] ir panašių dalykų.

Komisija sulaukdavo Kabineto pavedimų įvertinti kitokių Vyriausybės arba ministerijų sudaromų sutarčių projektus, pavyzdžiui, Susisiekimo ministerijos sutarties dėl anglių pirkimo [18] ir kt.

Tai, kad Statutas Komisijai pavedė dar ir, pasak M. Römerio, organizuoti „Vyriausybės įstatymų iniciatyvos raginimą teisės suderinimo ir logingo sisteminimo srityje“ [1, p. 95], reiškė numatomą tam tikrą jos vaidmenį kodifikacijos srityje. Tiesa, gyvenime šio pobūdžio Komisijos veikla liko nepastebima.

Kaip minėta, Komisija taip pat buvo įpareigota teikti atsakymus dėl jai Ministrų kabineto arba atskirų ministerijų pateikiamų teisinių paklausimų bei nagrinėti ir spręsti teisės kazusus, t. y. patariamojo balso teise veikti ir administracinio teisėtumo srityje.

Beje, apie Statuto formuluotę, pavedančią Komisijai teisės kazusus ne tik „nagrinėti“, bet ir „spręsti“, M. Römeris atsiliepė kritiškai apibūdinamas ją kaip nevykusią – neaiškiai ir dviprasmiškai išreikštą. Kazuso „sprendimas“, pasak jo, galėjęs būti suprantamas ir kaip teisinis su tam tikrais padariniais jo sprendimas, ir kaip paprasčiausias nuomonės dėl gautų atitinkamų teisinių paklausimų išdėstymas, kitais žodžiais tariant, tai, kas Komisijos statute buvo paminėta taip pat ir skyriumi, bet tik kitais žodžiais [1, p. 96]. Statuto leidėjas, Ministerijų juriskonsultų komisiją laikydamas patariamojo pobūdžio institucija, t. y. savarankiškai negalinčia net jai pagal pavestą kompetenciją daryti jokių ką nors įpareigojančių sprendimų, pasak M. Römerio, turėjęs omenyje būtent šią prasmę.

Statuto 5 straipsnis numatė trijų rūšių subjektus, turinčius teisę Komisijai teikti paklausimus: teisiniai paklausimai Komisijai teikiami Ministrų kabineto įsakymu arba gaunami iš atskirų ministerijų, arba pateikiami kurio nors Komisijos nario. Tiesa, norinčiųjų į rūpimus teisinius klausimus gauti autoritetingą Komisijos atsakymą būta daug daugiau, todėl Komisija, ypač veiklos pradžioje, jų susilaukdavo ir iš žemesnės grandies valstybinių, taip pat ir visuomeninių, institucijų, bet į juos atsakydavo apsiribodama nurodymu, į ką pagal paklausimo pobūdį besitikintis teisinio patarimo konkretus interesantas turėtų kreiptis.

Apskritai Komisijos veikla sprendžiant ministerijų praktikoje kylančius teisinius kazusus bei paklausimus buvo gana intensyvi ir įvairi ir dar rodė tam tikrą tendenciją didėti [19].

Kai kurie paklausimai ir atsakymai į juos turėjo principinę, bendro pobūdžio reikšmę. Pavyzdžiui, apsvačius klausimą, ar pavienių ministrų sprendimai gali būti skundžiami Ministrų kabinetui, ir atsižvelgdama į tai, kad Lietuvoje nesama aukštesnės administracinės justicijos institucijos, Komisija pripažino, kad tokie skundai Kabinetui galėtų būti duodami [20]; į klausimą, kuri – išspausdinimo oficialiame leidinyje ar to leidinio išsiuntinėjimo – data laikytina įstatymo paskelbimo data, Komisija nurodė, jog ja laikytina data, žyminti oficialaus Vyriausybės leidinio lakšto išspausdinimo laiką [21]; dėl paklausimo, ar sutuoktinių Lietuvos piliečių užsienyje pagal toje šalyje galiojančią tvarką dvasininkams nedalyvaujant gauta ištuoka Lietuvoje turėtų būti pripažįstama, Komisija atsakė neigiamai [22].

