

POLITINIŲ PARTIJŲ TEISINIS REGLAMENTAVIMAS 1919–1940 METAIS LIETUVOJE

Kristina Ivanauskaitė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Teisės filosofijos ir istorijos katedra
Ateities g. 20, 08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370) 622 75178

Elektroninis paštas kristina.ivanauskaite@gmail.com

Pateikta 2013 m. sausio 22 d., parengta spausdinti 2013 m. lapkričio 26 d.

doi:10.13165/SMS-13-5-4-13

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjami teisės aktai, reglamentavę politinių partijų steigimąsi, aptariamas politinių partijų veiklos teisinis reglamentavimas, jo pokyčiai, nagrinėjamos šių pokyčių priežastys. Analizuojami administraciniai aktai, įgyvendinantys politinių partijų veiklą reglamentuojančius teisės aktus, identifikuojamas jų ryšys su politiniu režimu. Atskleidžiami teisinio reglamentavimo skirtumai 1919–1926 m. ir 1926–1940 m., aptariama valstybės administracinių institucijų ir pareigūnų įtaka formuojamam teisiniui reglamentavimui. Priimti politines partijas reglamentuojantys teisės aktai analizuojami valstybės institucijų administracinių aktų ir objektyviosios realybės kontekste. Straipsnyje atskleidžiamas politinių partijų statusas *de jure* ir *de facto* aspektu. Aptariama skirtingais valstybingumo etapais politinių partijų juridinio statuso pokyčius lėmusios priežastys ir jų įtaka šalies valstybingumui.

Reikšminiai žodžiai: draugija, politinė partija, nepaprastoji padėtis, teisinis reglamentavimas.

Įvadas

Po Pirmojo pasaulinio karo Lietuvai atgavus nepriklausomybę, susidarė palankios teisinės aplinkybės pirmą kartą istorijoje reglamentuoti politines partijas Lietuvoje. Visuotinai sutariama, kad politinė partija – bene vienintelis taip glaudžiai su valstybe ir jos valdymu susijęs socialinis junginys. Gal todėl partijų reikšmė demokratinės santvarkos valstybėms yra ypatingai svarbi. Šiame straipsnyje bus aptariama vieno iš socialinių junginių – politinių partijų – teisinis reglamentavimas.

Atsižvelgiant į tai, kad valstybės vykdoma politika yra tiesiogiai priklausoma nuo susiklosčiusios politinės sistemos, kurią sudaro visos valstybėje veikiančios politinės partijos, norint tinkamai įvertinti politinių partijų teisinį reglamentavimą, svarbu išnagrinėti ne tik tuo metu galiojusius teisės aktus, bet ir jų pagrindu priimtus administracinius aktus, jų įtaką politinėms partijoms.

Šio tyrimo objektas – Lietuvos politinių partijų teisinis reglamentavimas tarpukaryje.

Mokslinio tyrimo tikslas – atskleisti Lietuvos politinių partijų teisinio reglamentavimo raidą 1919–1940 m.

Moksliniam tyrimui atlikti taikomi bendrieji mokslinio pažinimo metodai, kurių pasirinkimą nulėmė tyrimo objekto specifika ir siekis *nustatyti objektyvią tiesą*. Tyrimas atliktas taikant *kokybinius metodus*, tyrimui duomenys sukaupti *duomenų rinkimo metodu*. Duomenys pasirinkti atsižvelgiant į mokslinio tyrimo tikslą – ieškomi ir analizuojami tuo metu galioję teisės aktai, valdžios institucijų išleisti aplinkraščiai, paaiškinimai ir teisininkų, istorikų darbai, kuriuose analizuoti partinės sistemos reglamentavimo klausimai. Surinkti duomenys analizuoti šiais metodais: *istoriniu, chronologiniu, loginiu-analitiniu, sisteminiu, teleologiniu ir lingvistiniu*.

Politinės partijos sulaukė daug dėmesio iš įvairių sričių mokslininkų. Jos buvo nagrinėjamos skirtinga apimtimi visais Lietuvos valstybingumo etapais. Politinių partijų nagrinėjimui yra būdingas discipliniškumas: daugiausiai dėmesio jos sulaukė iš politologų, Lietuvos partinę sistemą pasirinkusių kaip savo mokslinių tyrinėjimų sritį (A. Jokubaitis, A. Lukošaitis, L. Talat-Kelpša, A. Krupavičius, A. Ramonaitė, I. Vinogradnaitė); istorikų (A. Šapoka, M. Tamošaitis, L. Truska), rašiusių naujausiųjų laikų politinės Lietuvos istorijos klausimais; teisininkų (J. Bulavas, M. Maksimaitis, P. Leonas, V. Paviolis, M. Romeris, E. Šileikis), orientavusių savo tyrinėjimus į politinių partijų institucionalizavimo, jų veiklos klausimus, aptarusių valdžios teisėtumo ir legitimumo problemas, nagrinėjusių valstybės politinio režimo sąsajas su politinių partijų reglamentavimu. Atsižvelgiant į tai, kad šis tyrimas orientuotas į tarpukario Lietuvos politinių partijų teisinio reglamentavimo atskleidimą, jam atlikti buvo analizuojami teisininkų ir teisininkų-istorikų mokslo darbai. Juos, atsižvelgiant į mokslinių tyrimų atlikimo laikotarpį, būtų galima suskirstyti į: nepriklausomos Lietuvos laikotarpiu (M. Romeris, P. Leonas), SSRS okupacijos periodu (J. Bulavas, V. Paviolis, M. Maksimaitis) ir po nepriklausomybės atgavimo (M. Maksimaitis, E. Šileikis) rašiusius mokslininkus. Siekiant mokslinio tyrimo objektyvumo, šiame moksliniame tyrime pirmenybė teikiama mokslininkams, nagrinėjusiems politinių partijų reglamentavimą nepriklausomos Lietuvos laikotarpiais. Publikacijos, išleistos SSRS okupacijos laikotarpiu, taip pat buvo analizuojamos, tačiau jos bus vertinamos, atsižvelgus į to meto politines aplinkybes. Atsižvelgiant į tai nagrinėjami temai reikšmingi nepriklausomoje

Lietuvoje rašiusio M. Romerio darbai: „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos“ (1937) – profesorius analizavo politinio režimo įtaką partinės sistemos raidai, „Reprezentacija ir mandatas“ (1926) – nagrinėjo rinkimus, kaip rinkėjų interesų atstovavimo problemą; ne mažiau svarbi ir P. Leono knyga „Teisės enciklopedijos paskaitos. Teisės sociologijos paskaitos. Raštai II tomas.“ (2005), parengta pagal jo 1922–1938 m. Kauno Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultete dėstyto teisės enciklopedijos bei sociologijos kursų medžiagą, kurioje nagrinėtos valstybės ir teisės sąvokos, jų tarpusavio ryšiai. Svarbiausias šių laikų politinių partijų teisinį reglamentavimą analizuojantis darbas – E. Šileikio monografija „Politinių partijų institucionalizavimas. Partijų steigimas, registravimas, teisės, veiklos sustabdymas ir nutraukimas“ (1997), kurioje buvo aptartas politinių partijų reglamentavimas tarpukario konstitucijose.

M. Romeris vertindamas tokią situaciją, kai vos keli mokslininkai politines partijas tyrinėjo juridiniu aspektu, išreiškė nuostabą, kad „Atsižvelgiant į svarbų politinių partijų vaidmenį moderniam politiniame gyvenime, galima būtų laukti gausingos literatūros šiuo klausimu. Tuo tarpu kažkodėl yra atvirksčiai. Politinių partijų problema <...> valstybės ir viešosios teisės moksle yra apleista.“¹

Šiame straipsnyje aptariami pirmieji bandymai reglamentuoti politines partijas nepriklausomoje Lietuvoje, daugpartinės sistemos formavimosi prielaidas, analizuojami po tautininkų perversmo, įvykusio 1926 m., teisinio reglamentavimo pokyčiai, sudarę sąlygas šalyje įsitvirtinti vienpartinei sistemai.

