

Valstybės politinis režimas pagal 1918–1919 m. Lietuvos konstitucinius aktus

Jevgenij Machovenko

<https://orcid.org/0000-0003-2930-3526>
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros profesorius
socialinių mokslų daktaras (HP)
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Tel.: (+370 5) 236 6175
El. paštas: jevgenij.machovenko@tf.vu.lt

Dovilė Valančienė

<https://orcid.org/0000-0002-1034-1074>
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros asistentė
socialinių mokslų daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Tel.: (+370 5) 236 6175
El. paštas: dovile.valanciene@gmail.com

Straipsnyje identifikuojamos demokratinį valstybės politinį režimą įtvirtinančios 1918 m. ir 1919 m. Lietuvos konstitucinės nuostatos, atskleidžiama ir įvertinama jų dinamika, apibūdinami tautos suverenitetas, tiesioginės ir atstovaujamosios demokratijos elementai, parlamentarizmas.

Pagrindiniai žodžiai: Konstitucija, konstitucionalizmas, Lietuvos valstybės taryba, Steigiamasis Seimas, suverenitetas, viešoji valdžia, demokratija.

The Political Regime of the State According to 1918–1919 Lithuanian Constitutional Acts

The article deals with identifying provisions of the 1918–1919 Lithuanian Constitutional Acts, which entrench the democratic political regime of the state. It discloses and assesses their dynamics, describes the nation's sovereignty, elements of direct and representative democracy, and parliamentarism.

Keywords: Constitution, constitutionalism, the Lithuanian State Council, the Constituent Assembly, sovereignty, public authority, democracy.

Received: 12/01/2022. Accepted: 17/01/2022

Copyright © 2022 Jevgenij Machovenko, Dovilė Valančienė. Published by Vilnius University Press

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Įvadas

Visuotinai žinoma, kad konstitucija *per se* yra steigiamasis aktas, turint omenyje tiek naujos valstybės sukūrimą, tiek ir senosios atkūrimą bei naujos politinės ir teisinės sistemos sukūrimą jau egzistuojančioje valstybėje. Kitaip tariant, konstitucija steigia ką nors nauja, ko iki tol nebuvo, ir šiuo atžvilgiu konkretūs Lietuvos valstybės tarybos (toliau – ir Lietuvos krašto taryba, Lietuvos taryba, Valstybės taryba, Taryba) žingsniai atkuriant valstybę, įskaitant tą tikslą siekiančių 1918 m. ir 1919 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių priėmimą, yra ne kas kita kaip steigiamoji Tarybos veikla. Anksčiau publikuotame darbe (Machovenko, 2018) atkreipėme skaitytojų dėmesį į tą faktą, kad 1918 m. vasario 16 d. nutarime jau yra įtvirtinti visi trys pagrindiniai šiuolaikinio vakarietiško mokslo apie valstybę išskiriami modernios nacionalinės valstybės elementai: tauta, teritorija ir viešoji valdžia.

Taip pat visuotinai žinoma, kad valstybė turi ne tik turinį, bet ir formą, šiuolaikinio vakarietiško mokslo apie valstybę skiriami trys šios formos elementai – valstybės valdymo forma, valstybės (teritorijos) sąranga (arba valstybės santvarkos forma) ir valstybės politinis režimas. „Valstybės politinis režimas apibūdina valstybės valdžios įgyvendinimo būdus ir priemones, nustato valstybės institucijų, įvairių visuomeninių politinių junginių (partijų, organizacijų, susivienijimų, judėjimų) veiklos ir darbo sąlygas; būna demokratinis (demokratija) ir nedemokratinis. ...“ (Blinstrubis, 2022).

Nors Taryba konstituciniuose aktuose stengėsi, kiek tai buvo įmanoma, neakcentuoti tų dalykų, kurie yra Steigiamojo Seimo prerogatyva, įtvirtindama valstybės elementus, kitaip tariant, nustatydamą valstybės turinį, Taryba tuose pačiuose konstituciniuose aktuose daugiau ar mažiau apibrėžė ir valstybės formą. 1918–1919 m. Lietuvos konstitucinės teisės tyrėjai neaplenkia valstybės turinio ir formos problematikos, tačiau akivaizdžiai trūksta darbų, kuriuose tai būtų pagrindinis tyrimo objektas. Šio straipsnio autoriai jau skyrė dėmesio valstybės turiniui ir formai (Machovenko, Valančienė, 2018; Machovenko, 2018), tačiau atsakė tik į dalį klausimų. Šis straipsnis yra ankstesnių tyrimų tęsinys, jo objektas yra valstybės politinio režimo išraiška 1918–1919 m. Lietuvos valstybės tarybos priimtuose konstituciniuose aktuose. Tikslas – identifikuoti valstybės politinį režimą įtvirtinančias konstitucines nuostatas, iširti jų genezę, atskleisti ir įvertinti jų dinamiką. Straipsnyje sprendžiami uždaviniai: 1) atskleisti konstitucinių nuostatų dėl valstybės politinio režimo ištakas 1917 m. rugsėjo 18–23 d. Vilniuje vykusios Lietuvių konferencijos politinėje rezoliucijoje ir valstybės politinio režimo išraišką Lietuvos tarybos aktuose, išleistuose iki 1918 m. lapkričio 2 d.; 2) nustatyti tautos suvereniteto išraišką laikinosiose konstitucijose; 3) atskleisti tiesioginės ir atstovaujamosios demokratijos elementus, apibūdinti rinkimų konstitucinių reglamentavimą; 4) nustatyti parlamentarizmo bruožus konstitucinėse nuostatose. Užsibrėžti uždaviniai nulėmė straipsnio struktūrą – kiekvienam uždaviniui spręsti skirtas vienas skirsnis.