Ministerijų juriskonsultų komisija išsprendė nemaža paklausimų, susijusių su autonominio Klaipėdos krašto administravimu, Konvencijos dėl Klaipėdos teritorijos bei jos priedėlių normų interpretavimą: kokia tvarka Klaipėdos miestas gali užtraukti užsienio arba vidaus paskolą, ar teisėtas Klaipėdos krašto savivaldybės reikalavimas sumokėti savivaldybių mokesčių už valstybei krašte priklausantį nekilnojamąjį turtą, ar gali Klaipėdos krašto Direktorija atšaukti savo pačios paskirtą uosto direkcijos narį nesibaigus nustatytajai kadencijai, ir kitus.

Komisija taip pat buvo pareiškus, kad, pavyzdžiui, jai pateikto konkretaus karo komendanto privalomojo įsakymo turinys peržengia įstatymo nustatytas ribas, kad parapijų klebonai neturėtų naudotis antspaudu su Vytimi, kad privataus asmens išleistas įstatymų rinkinys oficialiu leidiniu galėtų būti pripažintas ne Ministrų kabineto nutarimu, o tik tą rinkinį patikrinus įstatymų leidėjo paskirtai Kodifikacijos komisijai ir Seimui patvirtinus jos išvadą ir t. t.

Komisijos veiklą šioje srityje M. Römeris vertino kaip „kad ir netobulą ir neužtenkamą, bet vis dėlto šiokią tokią“ teisminės valstybės funkcijos korekciją, sudarančią „administracinio teismo kad ir labai rudimentinį surogatą“ [1, p. 95].

Komisija posėdžiaudavo vakarais, paprastai du kartus per savaitę, o prireikus ir dažniau [23]. Taigi per metus įvykdavo maždaug šimtas posėdžių [24]. Komisijos narių darbas buvo mokamas – Ministrų kabinetas nustatė atitinkamą atlyginimą už dalyvavimą posėdžiuose, ir tik pirmininkui 1922 m. rugsėjo mėnesį Kabinetas nustatė nuolatinį mėnesinį atlyginimą panaikindamas jam atlyginimą už posėdžius [25].

Gyvenimas parodė, kad Ministerijų juriskonsultų komisija iš esmės nekonkuravo su minėtąja Teisingumo ministro taryba, kuriai buvo pavestos panašios funkcijos, nes šios Tarybos narių pareigos joje buvo mažiau svarbios ir ji, Z. Toliušio vertinimu, taip nieko ir nenuveikė [26, lap. 45].

Lemtingas Komisijos gyvavimui pasirodė esąs 1926 m. gruodžio 17 d. perversmas, valdžią perdavęs Lietuvos tautininkų sąjungos remiamai A. Smetonos ir A. Voldemaro vyriausybei.

Dar 1924 m. priimtoje tautininkų programoje, be kita ko, ignoruojant tuo metu jau dirbusią Ministerijų juriskonsultų komisiją, buvo skelbiamas reikalavimas iš kvalifikuotų ir patyrusių žmonių sudaryti įstaigą, bent patariamuoju balsu nagrinėjančią į Seimą patenkančius įstatymų sumanymus; ją šįsyk žadėta sudaryti šalia Seimo [27, p. 3]. Šią nuostatą atsiradus galimybei imta įgyvendinti.

1928 m. gegužės 25 d. paskelbtos Lietuvos Valstybės Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, jog įstatymams „tvarkyti ir jų sumanymams ruošti bei svarstyti“ steigama Valstybės taryba. Jos pavaldumas nebuvo įvardytas, nors minėta konstitucinė nuostata buvo pateikta skyriuje „Vyriausybė“. Tarybos sudėtį, teises ir pareigas, pasak Konstitucijos, nustatysiąs atskiras įstatymas.

Jau iš minėtos trumpos Konstitucijos formulės buvo akivaizdu, kad naujoji konstitucinė institucija, kuriai buvo pavedama rengti ir svarstyti naujų įstatymų sumanymus bei tvarkyti esamus, jau galiojančius įstatymus, brovėsi į veiklos sritį, kurioje iki šiol dirbo Ministerijų juriskonsultų komisija. Todėl norint pastarajai išlikti reikėjo skubiai galvoti apie persitvarkymą.