1. Politinių partijų teisinis reglamentavimas Lietuvoje 1919–1926 m.

P. Leonas rašė, kad politinės partijos susidaro „tiksliai ten, kur yra nors minimalių politinės laisvės garantijų“², nes „diktatūra <...> negali gyvuoti šalia politinės laisvės“³. Politinių partijų tikrasis poreikis atsiranda, kai egzistuoja minties, susirinkimų ir asociacijų laisvė. Tik šalyje susiklosčius tokiai situacijai, asociacijų laisvė gali būti konkretizuota ir materializuota⁴. Konstitucionalistai vieningai linkę sutarti, kad būtent nuo režimo tiesiogiai priklauso politinių partijų reglamentavimas, jų veikimo laisvės ribos ir pareigos, individo teisės ir pareigos⁵. Politinės partijos veiklos ribos nustatomos teisės aktuose, kurie tiesiogiai yra susiję su politiniu režimu, kuris nubrėžia politinių partijų veiklos laisvės ribas⁶. Mokslininkai iš esmės vieningai sutaria dėl standartų, kuriems esant, galima kalbėti bent apie minimalią demokratiją šalyje. Bendrąja prasme demokratiją, kaip prielaidą minimalioms politinėms laisvėms, galima būtų charakterizuoti kaip sistemą, užtikrinančią,

1 Römeris, M. *Valstybė*. II tomas. Vilnius: Pradai, 1995, p. 163–164, 170.

2 Leonas, P. Teisės enciklopedijos paskaitos. Teisės sociologijos paskaitos. *Raštai*. II tomas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 120.

3 *Ibid.*

4 Marabuto, P. *Les partis politiques et les mouvements sociaux sous la IV République. Historique-Organisation. Doctrine – Activité*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1948, p. 3.

5 *Ibid.*, p. 5.

6 Bonaudi, E. *Principii di Diritto Pubblico*. Torino: Unione tipografica – editrice torinese, 1936, p. 512.

kad vyriausybės veiksmai atitiktų piliečių valią, t. y. ji užtikrina laisvę steigti organizacijas ir jungtis į jas; žodžio laisvę; teisę balsuoti ir būti renkamam; teisę politikos lyderiams varžytis dėl jų palaikymo ir balsų; alternatyvių informacijos šaltinių egzistavimą; laisvus ir sąžiningus rinkimus; kad institucijos, vykdančios vyriausybės programą, priklausys nuo balsų ir kitų išreiktų preferencijų⁷. Vadinasi, tik valstybėje, kurioje išvardinti standartai yra „gyvi“, galima kalbėti apie demokratiją ir realų politinių partijų, kaip vieno iš svarbiausių demokratijos elementų, vaidmenį valstybėje. Todėl natūralu, kad pirmosios lietuviškosios politinės partijos pradėjo organizuotis ir steigtis tada, kai valstybėje sustiprėjo demokratinės vertybės ir susidarė sąlygos, leidžiančios užtikrinti bent minimalią jų apsaugą.

Konstitucionalistai linkę išskirti du pagrindinius politinių partijų steigimo būdus. Valstybė gali: pripažinti partijas, šis pripažinimas gali būti kaip pripažinimas fakto, kuris egzistuoja konkrečioje valstybėje; arba gali priimti normas, nustatančias politinių partijų veiklos tvarką, pripažinti jų įtaką, t. y. siekiant išlaikyti tikrąjį ryšį su valstybe, valstybė priskiria partijoms reikšmingas teises, susijusias su politine veikla⁸.

Lietuvos Respublikai tapus nepriklausoma, įstatymų leidėjas tarsis nuėjo trečiuoju keliu. Atsisakydamas pripažinti *de facto* egzistuojančias politines partijas, jis, nors ir tiesiogiai politinių partijų neįvardindamas, nustatė joms juridinius pagrindus įsisteigti. Tarpukario Lietuvos konstitucijose politinės partijos neminimos, apie jas netiesiogiai užsimeinama tik deklaruojant laisvą jungimąsi į draugijas, jei jų tikslai ir vykdomosios priemonės nėra priešingos baudžiamiesiems įstatymams.

Siekdama reglamentuoti visuomenines organizacijas, laikinoji Vyriausybė 1919 m. spalio 10 d. priėmė Įstatymą apie draugijas. Visuomeninių organizacijų veiklą reguliavęs Įstatymas apie draugijas pavedė jas prižiūrėti vidaus reikalų institucijoms. Pirmasis draugijų įstatymo straipsnis nustatė draugijų sąvokos apibrėžimą: „Draugija (sąjunga, partija ir kt.) – yra susivienijimas kuopon kelių asmenų, pasistačiusių kokį nors aiškų, bendro darbo tikslą ir, tam tikslui atsiekti, sutartinai, tam tikrais įstatais, dirbančių.“⁹ M. Romeiris politines partijas apibūdino panašiai. Jis siejo jas su dirbtinio pobūdžio draugijomis, kurios kyla iš sąmoningos ir valingos jų steigėjų valios, kurie siekia patenkinti tam tikros grupės interesus, ir sukuriamos statutų pagrindu¹⁰. Draugijų įstatymo 5 straipsnis nustatė pareikštinę – normatyvinę draugijų steigimo tvarką, numatė, kad pranešimas, steigiant draugiją, turi būti paduodamas apskrities viršininkui, su notaro, milicijos viršininko arba savivaldybės įstaigos patikrintais steigėjų parašais, kuriuose turi būti pažymėtas jų vardas, pavardė, užsiėmimas ir gyvenamoji vieta. Atkreiptinas dėmesys, kad šio įstatymo tame pačiame straipsnyje yra minimos dvi juridine prasme skirtingos sąvokos, t. y. „pranešimas“ ir „prašymas“. Pirmoji sąvoka, reiškianti tik formalų tam tikrų institucijų informavimą, painiojama su sąvoka, reiškiančia oficialų kreipimąsi į instituciją, prašant administracinės paslaugos – išduoti leidimą, dokumentą, patvirtinančią tam tikrą juridinį faktą; priimti

7 Beigbeder, Y. International monitoring of plebiscites, referenda and national elections. Self-determination and Transition to Democracy. *International Studies in Human Rights Volume 32*. London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 25.

8 Bonaudi, E., *supra* note 6, p. 499.

9 Įstatymas apie draugijas. *Laikinosios Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 15.

10 Römeris, M. *Valstybė*, *supra* note 1, p. 154.

administracinį sprendimą, kuriame išreiškiama institucijos valia ir pan. Šis įstatymo leidėjo paliktas sąvokų netikslumas sudarė prielaidas įstatymą interpretuoti dviprasmiškai. Pavyzdžiui, Kauno apskrities viršininkas atsisakė registruoti draugiją, nes „prie pareiškimo nėra pristatyta leidimas apie skyriaus registravimą“. Ginčas kilo dėl to, kad buvo skirtingai interpretuojama Įstatymo apie draugijas 22 straipsnyje suformuluota norma, numatanti, kad draugijos skyriui įregistruoti užtenka prie pareiškimo pristatyti draugijos įregistravimo leidimą¹¹. Toks teisės aktuose esančių sąvokų nevienodumas „užprogramavo“ ginčus dėl normų taikymo ir sudarė prielaidas jas dviprasmiškai interpretuoti ateityje.

Įstatymas numatė organizacijų steigimosi tvarką: kiekvienos visuomeninės organizacijos įstatus turėjo registruoti komisija, susidedanti iš apskrities viršininko, kuris buvo jos pirmininkas, apskrities komiteto nario ir taikos teisėjo. Nustatyta, kad komisija peržiūri įstatus, o radus įstatuose trūkumų, raštu praneša steigėjams apie juos. Steigėjai per dvi savaites turi teisę trūkumus pašalinti. Šiam terminui pasibaigus, komisija priima galutinį sprendimą dėl trūkumų pašalinimo. Įstatymas numatė, kad komisija priima sprendimą dėl įstatų registravimo arba neregistravimo. Įstatai, komisijos pripažintini registruotais, apskrities viršininko įrašomi į rejestrą, o atmestais – gražinami steigėjams, nurodant priežastis, dėl kurių jie negali būti įregistruoti. Analizuojant galimus atsisakymo registruoti draugijos įstatus pagrindus, išskirtinas pagrindinis – įstatai negali būti įregistruoti, nes neatlikti visi Įstatymo apie draugijas 2 ir 5 straipsnių reikalaujami formalumai¹². Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento Juridinė komisija išleido paaškinimus, kokius reikalavimus turi atitikti draugijų įstatai, kad jie galėtų būti pripažįstami tinkamais registruoti. Juose nurodyta, kad draugijų įstatai privalo būti surašyti taisyklinga lietuvių kalba, parašai steigėjų po prašymu turi būti notaro patikrinti, sumokėtas nustatyto dydžio žyminis mokeskis¹³. Komisijai priėmus sprendimą registruoti draugijos įstatus, apskrities viršininkas apie draugijos įsikūrimą paskelbia „Laikinosios Vyriausybės žiniose“.

Įstatymas apie draugijas įtvirtino bendruosius demokratinės, teisinės valstybės saugiklius. Pavyzdžiui, 28 straipsnis uždraudė dalyvauti neįregistruotų draugijų veikloje, 29 straipsnis – steigti draugijas, kurių tikslas priešingas Valstybės baudžiamiesiems įstatymams. Apskrities viršininkas ir Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas galėjo sustabdyti bet kurios organizacijos veiklą, jei jos veikla nukreipta prieš Lietuvos Respublikos įstatymus, o minėtoji komisija – uždrausti organizaciją, jei ši nesilaiko savo įstatų. Tai, kas įstatymo prasme būtų laikoma nesilaikymu savo įstatų, įstatymas nedetalizavo, palikdamas dispozicijos teisę spręsti įstatymą vykdantiems pareigūnams.