Tyrimo metodologinė bazė yra Vilniaus universiteto tyrėjų kolektyvo publikuota monografija (Griškevič *et al.*, 2016), kurioje 1918–1919 metai pateikiami kaip viso Lietuvos konstitucionalizmo raidos (nuo Mindaugo iki mūsų dienų) dalis inkorporuojant Tarybos priimtų aktų nuostatas į tą fenomeną, kurį pavadinome *istorine Lietuvos konstitucija*. Remiamės minėtoje monografijoje išdėstyta ir pagrįsta strategija: tirti Lietuvos konstitucionalizmą kaip vientisą nenutrūkstamą procesą, laikyti aktualius ir istorinius konstitucinius aktus istorinės Lietuvos konstitucijos išorine forma (formaliaisiais šaltiniais) ir analizuoti istorinės konstitucijos nuostatas remiantis šiuo metu egzistuojančiomis konstitucinėmis idėjomis ir vertybėmis (Griškevič *et al.*, 2016, p. 14–15). Darbe daugiausia naudojami sisteminis, teleologinis, istorinis, lingvistinis ir lyginamasis metodai.

1. Konstitucinių nuostatų dėl valstybės politinio režimo genėzė

1917 m. Lietuvių Vilniaus konferencijos politinės rezoliucijos pirmame straipsnyje yra nuostatų, kurias būtų galima laikyti atkuriamos Lietuvos valstybės politinio režimo ištakomis: „Liuosam Lietuvos plėtojimos reikalinga yra sudaryti iš jos nepriklausoma demokratiškai sutvarkyta valstybė etnografinėmis ribomis su būtinai reikalingomis ekonominiams gyvenimui korektyvomis. Lietuvos tautinėms mažumoms turi būti patikrintos tinkamos jų kultūros reikalams sąlygos. Galutinai nustatyti nepriklausomos Lietuvos pamatams ir jos santykiams su kaimynėmis valstybėmis turi būti sušauktas Steigiamasis Lietuvos Seimas Vilniuje, demokratinio būdu visų jos gyventojų išrinktas.“ Žinoma, šios nuostatos nebuvo konstitucinės ir apskritai neturėjo teisinės galios. Čia politinis orientyras, Lietuvos tarybos veiklos gairės, bet jose būsimas valstybės politinis režimas apibrėžtas *expressis verbis* – „demokratiškai sutvarkyta valstybė“. Šį apibrėžimą sustiprina nuostata dėl Lietuvos Steigiamojo Seimo, renkamo „demokratinio būdu visų jos gyventojų“.

Lietuvos tarybai buvo pavedama įgyvendinti tą demokratinės valdžios viziją, kurią M. Romeris „Konstitucinių institucijų“ pirmajame tome („Suverenitetas“) pavadino klasikine demokratijos konstrukcija ir apibūdino kaip trijų principų visumą: a) steigiamosios ir įsteigtosios valdžios suskirstymas, b) rašytoji konstitucija, c) įsteigtosios valdžios funkcinis suskirstymas (valdžių padalijimas). Šiai vizijai būdingas įsitikinimas, kad suvereni yra tik steigiamoji valdžia, o steigiamoji yra ta, kuri sukuria (arba atkuria) valstybę ir nustato jos konstituciją.

Demokratija net tarp konstitucinių vertybių išsiskiria savo svarba, yra pamatų pamatas. Kartu su teisės viešpatavimu ir žmogaus teisių apsauga demokratija sudaro šiuolaikinio konstitucionalizmo hermeneutinę triadą. Kaip ir kitos konstitucinės vertybės, demokratija gali būti nagrinėjama įvairiais aspektais, pavyzdžiui, kaip tiesioginė ir netiesioginė demokratija arba tam tikri principai ar struktūriniai elementai, visų pirma tautos suverenitetas, rinkimai ir parlamentarizmas.