Netrukus buvo parengtas Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projektas, kurį teisingumo ministras A. Žilinskas pateikė Ministrų kabinetui [28].

Projekto tekstas [29] buvo sudarytas iš 23 straipsnių, kurių pirmieji aštuoni skirti ministerijų juriskonsultų teisėms ir pareigoms, jų, kaip valstybės tarnautojų, teisei padėčiai

apibūdinti. Laikantis bendrosios taisyklės juriskonsultui, kaip etatiniam tarnautojui, neleista savo pareigas derinti su kitomis pareigomis, o pagrindinis jo atlyginimas turėjo būti nustatomas Kabineto nutarimu *ad personam* atsižvelgiant į darbo krūvį.

Kitoje įstatymo projekto dalyje pamėginta reglamentuoti veiksiančios prie Ministrų kabineto juriskonsultų institucijos, vienijančios visų ministerijų juriskonsultus arba jų padėjėjus, dabar pavadintos tiesiog Juriskonsultų komisija, organizaciją ir veiklą. Procedūrinės šios Komisijos taisyklės nesiskyrė nuo ankstesniosios Komisijos taisyklių.

Suprantama, kad daugiausia dėmesio projekte skiriama naujosios Komisijos kompetencijai. Projekto 9 straipsnis skelbė, jog Juriskonsultų komisija sprendžia klausimus, kai reikia koordinuoti kelių ministerijų veiklą, arba kurie susiję ne su vienos ministerijos darbo sritimi, taip pat klausimus, kurių vienas juriskonsultas nepajėgia išspręsti, t. y. ją norėta paversti konsultacine pačių juriskonsultų institucija. Tik, pasak 10 straipsnio, Komisijai tarsi tarp kitko pavedama: 1. teikti motyvuotas nuomones dėl duodamų jai svarstyti Vyriausybės sutarčių ir pasižadėjimų juridinių dalykų; 2. teikti nuomonę dėl visų juridinių dalykų, kuriuos Komisijai duos apsvarstyti Ministrų kabinetas.

Projekte nurodyta, kad jis, tapęs įstatymu, įsigalios nuo 1929 m. sausio 1 d., o 1920 m. Ministerijų juriskonsultų komisijos statutas nustos galioti.

1928 m. rugsėjo 21 d. buvo paskelbtas Valstybės tarybos įstatymas [30], kuris ne tik konkretizavo, bet ir išplėtė, palyginti su Konstitucijos formuluote, jos funkcijas. Įstatymas Valstybės tarybai pavedė: 1. svarstyti įstatymų sumanymus, jai pateikiamus Ministrų kabineto arba įstatymų leidimo įstaigos, ir pačiai rengti įstatymų sumanymus, pavedamus Ministrų kabineto (§ 5); 2. rengti įstatymų kodifikacijos sumanymus, tvarkyti ir derinti veikiančius įstatymus (§ 2); 3. iškelti klausimą dėl reikalo išleisti naujus arba papildyti ar pakeisti veikiančius įstatymus (§ 4); 4. pastebėjus, kad vykdomosios valdžios organų įsakymai, taisyklės ir instrukcijos neatitinka veikiančių įstatymų, pranešti apie tai Ministrų kabinetui arba atitinkamam ministrui (§ 3).

Valstybės tarybos kompetencijos įstatyme formuluotė leidžia daryti išvadą, kad naujoji institucija buvo sumanyta pirmiausia kaip patariamoji įstatymų leidybos institucija. Bet tuo pat metu numatytos Valstybės tarybos funkcijos ne tik apėmė buvusias Ministerijų juriskonsultų komisijos funkcijas abiejose Vyriausybės veiklos srityse – teisėkūros ir administracinio teisėtumo, bet ir išplėtė bei pabrėžė įgaliojimą ir įpareigojimą tvarkyti galiojančius įstatymus, tiesiogiai įvardijo jų kodifikavimą. Taigi, M. Römerio žodžiais tariant, Valstybės tarybos įstatymas, palyginti su Ministerijų juriskonsultų komisijos statutu, „lyg ir susirūpino tų pačių funkcijų kiek tikslesniu sutvarkymu“, Ministerijų juriskonsultų komisija buvusi „būsimosios 1928 m. Valstybės tarybos iš dalies pirmtakūnė“ [1, p. 95–96].