Pasakytina, kad iki Įstatymo apie draugijas įsigaliojimo galiojo tik deklaratyvios konstitucinės nuostatos, laiduojančios draugijų ir sąjungų laisvę. Nesant priimto teisės akto, reglamentuojančio pasinaudojimo šia teise galimybes, *de facto* ši teisė buvusi „ne-

11 Kultūros švietimo draugijos 1927 m. rugpjūčio 18 d. raštas Piliečių apsaugos departamento direktoriui. Lietuvos centrinis valstybės archyvas. F. 394, ap. 15, b. 97, l. 13.

12 Generalinio štabo Rikiuotės skyriui 1919 m. lapkričio 10 d. raštas Nr. 2762. Lietuvos centrinis valstybės archyvas. F. 394, ap. 3, b. 799, l. 16.

13 Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento direktoriaus 1920 m. rugsėjo 9 d. raštas Panevėžio apskrities viršininkui Nr. 1828. Lietuvos centrinis valstybės archyvas. F. 394, ap. 3, b. 799, l. 66.

gyva“. Darytina išvada, kad šiuo įstatymu buvo sukurtas juridinis mechanizmas, numatęs procedūras politinių partijų steigimuisi, sudarytos juridinės sąlygos formalizuoti pirmųjų lietuvių politinių partijų įsisteigimą.

Apibendrinant pasakytina, kad įstatyme buvo įtvirtintas vienas iš pagrindinių demokratinės valstybės – laisvas politinių partijų steigimosi – principas. Dar daugiau – įvestas reglamentavimas nustatė daugpartinės demokratinės politinės sistemos ir parlamentinės respublikos principus, o kartu su rinkimus reglamentuojančiais teisės aktais buvo įtvirtinti aukščiausios valstybės valdžios organizavimo visuotinių rinkimų būdu, aukščiausios valdžios, piliečių atstovybės – parlamento – viršenybės ir valdžios padalinimo principai. Įstatymas sudarė visiems vienodas sąlygas vadovaujantis galiojančiais teisės aktais steigti politines partijas, joms dalyvauti politinėje kovoje dėl valdžios pagal apibrėžtas ir visiems iš anksto žinomas taisykles. Priimti teisės aktai galėtų būti vertinami kaip teisinis 1920 m. balandžio mėnesį vykusių Steigiamojo Seimo rinkimų pamatas, o jų pagrindu įsteigtos politinės partijos, kovamos dėl valdžios demokratinuose rinkimuose, formavo šalyje „demokratijos užtikrinimo priemonę – daugiapartiškumą“¹⁴, t. y. daugpartinę sistemą, kurioje daugiau nei dvi partijos gali realiai konkuruoti dėl teisės sudaryti vyriausybę. Nepaisant to, kad šiam įstatymui buvo būdingas ir itin liberalus draugijų ir sąjungų laisvės varžymo reglamentavimas, buvo palikta plati diskrecijos teisė vidaus reikalų sistemos administracijos darbuotojams ir pareigūnams priimti sprendimus dėl draugijų ir sąjungų laisvės varžymų.

Apibendrinant galima būtų pritari M. Romerio nuomonei, kuris analizuodamas šio laikotarpio teisinį reglamentavimą yra konstatavęs, kad 1918–1926 m. Lietuvos laikotarpis režimo atžvilgiu buvo demokratiškas¹⁵. Politinių partijų steigimo ir veiklos teisinis reglamentavimas 1919–1926 m. vertintinas kaip atitinkantis svarbiausius *demokratinės* valstybės požymius: juridiškai įtvirtintas laisvas draugijų – politinių partijų – steigimas ir jų veikla, tautos suvereniteto ir valdžių atskyrimo principai. Kita vertus, E. Šileikis analizuodamas politinių partijų reikšmės suvokimą tarpukaryje yra pastebėjęs, kad „reaguojant į Vokietijos nacionalsocialistų ir TSRS komunistų partijų diktatūrų padarinius, Vakarų valstybės <...> politines partijas teisiškai išskyrė iš kitų socialinių ne komercinių (pelno nesiekiančių) susivienijimų, t. y. konstituciškai įvertino ypatingą politinių partijų (o ne draugijų ir sąjungų!) funkcinę paskirtį ir jai konkretizuoti priėmė specialias teisės normas <...>. Todėl galima suprasti, kodėl tokių sąvokų nevartojo nei M. Rōmeris, nei kiti tarpukario Lietuvos jurisprudencijos atstovai“¹⁶. Lietuvoje, kaip Vakarų šalyse, politinių partijų, kaip tarpininkių tarp visuomenės ir valstybės valdžios, reikšmė ir jų įtaka formuojant ir išreiškiant piliečių valią buvo pradėta suvokti per Europą nuvilnijus nedemokratinį režimą bangai. O iki tol apie politines partijas tiek konstituciniu, tiek įstatymo, tiek ir moksliniu lygiu vengta kalbėti.

Primintina, kad visos Lietuvos tarpukario konstitucijos vienaip ar kitaip kalbėjo apie galimybes varžyti konstitucines žmogaus teises ir laisves. Jose pagrindinė priemonė pi-

14 Pavilonis, Vl. Buržuazinio demokratinio režimo Lietuvoje klausimu. *Lietuvos TSR aukštųjų mokyklų mokslo darbai. Teisė*. 1966, VI: 35.

15 Romeris, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. I d. Kaunas, 1937, p. 174–177.

16 Šileikis, E. *Politinių partijų instancionalizavimas*. Vilnius: Onė, 1997, p. 10.

liečių demokratinėms teisėms ir laisvėms varžyti buvęs nepaprastosios padėties taikymo įtvirtinimas konstituciniu lygmeniu. Galimybė taikyti nepaprastąją padėtį ir pagrindinės to taikymo pasekmės buvo užfiksuotos pagrindiniuose šalies įstatimuose: 1920 m. birželio 10 d. Laikinosios Lietuvos Valstybės Konstitucijos 16 straipsnis visiems Lietuvos piliečiams laidavo spaudos, žodžio, susirinkimų, draugijų laisvę, tačiau kartu numatė, kad karo metu, taip pat Valstybei gresiančiam pavojui pašalinti konstitucinės garantijos įstatymų būdu gali būti sustabdytos; 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 32 straipsnis reglamentavo, kad karo ar kurią kitą nepaprastąją padėtį gali įvesti respublikos prezidentas, o šį aktą turi patvirtinti Seimas ne tik „kilus karui, ginkluotam sukilimui“, bet ir atsiradus „kitokiems pavojingiems neramumams“. Detaliau karo padėtį reglamentavo 1919 m. kovo 5 d. Ypatingi valstybės apsaugos įstatai¹⁷, kurie mokslininkų buvo kritikuojami dėl jų normų platumo, kurios faktiškai įteisino karo komendantų „savivalę, taikant administracines prievartos priemones bei paneigiant proklamuojamąsias <...> demokratines teises ir laisvės“¹⁸. Karo komendantų galioje buvo ne tik imtis prievartos priemonių ne vien prieš asmenis, bet ir prieš spaudą, draugijas, pramonės ir prekybos įstaigas: sustabdyti spaudos leidinius, drausti susirinkimus, uždaryti įstaigas. Naudodamiesi teise leisti privalomuosius įsakymus, karo komendantai paskelbė taisykles, kuriomis draugijų bei organizacijų veiklos kontrolę priskyrė savo kompetencijai. Pavyzdžiui, Raseinių apskrities karo komendanto 1920 m. sausio 24 d. įsakymas įpareigojo visas draugijas, organizacijas ir profsąjungas pristatyti į komendantūrą savo statutus, programas, narių sąrašus; buvo įpareigotos pranešti komendantūrai apie visus naujai įstojusius narius, joms buvo uždrausta be komendanto leidimo daryti kokius nors pakeitimus savo statutuose¹⁹. Tokia juridinė situacija susidarė dėl to, kad Ypatinguose valstybės apsaugos įstatuose buvo gausu neapibrėžtų normų, suteikiančių komendantams vadinamąją diskrecinę galią, t. y. leidusių veikti savo nuožiūra. Pasak Vyriausiojo Tribunolo, Ypatingi valstybės apsaugos įstatai „tik bendra forma nurodo karo komendantams, kad jie gali griebtis represijos prieš visa, kas pavojinga visuomenės tvarkai arba kariuomenei, ir tas pavojingumas pavestas spręsti pačiam karo komendantui“²⁰. Įstatų normų platumas ir neapibrėžtumas davė galimybę karo komendantams savo įsakymais papildyti ir konkretizuoti jas, atsižvelgiant į momento keliamus „uždavinius“.