Šiame kontekste pažymėtinas dar vienas sutapimas: Valstybės taryba 1928 m. buvo steigiama valdantiejiems nusistačius ir Konstitucijoje suformulavus nuostatą, kad Seimas neribotą laiką nebus šaukiamas, todėl įstatymų leidyba, kaip kadaise, vėl turėjo būti telkiama vykdomosios valdžios rankose. Taigi naujoji institucija buvo kuriama kaip įstaiga, aptarnaujanti ne tik įstatymų iniciatyvos, bet ir jų priėmimo funkciją. Be to, ko gero, tikėtasi, kad visuomenės akyse ji pajėgsianti bent kiek sušvelninti Parlamento nešaukimo faktą. Literatūroje kartkartėmis pasitaikantis nepagrįstas Valstybės tarybos laikymas antraisiais Parlamento rūmais [31, p. 216–217] šią valdančiųjų viltį leidžia laikyti pasiteisinusia.

Tiesiogiai nenustatęs nariams kvalifikacinių reikalavimų Valstybės tarybos įstatymas jų skyrimą ir atleidimą pavedė šalies Prezidentui ir kartu išsprendė jų kompetencijos problemą, netiesiogiai kvalifikacinius reikalavimus jiems padidindamas iki aukščiausio lygio.

Aišku, kad tokiomis aplinkybėmis Ministerijų juriskonsultų komisija, kaip patariamoji Ministrų kabineto institucija, neteko reikšmės. Tuo tarpu tikslingumas išsaugoti ją tik kaip instituciją, skirtą pačių juriskonsultų darbui palengvinti, sudaryti galimybes asmeninę atsakomybę už savo veiklos rezultatus „perkelti ant kolektyvo pečių“, matyt, neįtikino Kabineto narių. Todėl Ministrų kabineto 1928 m. lapkričio 17 d. posėdyje nutarta Ministerijų juriskonsultų komisiją nuo lapkričio 20 d. likviduoti [32]. Prieš kurį laiką Ministrų kabineto aktu įsteigta Ministerijų juriskonsultų komisija Kabineto sprendimu taip pat buvo panaikinta.

Išvados

1. Ministerijų juriskonsultų komisija buvo sumanyta ir įsteigta kaip pagalbinė Ministrų kabineto, įgyvendinančio tiek įstatymų leidybos (vėliau – įstatymų iniciatyvos), tiek ir jų vykdymo funkciją, institucija.

2. Po 1926 m. perversmo pasikeitus politinei padėčiai juriskonsultų, nors ir dirbančių aukščiausiose valdymo žinybose, pagalbos ėmė stigti, todėl iš jų sudaryta institucija buvo pakeista kita, sudaryta iš aukščiausios kvalifikacijos specialistų, patariamąja institucija.