Karo padėtis valstybėje skelbta nuolatos. Teritoriniu atžvilgiu jos taikymas buvo kiek apribotas tik rengiantis Steigiamojo Seimo, vėliau – pirmojo Seimo rinkimams. Tiesa, nors buvo priimti teisės aktai, kuriais karo padėtis buvo apribota²¹, bet tai telietė tik dalį Lietuvos, be to, jie nebuvo nuosekliai vykdomi. Reikia pripažinti, kad Lietuva pirmuosius savo valstybingumo daigus skleidė itin sudėtingomis aplinkybėmis: Europoje ką tik buvo

17 Ypatingi valstybės apsaugos įstatai. *Laikinosios Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 5-55.

18 Maksimaitis, M. Karinių-administracinių organų savivalės įteisinimas Lietuvoje 1919–1926 m. Ypatingais valstybės apsaugos įstatais. *Lietuvos TSR mokslų akademijos darbai*. Serija A, Nr. 1(12). Vilnius: Valstybinė politinės ir mokslinės literatūros leidykla, 1962, p. 21.

19 *Ibid.*, p. 37.

20 Vyriausiojo Tribunolo 1924–1933 metų visuotiniųjų susirinkimų nutarimų rinkinys, 12. Kaunas, 1933.

21 Įsakymas. *Laikinosios Vyriausybės žinios*. 1920, Nr. 20-253; Įstatymo karo stoviuvi įvesti pakeitimas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 105-823.

pasibaigęs Pirmasis pasaulinis karas; rytines sienas puolė sovietinė Rusijos armija; iki 1919 m. rudens krašte vis dar buvo pralaimėjusio karą Vokietijos kariai, kurių dalis vėliau perėjo į bermontininkų gretas ir mėgino užimti Lietuvos teritoriją; vyko kariniai konfliktai dėl Lietuvos sienų. Atsižvelgiant į tokią situaciją šalyje, natūralu, kad nepaprastosios padėties taikymas buvo neišvengiamas, norint stabilizuoti padėtį šalyje.

Nuolat taikoma karo padėtis sudarė galimybes teisėtai riboti Konstitucijoje įtvirtintas teises ir laisves, tarp jų – laisvą politinių partijų steigimąsi ir veikimą, politines teises. Kita vertus, kiek *de facto* šiomis galimybėmis buvo pasinaudojama, priklausė tik nuo pareigūnų, kurie disponavo plačia diskrecijos teise priimti sprendimus dėl šių teisių tolesnio likimo. Reikia pripažinti, kad nors pareigūnai disponavo plačiais įgaliojimais, jie nebuvo linkę piktnaudžiauti turimomis teisėmis.

Darytina išvada, kad nors konstituciniai aktai netiesiogiai deklaravo laisvą politinių partijų steigimąsi ir veikimą, tačiau šie teisės aktai neturėtų būti vertinami atsietai, neatsižvelgiant į visą tuo metu galiojusią Lietuvos Respublikos teisės aktų sistemą. Dėl to, nepaisant įstatymo leidėjo bandymų įtvirtinti demokratijos minimaliuosius standartus, atitinkančius politinių partijų steigimosi ir jų veiklos principus, nepaprastosios padėties veikimo nuolatinumas ir jos teisinio reglamentavimo netobulumas, galiojęs politinių partijų reglamentavimas turėtų būti vertinamas kaip, nors iš pirmo žvilgsnio atitinkantis minimalius demokratinės valstybės standartus, tačiau neužkertantis kelio galimiems piktnaudžiavimams teise.

2. Politinių partijų teisinis reglamentavimas Lietuvoje 1926–1940 m.

Po 1926 m. gruodžio 17 d. perversmo valdžią savo rankose sutelkė tautininkai, kurie buvo aktyvūs daugpartinės sistemos oponentai, raginę „pertraukti visus ryšius su nelemta praeities praktika“, kai „valdo ne tauta, bet partijų centro komitetai“²². Šalyje pamažų pagarbą politinės laisvės principui pradėjo keisti jo reikšmės menkinimas, jis imtas tapatinti su tautos skaldymu ir supriešinimu. Šalies prezidentas viešai deklaravo nepasitenkinimą daugpartine sistema. Jo nuomone, daugiapartiškumas kenkia tautos vienybei, o jos trūkumas sukelia visas pagrindines šalies bėdas. Buvo kritikuojamos „iš svetur atsineštos partijų programos, skaldančios mūsų vieningą tautą“²³. Vadovaujantis šiais motyvais, pradėta vykdyti nauja valstybės politika buvo nukreipta prieš politines partijas.

Nepaisant to, kad 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucija faktiškai nustojo galiojusi nuo 1926 m. gruodžio 17 d. perversmo momento, tačiau tautininkai vengė Konstitucijos veikimą *ex lege* sustabdyti. Maža to, deklaruodami tolesnį Konstitucijos veikimą, jie kritikavo jos netobulumą, daug rašė apie būtinumą ją keisti²⁴. Visiškai ignoruodama teisėtą konstitucijos keitimo tvarką, tautininkų Vyriausybė 1928 m. gegužės 25 d. oficialiai paskelbė Prezidento dekretuotą dokumentą, pavadintą Lietuvos Valstybės Konstitucija²⁵, kuris turėjo demokratinėms konstitucijoms būdingą formą. Nepaisant jos priėmimo

22 *Lietuvių tautos valia* (vienkartinis leidinys). 1927 m. vasario 1 d., p. 3.

23 Į Tautą. Respublikos Prezidento kreipimasis. *Lietuvos Vyriausybės žinios*. 1931, Nr. 369-2519.

24 Naująją erą pradėdant. *Tautos kelias*. 1928 m. birželio 1 d., Nr. 9, p. 1.

25 Lietuvos Valstybės Konstitucija. *Vyriausybės žinios*. 1928, Nr. 275-1778.

aplinkybių, Konstitucija atkartoją 1922 m. Konstitucijos nuostatas, kurios skelbė: žodžio ir spaudos laisvę (16 straipsnis), laisvę daryti susirinkimus (17 straipsnis), draugijų ir sąjungų laisvę (18 straipsnis).

Tad nors šalyje po perversmo tautininkų valdžia iš karto nepriėmė sprendimų, keičiančių teisinę sistemą iš esmės (*de jure* liko galioti tiek 1922 m. Konstitucija, tiek kiti pagrindiniai teisės aktai), tačiau vis dėlto šalyje įvyko pokyčiai, kurie buvo pasiekti įvedus nepaprastąją padėtį, subtiliai manipuliuojant netobulomis teisės aktų nuostatomis. Karo stovis visoje Lietuvoje buvo panaikintas tik 1926 m. liepos 2 d. (išskyrus vieno kilometro zoną prie demarkacinės linijos), tačiau nuo perversmo dienos – 1926 m. gruodžio 17 d. – karo stovis vėl buvo visoje Lietuvoje įvesta atskirų karininkų bei karo komendantų įsakymais ir *post factum* tų pačių metų gruodžio 20 dieną A. Smetonos ir A. Voldemaro aktais sankcionuota²⁶. Nuolatinis karo stovis sudarė juridines prielaidas riboti Konstitucijoje įtvirtintas pagrindines žmogaus teises ir laisves.

Pažymėtina, kad po perversmo buvo padaryti nepaprastosios padėties reglamentavimo konstituciniai pakeitimai: nors 1928 m. Konstitucijos 34 straipsnis²⁷, reglamentavęs nepaprastosios padėties įvedimą šalyje, iš esmės atitiko 1922 m. Konstitucijos 32 straipsnį²⁸, tačiau esminiu pasikeitimu buvę tai, kad 1922 m. Konstitucijos 34 straipsnyje buvo atsakyta šių žodžių: „ir tuo pat metu apie visa tai turi pranešti Seimui, kuris tą Vyriausybės žingsnį tvirtina arba atmeta.“ Šių žodžių išbraukimas iš Konstitucijos iš esmės pakeitė pačią garantijų sustabdymo procedūros esmę, taip suteikiant Prezidentui dar daugiau galių. Nors 1922 m. Konstitucija numatė, kad esant tam tikroms sąlygoms ir Ministrų kabinetui pasiūlius, sustabdyti konstitucines garantijas galėjo Respublikos Prezidentas, tačiau jo aktas nebuvęs galutinis, nes dar jam reikėjo Seimo ratifikacijos. Tuo tarpu 1928 m. Konstitucija, priešingai nei 1922 m. Konstitucija, numatė, kad šis Prezidento aktas yra galutinis, nebuvo numatyta šio akto ratifikacijos procedūra Seime. Atsižvelgiant į tai reiktų pritarti M. Romerio vertinimui, kad parlamentinė kontrolė 1928 m. Konstitucijoje buvo ženkliai silpnesnė (lyginant su 1922 m. Konstitucijoje įtvirtinta), „nes jos priemonė nėra tiek energijos, kaip kad buvo“²⁹. Vertinga M. Romerio pastaba ir apie tai, kad 1928 m. Konstitucijos 34 straipsnis yra skyriuje, reglamentuojančiame Seimą, tuo tarpu jis jokio tiesioginio ar netiesioginio ryšio su Seimu neturėjo, tačiau šis straipsnis buvo tame pačiame skyriuje, kaip buvo 1922 m. Konstitucijoje. Darytina išvada, kad 1928 m.

26 Karo stovio įvedimo aktas. *Vyriausybės žinios*. 1926, Nr. 242-1582.

27 *Kilus karui, ginkluotam sukilimui ar kitokiems pavojingiems neramumams valstybėje, Ministrų Kabinetui pasiūlius, Respublikos Prezidentas gali visoje arba tam tikrose jos dalyse įvesti karo arba kitą kurią nepaprastąją padėtį, laikinai sustabdyti konstitucines piliečių teisių garantijas (§§ 12, 13, 15, 16, 17, 18) ir imtis priemonių pavojui atremti ar pašalinti, vartojant ir ginkluotą pajėgą.*

28 *Kilus karui, ginkluotam sukilimui ar kitokiems pavojingiems neramumams Valstybėje, Ministrų Kabinetui pasiūlius, Respublikos Prezidentas gali visoje Valstybėje arba tam tikrose jos dalyse įvesti karo arba kitą kurią nepaprastąją padėtį, laikinai sustabdyti konstitucines piliečių teisių garantijas (11, 12, 14, 15, 16, 17 §§) ir imtis priemonių pavojui atremti ar pašalinti, vartojant ir ginkluotą pajėgą, ir tuo pat metu apie visa tai turi pranešti Seimui, kuris tą Vyriausybės žingsnį tvirtina arba atmeta.*

29 Romeris, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Vilnius: Mintis, 1990, p. 301.

Konstitucija buvo mechaniškai nurašyta nuo 1922 m. Konstitucijos, atsisakant tam tikrų valstybės valdžiai nepalankių, jos valdingus įgaliojimus ribojančių nuostatų. Vadinasi, eliminavus Seimo dalyvavimą nepaprastosios padėties įvedimo procedūroje, buvo sukurtas mechanizmas, leidžiantis Prezidento rankose sutelkti sprendimą dėl karo padėties įvedimo ir taip sustabdyti konstitucines piliečių teisių garantijas, tarp jų ir draugijų (politinių partijų), susirinkimų, spaudos laisves.

Situacija dar labiau pasikeitė Seimui 1938 m. vasario 11 d. be debatų priėmus naują Konstituciją³⁰. Šiai Konstitucijai būdingas visiškas piliečių nušalinimas nuo dalyvavimo valstybės valdyme, vykdomosios valdžios, pirmiausia Prezidento, galios sustiprinimas, kuris reiškė vadizmo konstitucinį įteisinimą. 1938 m. Konstitucijoje jau nedeklaruojama laisvė jungtis į draugijas, susirinkimų, spaudos laisvė, o priešingai – iškeliama piliečio pareiga valstybei: Konstitucijos 17 straipsnis numatė, kad pilietis naudojasi savo laisve, nepažeisdamas kito teisių ir visuomet atsimindamas savo pareigas valstybei. Taip konstituciniu lygmeniu buvo įtvirtinta piliečio pareiga būti ištikimam valstybei; be to, Konstitucijos 25 straipsnis deklaravo, kad valstybė saugo piliečių visuomeninio veikimo laisvę, ypač spaudoje, draugijose ir susirinkimuose, žiūrėdama, kad jis nebūtų veikiamas kenksminga valstybei kryptimi. 1938 m. Konstitucija iškeldama valstybės interesą prieš žmogaus iš esmės paneigę vieną pagrindinių demokratinės valstybės principų, iki tol įtvirtintų Lietuvos konstitucijose, t. y. valstybė tarnauja žmogui. K. Račkauskas, kritikuodamas tokį konstitucinį reglamentavimą, teigė, kad „Kas yra kenksminga valstybei, o ypač kokia ta veikimo kryptis, kuri yra valstybei kenksminga, yra nekonkrečios ir nejuridinės sąvokos. Sunku surasti du žmones, kurie dėl jų būtų vienos nuomonės. Šių sąvokų turinys priklauso nuo to, kokių pasaulėžiūrų yra prezidentas, vidaus reikalų ministeris ir net vietos policijos viršininkas. Tokiais perdaug bendrais aptarimais bei įpareigojimais valdantieji įgalinami savivaliauti ir griauinama teisinės valstybės idėja.“³¹ K. Račkauskas teigė, kad visose konstitucijose buvo užtikrinama politinė lygybė balsuoti ir būti renkamam, tačiau vertindamas praktinį šių teisių veikimą, konstatavo, kad 1928 ir 1938 metų konstitucijose piliečio teisės politinio veikimo srityje buvo suvaržytos ir lygybės nebuvo³². Apibendrinant pasakytina, kad Konstitucijos normos *per se* nepanaikino demokratinų teisių ir laisvių, tačiau iškelus valstybės primatą prieš žmogų, susiaurinus parlamento įgaliojimus ir apribojus tautos dalyvavimą šalies valdyme, buvo sukurtos palankios sąlygos varžyti demokratinės teisės ir laisves.

Be to, padaryti konstituciniai pakeitimai iš esmės konstituciniu lygmeniu sankcionavo tai, kas jau buvo sukurta kitais teisės aktais ir administracinėmis priemonėmis. Matyt, neatsitiktinai 1919 m. Įstatymas apie draugijas veikė net iki tol, kol 1936 m. vasario 1 d. Draugijų įstatymo³³ 69 straipsniu buvo panaikintas, t. y. praėjus beveik dešimčiai metų po perversmo. Tautininkų administracija pasinaudojo nepaprastosios padėties institutu, jo netobulu reglamentavimu, Įstatymo apie draugijas teisinių sąvokų dviprasmiškumu, pernelyg plačiomis dispozicijos teisėmis, sutelktomis administracijos rankose šalyje tvarkytis

30 Seimo stenogramos, IV papr. sesija, 69 pos., 1938 m. vasario 11 d., p. 35–42.

31 Račkauskas, K. *Lietuvos konstitucinės teisės klausimais*. New York, 1969, p. 76–77.

32 *Ibid.*, p. 67–69.

33 Draugijų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1936, Nr. 522–3626.

jiems patogiais metodais, taip išvengiant būtinybės iš karto po perversmo priimti naujus teisės aktus, reglamentuojančius draugijų veiklą.

Kita vertus, reikia pripažinti, kad naujasis Draugijų įstatymas deklaravo ir modernius demokratinės valstybės principus. Pavyzdžiui, įstatymo 37 ir 38 straipsniai deklaravo vieną pagrindinių demokratinės valstybės – laisvės jungtis į draugijas – principą, kurio neaptarė 1919 m. Įstatymas apie draugijas. Buvo nustatyta, kad niekas negali būti verčiamas priklausyti draugijai, negali būti varžoma draugijos nario išstojimo iš draugijos teisė. Įstatymas deklaravo laisvės jungtis į draugijas principą. Reikšmingas ir Draugijų įstatymo 63 straipsnis, numatęs, kad ne Lietuvos piliečių draugija neturi teisės vykdyti jokios politinės veiklos. Šis straipsnis imperatyviai nustatė, kad politinės partijos ir kitos politinė veikla užsiimančios draugijos gali būti sudarytos išimtinai iš Lietuvos piliečių. Toks įtvirtinimas įstatymu vertintinas kaip ganėtinai modernus valdžios suverenumo garantas, mechanizmas, saugantis nuo galimų užsienio valstybių politinės įtakos. Nepaisant šių modernių demokratinės valstybės principų deklaravimo, įstatyme buvo normos, kurios, kaip matysime vėliau, iš esmės paneigė svarbiausius teisinės demokratinės valstybės principus.

Draugijų įstatymas nustatė ir draugijų, jų padalinių steigimo tvarką, veiklą ir uždarymą. Įstatymo 9 straipsnis suteikė vidaus reikalų ministrui teisę tvirtinti draugijos įstatus ir įrašyti į draugijų registrą. Įstatymas numatė, kad tik draugija, kuri yra įrašyta į registrą, galėjo būti laikoma įsteigta ir turėjo teisę pradėti veikti. Draugijos padaliniais steigti taip pat buvo reikalingas vidaus reikalų ministro sutikimas, todėl ir draugijos padalinys turėjo būti įrašomas į draugijų registrą. Pasakytina, kad įstatymo 18 straipsnis suteikė plačias teises vidaus reikalų ministrui valstybės ar tautos saugumo arba kitų valstybės ar tautos reikalų sumetimais nušalinti draugijos ar jos padalinio vadovybę arba atskirus vadovybės narius.