ŠALTINIAI IR LITERATŪRA

1. **Römeris M.** Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. 1 dalis. – Kaunas, 1937.
2. **Skipitis R.** Petras Leonas – Lietuvos teisingumo kūrėjas // Teisininkų žinios. 1965. Nr. 27–28.
3. **Laikinosios** Vyriausybės žinios. 1920. Nr. 33/373, 375–384.
4. **Vyriausybės** žinios (toliau – VŽ). 1921. Nr. 63/573, Nr. 68/609.
5. **Mačys V.** Teisingumo ministerijos 1921 metų darbuotės apžvalga // Teisė. 1922. Nr. 2.
6. **Teisingumo** ministerio tarybos statutas // VŽ. 1924. Nr. 156/1098.
7. **Ministrų** kabineto kanceliarijos 1920 01 16 raštas Finansų, prekybos ir pramonės ministrai // Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau – LCVA), f. 923, ap. 1, b. 104, lap. 25.
8. **Tarpvadybinės** juriskonsultų komisijos įstatymas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, lap. 12.
9. **Ministrų** kabineto 1920 03 05 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 86, lap. 128.
10. **Ministerijų** juriskonsultų komisija (toliau – MJK) // LVŽ. 1920. Nr. 23/290.
11. **Ministrų** kabineto reikalų vedėjo 1920 03 12 raštas MJK pirmininkui // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, lap. 38.
12. **Steigiamojo** seimo darbai. 111 posėdis, 1921 06 30, p. 5.
13. **MJK** 1921 03 15 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, lap. 510–511.
14. **MJK** 1921 03 22 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, lap. 495.
15. **Ypatingų** valstybės apsaugos įstatų papildymas ir pakeitimas // VŽ. 1921. Nr. 73/653.
16. **MJK** 1926 02 09 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, lap. 264.
17. **MJK** 1925 07 09 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 427, lap. 338.
18. **MJK** 1925 07 10 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 427, lap. 346.
19. **MJK** 1921 11 18 raštas ministrai pirmininkui // CVA, f. 923, ap. 1, b. 186, lap. 194.
20. **MJK** 1920 08 24 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, lap. 420.
21. **MJK** 1922 06 20 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, lap. 217.
22. **MJK** 1928 02 17 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 573, lap. 253.
23. **Nenurodyto** autoriaus 1921 10 17 raštas Ministrų kabineto reikalų vedėjui // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, lap. 47.
24. **MJK** sąmata 1921 metams // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 186, lap. 30.
25. **Ministrų** kabineto reikalų vedėjo 1922 09 07 raštas MJK pirmininkaujantįjam // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, lap. 1.
26. **Toliušis Z.** Pastangų ir vargų kronika // Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyrius, f. 87, saug. vien. 19.
27. **Lietuvių** tautininkų sąjungos programa // Lietuvis. 1924. Nr. 3.
28. **Paaiškinamasis** raštas prie Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projekto // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 427, lap. 51–52.
29. **Ministerijų** juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projektas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 427, lap. 45–48.
30. **Valstybės** tarybos įstatymas // VŽ. 1928. Nr. 283/1813.
31. **Švoba J.** Seiminė ir prezidentinė Lietuva. – Vilnius, 1990.
32. **Ministrų** kabineto 1928 11 17 pos. prot. // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 556, lap. 148.



***The Commission of Legal Advisors of Ministries in the Lithuanian Legal System
(1920–1928)***

Prof. Habil. Dr. Mindaugas Maksimaitis

Law University of Lithuania

SUMMARY

Referring to unpublished archival material and some other sources, the article describes the circumstances of the foundation and liquidation of The Commission of Legal Advisors of Ministries, its legal standing and the most important characteristics of its activities. This interdepartmental institution functioned with the Cabinet during the period of 1920–1928.

As provided by its statute, the Commission had advisory functions within two spheres of the Government – legislation (advice on the bills submitted to the Commission by the Cabinet, the draft treaties and undertakings of the Government, as well as advice on affective laws) and administrative legitimacy (legal advice upon inquiries by the Cabinet or particular ministries).

The article surveys The Commission's work. The Commission mostly rendered the findings concerning the bills prepared by The Cabinet. The Commission was charged to deal with some certain drafts of international treaties as well as with drafts of economical treaties prepared by The Government or The Ministries. A fair amount of The Commission's work composed dealing with corny arising in the practice of The Ministries. Some of the rulings of The Commission were of the general character and had a universal significance.

Simultaneously the similar functions were charged to the Ministry of Justice established in 1924, however, it did not manage to achieve anything substantial and that is why there was no serious competition for The Commission of Legal Advisors.

The Lithuanian Constitution of 1928 as well as the particular law published in a short time, provided for the establishment of a new advisory institution – The State Council. As the new government decided not to convene the Seimas for indefinite time, this new institution was meant to aid the government who took over the legislation, hereby hoping that it will soften this fact in the eyes of the society. The State Council was also made in charge of administrative legitimacy, i.e. its functions fully encompassed the functions exercised by The Commission of Legal Advisors of Ministries.

Under these circumstances the Commission of Legal Advisors of Ministries became redundant and therefore liquidated by the ruling of the Cabinet.