Bene daugiausiai diskusijų sulaukė įstatymo straipsniai, išplėtę duomenų sąrašą, kuris turi būti nurodomas įstatuose, lyginat su 1919 m. Įstatymo apie draugijas analogišku trečiuoju straipsniu ir tuo pretekstu imperatyviai nurodę pertvarkyti draugijų įstatus pagal įstatymo reikalavimus ir juos iki 1936 m. balandžio 1 d. pristatyti vidaus reikalų ministrui. Prisidengiant šiais formaliais reikalavimais, buvo numatyta, kad draugijai nepristačius pertvarkytų įstatų laiku arba pristačius, tačiau iki 1936 m. liepos 1 d. negavus vidaus reikalų ministro leidimo veikti, draugija turėjo būti laikoma uždaryta. Teorijoje pabrėžiama, kad toks politinių partijų pripažinimas nulemtas naujo valstybės teisinio reglamentavimo, kuriuo įpareigojama politines partijas informuoti apie savo poreikius ir veiklą, taip gaunant ne tik valstybės juridinį pripažinimą, bet kartu atkreipiant dėmesį į leidimą politinėms partijoms užsiimti savo veikla³⁴. Šiomis, iš pirmo žvilgsnio nereikšmingomis įstatymo korekcijomis valstybės administracijai buvo sukurtos prielaidos uždaryti visas valdžiai neįtikusias draugijas.

Deja, bet nepaisant deklaratyvių laisvės jungtis į draugijas nuostatų, naujasis Draugijų įstatymas išplėtė draugijos veiklos sustabdymo galimybes. Įstatymo 46 straipsnis nustatė, kad apskrities viršininkas turi teisę įspėti ar sustabdyti draugijos ar jos padalinio veikimą, kai draugija ar jos padalinys nesilaiko įstatų arba nevykdo Draugijų įstatymo reikalavimų. Draugijos arba jos padalinio veikimas tokiu atveju sustabdomas, kol bus

34 Bonaudi, E., *supra* note 6, p. 500.

pašalinta sustabdymo priežastis. Jeigu ta priežastis nepašalinama per šešis mėnesius, tai vidaus reikalų ministras įgyja teisę tą draugiją ar padalinį uždaryti. Be to, Draugijų įstatymo 47 straipsnis vidaus reikalų ministrui suteikė teisę uždaryti draugiją, kai ji ar jos padalinys neturi teisėtos vadovybės. Dar daugiau, vadovaujantis įstatymo 48 straipsniu, vidaus reikalų ministras valstybės ar tautos saugumo arba „kitų valstybės ar tautos reikalų sumetimais“ turi teisę sustabdyti draugijos ar jos padalinio veikimą iki pusės metų arba uždaryti draugiją ar jos padalinį.

Reikia pripažinti, kad nors priimtame įstatyme gausu deklaratyvių laisvės jungtis į draugijas, politinių laisvės nuostatų, tačiau praskleidus „deklaracijų šydą“ galima pamatyti, kad jos iš tikrųjų yra neapsaugotos, o naujasis draugijų teisinis reglamentavimas išplėtojo mechanizmus, leidžiančius valstybės administracijai labiau kontroliuoti draugijų veiklą, o draugijas, siekiančias priešišku valstybės valdžiai tikslų, uždaryti arba neduoti joms leidimo veikti. Be to, pasirinktas teisinio reglamentavimo modelis sukūrė patogias teises ir administracines priemones, leidžiančias eliminuoti nepalankias, kritikuojančias esamą valdymą, politines partijas ir užkirsti kelią galimai opozicijai įsisteigti, taip sudarant tinkamas sąlygas vienpartinei sistemai formuotis. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, ir tai, kad naujosios redakcijos įstatyme pagrindinis dėmesys buvo sutelktas į draugijos veiklos kontrolės ir jos likvidavimo reglamentavimą, bei turint omenyje to meto politines aplinkybes, šie pakeitimai įgijo antidemokratinį atspalvį.

Šiame kontekste prisiminus tai, kad 1926 m. gruodžio 17 d. tautininkų įvesta karo padėtis veikė visoje Lietuvos teritorijoje nuolatos, natūralu, kad kyla pagrįstų abejonių dėl konstitucinių teisių ir laisvių, tarp jų ir politinių, realaus užtikrinimo Lietuvoje. Įvertinus minėtąsias aplinkybes, nenuostabu, kad, esant nepaprastajai padėčiai šalyje, vidaus reikalų ministras pasinaudojo jam Draugijų įstatymo suteikta teise „valstybės ar tautos saugumo arba kitų valstybės ar tautos reikalų sumetimais“ sustabdyti draugijų veiklą iki pusės metų arba jas uždaryti. Ruošdamiesi 1936 m. Seimo rinkimams, tautininkai pamažu perėjo prie vienpartinės sistemos: 1935 m. lapkričio 7 d. spaudoje pasirodė pranešimai, jog valstybės saugumo institucijos pastebėjo, kad „opozicinių partijų: Lietuvos valstiečių liaudininkų ir Lietuvos krikščionių demokratų centro komitetai, pasinaudodami paskutiniu metu priešvalstybinio elemento kai kuriose vietose visuomenės rimties drumstimu, savo organizacijų veiklą pradėjo vystyti kenksminga valstybei linkme. <...> Karo komendantas <...> nutarimu nr. nr. 627, 628 šių metų lapkričio 6 d. Lietuvos krikščionių demokratų ir Lietuvos valstiečių liaudininkų partijų veikimą sustabdė visam karo stovio metui“³⁵. Praėjus vos keliems mėnesiams po šio pranešimo, Lietuvos naujienų agentūra išplatino kitą pranešimą, informuojantį, kad 1936 m. „vasario 6 d. nutarimais uždarė Lietuvos krikščionių demokratų partiją, Lietuvos socialdemokratų partiją, Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjungą, Lietuvos jaunimo sąjungą ir Lietuvos ūkininkų vienybę su visais tų organizacijų padaliniais visoje Lietuvoje“³⁶. Toks valdžios sprendimas buvo grindžiamas valdžios kova siekiant įveikti „žalingą tautai ir valstybei susiskaldymą“, buvo teigiama, kad uždarytosios organizacijos veikė prieš „esamą krašte tvarką“, „ne tik nėjo vyriausybei į talką tame

35 Sustabdytas liaudininkų ir krikščionių demokratų partijų veikimas. *Lietuvos aidas*. 1935 m. lapkričio 7 d., Nr. 263(2526), p. 1. Tautos vienybės keliais. *Lietuvos aidas*. 1936 m. vasario 7 d., vakarinė laida, Nr. 61(2677), p. 1.

36 Partijos uždarytos. *Lietuvos aidas*. 1936 m. vasario 7 d., rytinė laida, Nr. 60 (2676), p. 1.

svarbiame tautos vienybės ugdymo darbe, bet visokiais būdais šį darbą trukdė“, jos buvo kaltinamos, kad „siekė pakirsti tautiškosios vyriausybės autoritetą, diskredituoti ją visuomenės akyse, platinamos slapta ir atvirai nukreiptus prieš vyriausybę atsišaukimus arba stačiai skleidamos įvairius keliančius nerimą gaudus ir prasimanymus“. Buvo bandoma įrodyti, kad „organizacija <...> savo opozicingume išsigimė“ ir dėl to yra būtina uždaryti šias visuomenei ir valstybei kenkiančias organizacijas; įrodinėjama, kad „išėjusių iš lojalaus veikimo ribų (*Lojalumo kam? Esamiems de facto įstatymų reikalavimams, priimtiems nesilaikant demokratinių valstybės principų?* – aut. pastaba) organizacijų uždarymas“ turi būti suprantamas kaip siekimas darnumo, vienybės Lietuvoje. Apeliuojant į tautiškumą ir šalies nepriklausomybę, buvo aiškinama visuomenei, kad pasirinktos priemonės yra tautos labui: „mes, nedidelė tauta, turime rūpintis, kad mūsų pajėgos nebūtų eikvojamos vidinėms partijų rietenoms, o tuo labiau kovai su rimties ir tvarkos ardymu, kuri gali pražudyti mūsų nepriklausomybę“³⁷. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nepaisant to, kad uždarytosios organizacijos buvo laikomos pažeidžiančios tautos vienybę, keliančios grėsmę valstybės ir tautos saugumui, tačiau buvo deklaruojama, kad pats savaime organizacijų steigimasis ir jų veikla nėra žalinga, maža to – yra toleruotinas ir sveikintinas, jei šios organizacijos bus lojalios ir „prisidės prie valstybės ir tautos kuriamojo darbo“. Taip 1936 m. vasario 6 d. remiantis Draugijų įstatymo 48 straipsniu ministras paskelbė visų partijų, išskyrus tautininkų sąjungų, uždarymą³⁸.

Tuo pat metu, kai buvo pakeistas draugijų teisinis reglamentavimas, pakeisti ir rinkimus reglamentuojantys įstatymai. J. Robinzonas analizuodamas rinkimų teisės raidą po tautininkų perversmo teigė: „įstatymų leidėjas, išleisdamas naująjį 1936 m. gegužės 9 d. rinkimų įstatymą, buvo susirūpinęs iš šios valstybės srities pašalinti politinių partijų varžymąsi su visais, kartais nesveikais, šio varžymosi reiškiniais ar padariniais.“³⁹ 1936 m. Seimo rinkimų įstatymas numatė, kad rinkimuose tarp savęs turi varžytis ne politinės partijos, o į rinkimų apygardos teritoriją įeinančių apskričių ir joms prilygintų didžiųjų miestų tarybos keliami kandidatų sąrašai. Galutiniai rinkimų rezultatai buvo nustatomi mandatus tarp sąrašų paskirstant proporcingai surinktiems balsams už kiekvieno sąrašo kandidatą. Įstatymas leido konkurenciją ir proporcinį mandatų skirstymą tikrai tarp kandidatų ir sąrašų, neturinčių jokių socialinių grupių ar kitų atstovavimo požymių. Toks Seimo rinkimų teisinis reglamentavimas įtvirtino vietos savivaldybėms monopolinę teisę siūlyti kandidatus ir iš rinkimų proceso visiškai eliminavo politines partijas. M. Romeris vertindamas teisinį politinių partijų veiklos ir rinkimų reglamentavimą, priimtą po perversmo, rašė: „politinių partijų bei jų organų nariai <...> buvo ne kas kita, kaip politinių partijų ekspozitūros“⁴⁰. Jis pabrėžė politinių partinių kandidatūrų siūlymo tiesioginiu būdu reikšmę, kaip vieną iš tiesioginės demokratijos instrumentų šalyje, kuri realiai po tautininkų perversmo buvo paneigta. Nors profesorius pripažino, kad formaliai naujoji rinkimų sistema panaši į proporcinę atstovavimo sistemą, tačiau Seimo rinkimų įstatyme buvo nustatyta rezultatų apskaičiavimo tvarka, kuri vietoj partinės kandidato priklausomo-

37 Partijos uždarytos. *Lietuvos aidas*. 1936 m. vasario 7 d., rytinė laida, Nr. 60 (2676), p. 1.

38 *Ibid.*

39 Robinzonas, J. Naujos konstitucijų revizijos Europoje 1933–1935 m. *Teisė*. 1936, 34: 218.

40 Romeris, M. 1936 metų Seimo rinkimo įstatymas. *Teisė*. 1936, 35: 226–227.

mybės pripažino tiktai jo teritorinę priklausomybę, taip sumažinant galimybę susidaryti organizuotai opozicijai. Vertindamas šią situaciją P. Leonas yra pažymėjęs, kad, nors ir yra „panaši į seimą įstaiga, bet iš tikrųjų visa valstybės valdžia priklauso vienam asmeniui, kurio visi turi klausyti, kurio išreikštų minčių ir darbų nevalia kritikuoti“⁴¹. Pripažintina, kad tokia politinė ir juridinė situacija Lietuvoje užkirto kelią galimam opozicijos atsiradimui, politiniam pliuralizmui, o tai iš esmės panaikino pačios partinės sistemos ir teisinės valstybės esmę.

Įstatymų leidėjas nususuko nuo demokratijos, tai įtvirtino ne tik pasitelkdamas nepaprastosios padėties institutą, bet ir valstybės administracinį aparatą, turintį plačias diskrecijos teises. Pavyzdžiui, apskričių komendantams buvo išplatintas krašto apsaugos ministro aplinkraštis, kuriame buvo numatyta kiek galima atsargiau duoti leidimus tokiems susirinkimams, kuriuose, apskričių viršininkų bei kriminalinės policijos nuomone, galima laukti kokių nors nepageidautinų „išsišokimų“ arba agitacijos prieš rinkimus; jeigu yra bet kokių duomenų, kad tai gali atsitikti susirinkimuose, kuriems įvykti jau buvo duoti leidimai, kad ir kitais tikslais, tuos leidimus buvo įpareigota atšaukti; pavesta griežtai cenzūruoti spaudą, kad būtų išvengta agitacijos prieš rinkimus ir kokių išsišokimų⁴².

Politinių partijų varžymąsi buvo siekiama eliminuoti įvairiais būdais: ne tik pasitelkiant, užkertančius kelią galimam opozicijos atsiradimui nacionalinius teisės aktus, valstybės administraciją su plačiais, nepaprastosios padėties sąlygomis turimais, įgaliojimais, bet ir bauginant, spaudžiant politinių partijų narius, jų rėmėjus. Pavyzdžiui, Lietuvos socialdemokratų partijos skunde vidaus reikalų ministrui buvo nurodoma, kad partijos nariams, kurie pradeda rūpintis organizacijos reikalais, policija „tiesiog į akis sako“, kad liautųsi dirbė, jei nenori „supūti“ kalėjime. Nariai, kurie išdrįsdavo nepaklusti, tikrai atsidurdavo kalėjime, o partijos nariai, kuriems buvo iškeltos bylos, bet Kariuomenės teismo išteisinti, buvo nebepriimami į savo senas tarnybas, kur jie dirbo prieš pradėdant bylą prieš juos⁴³.

Darytina išvada, kad taip sulig kiekviena įstatymo, reglamentuojančio politinių partijų steigimą ir veiklą, redakcija buvo supaprastinamos konstitucinių teisių ir laisvių ribojimo galimybės, didinama šių ribojimų apimtis. Vykdomoji ir karinė valdžia savo rankose sutelkė vis daugiau galių. Todėl nenuostabu, kad nepaprastosios padėties taikymas tarpukario Lietuvoje kelia pagrįstų abejonių dėl jos taikymo apimties proporcingumo ir pagrįstumo. Reikia pripažinti, kad nors iki tautininkų perversmo šis institutas sudarė sąlygas greitai reaguoti į nestabilią situaciją po Pirmojo pasaulinio karo šalies viduje ir išorėje, tačiau po 1926 m. jis įgijo jau ne tautos ir valstybės apsaugos, o valstybės vadovo valdžios stiprinimo, jos apsaugos ir politinių teisių ribojimo pobūdį. Šalies valdžia, pasinaudodama minimalius demokratijos standartus atitinkančiomis, tačiau pernelyg plačiais, dviprasmiškais sąvokomis apibrėžtomis, įstatymo nuostatomis, neužkertančiomis kelio galimiams nesąžiningiems piktnaudžiavimams teise, priėmė sprendimus, kurie iš esmės

41 Romeris, M. 1936 metų Seimo rinkimo įstatymas. *Teisė*. 1936, 35: 265.

42 Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos 1931 m. lapkričio 25 d. aplinkraštis Nr. 916/s1. Lietuvos centrinis valstybės archyvas. F. 394, ap. 15, b. 248, l. 57.

43 Lietuvos socialdemokratų partijos Centro komiteto pareiškimas 1931 m. vasario 28 d. Vidaus reikalų ministrui dėl Lietuvos socialdemokratų partijos veikimo trukdymų. Lietuvos centrinis valstybės archyvas. F. 394, ap. 15, b. 200, l. 90.

paneigė teisinės valstybės, kaip demokratijos formos, esmę. Taip dar kartą patvirtinant, kad *nudum jus* neturi jokio realaus efekto. Kadangi po tautininkų perversmo buvo sukurta teisinė sistema, kuri neturėjo pakankamai išvystytų juridinių garantijų, užtikrinančių valdžios paklusimą teisei, pasinaudojant teisės aktų netobulumu ir itin plačia diskrecijos teise, sutelkta valstybės administracijos pareigūnų rankose, buvo paneigti politinės laisvės, laisvo draugijų, politinių partijų steigimosi ir veikimo principai. Taip, nors *de jure* neuždraudžiant, buvo užkirtas kelias ne tik galimam opozicijos atsiradimui, bet ir panaikinta pati partinės sistemos, teisinės valstybės esmė.

Išvados

1. Iki 1920 m. vykusių Steigiamojo Seimo rinkimų buvo priimti visi rinkimus, politinių partijų steigimąsi ir veiklą reglamentuojantys teisės aktai, paklojantys pamatus daugpartinės sistemos vystymuisi šalyje. Nors įstatymų leidėjo pasirinktas reglamentavimo modelis vertintinas kaip atitinkantis demokratinės valstybės reglamentavimo standartus (juridiškai įtvirtintas laisvas politinių partijų steigimasis ir veikimas, reglamentuotos galimybės dalyvauti politinėje kovoje dėl valdžios), tačiau pripažintina, kad demokratinį režimą Lietuvoje kompromitavo nepaprastosios padėties taikymo nuolatinumas.

2. 1926–1940 m. politinių partijų teisinis reglamentavimas pamažu nutolo nuo demokratinės valstybės reglamentavimo standartų, palaipsniui sudarant juridines sąlygas veikti tik vienai politinei partijai. Opozicinės politinės partijos buvo nušalintos nuo dalyvavimo politinėje kovoje dėl valdžios.

3. 1919–1940 m. politinių partijų teisiniam reglamentavimui būdingas neišsamumas, t. y. normos, reglamentuojančios politinių partijų veiklos ribojimo, uždarymo klausimus, neretai buvo gana dviprasmiškos arba pernelyg abstrakčios ir todėl suteikė plačią dispozicijos teisę valstybės aparato darbuotojams priimti sprendimus, turinčius įtakos saugomų žmogaus teisių apimčiai šalyje.

Literatūra

- Beigbender, Y. International monitoring of plebiscites, referenda and national elections. Self-determination and Transition to Democracy. *International Studies in Human Rights Volume 32*. London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.
- Bonaudi, E. *Pricipii di Diritto Pubblico*. Torino: Unione tipografico – editrice torinese, 1936.
- Draugijų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1936, Nr. 522-3626.
- Į Tautą. Respublikos Prezidento kreipimasis. *Lietuvos Vyriausybės žinios*. 1931, Nr. 369-2519.
- Įsakymas. *Laikinosios Vyriausybės žinios*. 1920, Nr. 20-253.
- Įstatymas apie draugijas. *Laikinosios Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 15-249.
- Įstatymo karo stoviui įvesti pakeitimas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 105-823.
- Ypatingi valstybės apsaugos įstatai. *Laikinosios Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 4-42.

- Ypatingi valstybės apsaugos įstatai. *Lai-kinosios Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 5-55.
- Jankūnaitė, V. *Lietuvos Valstybės Konstitucija su paaiškinimais*. Neoficialus leidinys. Kaunas, 1922.
- Karo stovio įvedimo aktas. *Vyriausybės žinios*. 1926, Nr. 242-1582.
- Laikinosios Lietuvos valstybės Konstitucijos papildas. *Laikinosios Vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 4.
- Leonas, P. Teisės enciklopedijos paskaitos. Teisės sociologijos paskaitos. *Raštai*. II tomas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
- Lietuvių tautos valia* (vienkartinis leidinys), 1927 m. vasario 1 d.
- Lietuvos centrinis valstybės archyvas: fondas 394 – Vidaus reikalų ministerijos Policijos departamentas apyrašas 15, bylos 97, 200, 248; apyrašas 3, byla 799.
- Lietuvos Konstitucija. *Vyriausybės žinios*. 1938, Nr. 608-4271.
- Lietuvos Valstybės Konstitucija. *Vyriausybės žinios*. 1928, Nr. 275-1778.
- Maksimaitis, M. Karinių-administracinių organų savivalės įteisinimas Lietuvoje 1919–1926 m. Ypatingais valstybės apsaugos įstatais. *Lietuvos TSR mokslų akademijos darbai*. Serija A, Nr. 1(12). Vilnius: Valstybinė politinės ir mokslinės literatūros leidykla, 1962.
- Marabuto, P. *Les partis politiques et les mouvements sociaux sous la IV République. Historique- Organisation. Doctrine – Activité*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1948.
- Naująją erą pradėdant. *Tautos kelias*. 1928 m. birželio 1 d., Nr. 9.
- Nepaprastojo meto įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1939, Nr. 644-4702.
- Nepaprastojo meto įstatymo pakeitimas. *Vyriausybės žinios*. 1939, Nr. 662-4849.
- Partijos uždarytos. *Lietuvos aidas*. 1936 m. vasario 7 d., rytinė laida, Nr. 60 (2676).
- Pavilonis, Vl. Buržuazinio demokratinio režimo Lietuvoje klausimu. *Lietuvos TSR aukštųjų mokyklų mokslo darbai*. Teisė. 1966, VI.
- Račkauskas, K. *Lietuvos konstitucinės teisės klausimais*. New York, 1967.
- Respublikos Prezidento aktai. *Vyriausybės žinios*. 1938, Nr. 627-4504.
- Respublikos Prezidento aktas. Seimo paleidimo aktas. *Vyriausybės žinios*. 1927, Nr. 253-1652.
- Respublikos Prezidento aktas. *Vyriausybės žinios*. 1926, Nr. 242-517a.
- Respublikos Prezidento aktas. *Vyriausybės žinios*. 1938, Nr. 624-4461.
- Respublikos Prezidento aktas. *Vyriausybės žinios*. 1939, Nr. 637-4643.
- Robinzonas, J. Naujos konstitucijų revizijos Europoje 1933–1935 m. *Teisė*. 1936, 34.
- Romeris, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. I d. Kaunas, 1937.
- Romeris, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Vilnius: Mintis, 1990.
- Römeris, M. *Valstybė*. II tomas. Vilnius: Pradai, 1995.
- Romeris, M. 1936 metų Seimo rinkimo įstatymas. *Teisė*. 1936, Nr. 35.
- Seimo rinkimų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 98-793.
- Seimo stenogramos, IV papr. sesija, 69 pos., 1938 m. vasario 11 d.
- Sustabdytas liaudininkų ir krikščionių demokratų partijų veikimas. *Lietuvos aidas*. 1935 m. lapkričio 7 d., Nr. 263(2526).
- Šileikis, E. *Politinių partijų institucionalizavimas. Partijų steigimas, registravimas, teisės, veiklos sustabdymas ir nutraukimas*. Vilnius: Onė, 1997.
- Vyriausiojo Tribunolo 1924–1933 metų vi- suotinių susirinkimų nutarimų rinki- nys*, 12. Kaunas, 1933.

LITHUANIAN POLITICAL PARTY IN THE LEGAL REGULATION OF 1919–1940

Kristina Ivanauskaitė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The main goal of this article is to highlight the Lithuanian political party system of legal regulation of formation of traditions and the disclosure of the legal framework in 1919–1940. This article discusses examination of the development of Lithuanian party system and identifies common patterns.*

The research is focused on the analysis of the legal regulation of the system of Lithuanian political party. The author discusses legal and historical issues and takes no notice of the issue of political considerations. The author also discusses the historical and political circumstances, which prompted the current legal framework, examines the influence of party system evolution of the statehood of Lithuania and the development of constitutionalism.

There are a few authors, who made some researches on a few legal issues, e.g., in the monograph by Professor M. Romeris (“Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos”, 1937), the development of political regime and its influence on the political party system was discussed. His monograph “Reprezentacija ir mandatas” (1926) studied the legal regulation of election and its influence of representation of citizenships in the government of the country. One of the most relevant to the subject of the research studies was conducted by E. Šileikis (“Politinių partijų instucionalizavimas”, 1997), where he presented the historical development of regulation of political parties in Lithuania and outlined the significance of modern political parties more extensively. In J. Bulavas’ monograph (“Rinkimai ir ‘tautos atstovavimas’ buržuazinėje Lietuvoje”, 1956), the legal status of political parties, military and emergency and high-security conditions in Lithuania during the interwar period were analyzed. His monograph „Klasės ir politinės partijos Lietuvoje 1919–1926 metais“ (1978) studied the legal regulation of the political parties in the independent Lithuania.

This article analyzes the normative legal acts of the independence period of Lithuania, which have regulated the formation of political parties, the legal framework of their activities and meetings. These normative legal acts’ influence on the formation of the political party system of Lithuania is discussed. The research is made on the legalization process of illegal organizations and political parties. It pays attention to the changes of legal regulation of political parties and its dependence on the regime. Moreover, the article compares legal regulation in different periods of development of the regime of the Republic of Lithuania in 1918–1940. Furthermore, the comparison of the changes of legal regulation within the periods of 1918–1926 (the period of the democratic regime) and 1926–1940 (the period of the undemocratic regime) is made.

Keywords: *association, political party, state of emergency, legal regulation.*

Kristina Ivanauskaitė, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos ir istorijos katedros doktorantė. Mokslinių tyrimų kryptys: Lietuvos teisės istorija, Lietuvos partinės sistemos teisinis reglamentavimas.

Kristina Ivanauskaitė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Philosophy of Law and Legal History, Doctoral Student. Research interests: Legal History of Lithuania, Development of Legal Regulation in Lithuanian Party System.