Iki Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnų priėmimo 1918 m. lapkričio 2 d. Taryba ne kartą pareiškė savo poziciją dėl demokratinio valstybės politinio režimo, apibūdino savo ryšį su Tauta ir Steigiamuoju Seimu, parodė jai patikėtos misijos suvokimą ir požiūrį į savo vietą atkuriamoje valstybėje. Iš šio laikotarpio Tarybos aktų tyrėjų dėmesys pagrįstai koncentruojamas į 1918 m. vasario 16 d. Lietuvos tarybos nutarimą, kuris kartu su 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo deklaracija, visuotinai žinoma, niekada neprarado teisinės galios ir tebelieka Lietuvos valstybės konstitucinis pamatas. Nutarime „Lietuvos Taryba, ...skelbia atstatanti nepriklausomą, demokratiniais pamatais sutvarkytą Lietuvos valstybę“, o valstybės pamatus galutinai nustatys „Steigiamasis Seimas, demokratinio būdu visų jos gyventojų išrinktas“ – šios nuostatos visiškai atitinka 1917 m. Lietuvių Vilniaus konferencijos politinės rezoliucijos formuluotes. Svyruodama dėl valdymo formos, Lietuvos taryba nematė demokratinio valstybės politinio režimo alternatyvos ir savo Prezidiumo 1918 m. birželio 4 d. nutarime dėl karaliaus kvietimo ir to kvietimo sąlygų (*pacta conventa*) apibrėžė jį *expressis verbis* – „I. Lietuvos valdymo forma yra demokratiniais pagrindais pagrįsta monarchija“. Tačiau ir kiti įvairios teisinės galios ir skirtingos politinės reikšmės aktai, Tarybos priimti per pirmuosius veiklos metus, mūsų nuomone, verti dėmesio ir negali būti eliminuojami iš valstybės politinio režimo tyrimo objekto. Principinę reikšmę turi ne tiek paties termino „demokratija“ ar „demokratinis“ vartojimas (net 1918 m. lapkričio 2 d. ir 1919 m. balandžio 4 d. Pamatiniuose dėsnuose vengiama žodžio „demokratija“), kiek visų pirmiau minėtų elementų, principų ir vertybių pripažinimas, įtvirtinimas, laikymasis ir saugojimas. Kituose straipsnio skirsniuose įvertinsime tam tikras šių aktų nuostatas.

2. Tautos suverenitetas

Akivaizdu, kad Lietuvių konferencija kildino viešąją (*inter alia*, valstybės) valdžią iš tautos ir politinę rezoliuciją, tapusią valstybingumo atkūrimo atspirties tašku, priėmė „remdamos Lietuvos reikalais ir vaduodamosi visuotinu lietuvių siekimu“. Vienas iš pirmųjų Lietuvos tarybos aktų – jos Laikinojo prezidiumo raštas Vokietijos valdžiai dėl Tarybos įgaliojimų ir veiklos (1917 m. spalio 20 d.) taip apibūdino jos santykį su Tauta: „Lietuvos Krašto Taryba, kaip ypatingomis aplinkybėmis sušaukta krašto atstovybė, aiškiai mato, kad jos veikla bus įmanoma ir įtakinga tik tuomet, kai ji įvykdys visa tai, ką Lietuvos gyventojai šiuo metu laiko savo egzistenciniu klausimu. ...Lietuvos Krašto Tarybai labai svarbu savo siekiams [įgyvendinti] įgyti visuotinį gyventojų pasitikėjimą. ... Tik efektyviais, visiems suprantamais darbais, t. y. pašalinant bent jau pačius didžiausius trūkumus Lietuvos visuomeniniame gyvenime, tautos dvasiai vėl bus galima kompensuoti visa tai, ką sugriovė žiauri karo tikrovė.“

Lietuvos tarybos 1917 m. gruodžio 11 d. pareiškimas sustiprino Tarybos statusą ir daug raiškiau apibrėžė santykį su Tauta: „Lietuvos Krašto Taryba, krašto ir užsienio lietuvių pripažinta vienintele įgaliota lietuvių tautos atstovybe, remdamasi pripažinta tautų apsisprendimo teise...“, tuo išvengiant galimo veiksmų dubliavimo ir kartu paneigiant jėgų, turinčių kitokią nei nepriklausomybė ir demokratija Lietuvos ateities viziją, teisę kalbėti tautos vardu. 1918 m. sausio 8 d. nutarime („Lietuvos Taryba, vienintelė lietuvių tautos atstovybė, remdamasi pripažintąja tautų apsisprendimo teise...“) ir 1918 m. vasario 16 d. nutarime („Lietuvos Taryba, kaip vienintelė lietuvių tautos atstovybė, remdamos pripažintąja tautų apsisprendimo teise...“) nuostata įgijo lakoniškos ir tikslios definicijos vaizdą: Lietuvos taryba – *vienintelė lietuvių tautos atstovybė*, nuo kurios Taryba jau nenukrypavo. Kompleksiškai aiškinant 1918 m. vasario 16 d. nutarimo nuostatas „Lietuvos Taryba, kaip vienintelė lietuvių tautos atstovybė...“ ir „...Steigiamasis Seimas, demokratiniu būdu visų jos gyventojų išrinktas“, darytina išvada, kad *lietuvių tauta* kaip valstybės elementas susideda iš *visų Lietuvos gyventojų*, kurių vardu ir kalba Lietuvos taryba.

Tiesa, 1918 m. lapkričio 2 d. Pamatinių dėsnių (pirmos Lietuvos konstitucijos) preambulėje skaitome, kad „Iki Steigiamasis (Kuriamasis) Seimas bus nusprendęs Lietuvos Valstybės valdymo formą ir konstituciją, Lietuvos Valstybės Taryba, reikšdama suverenią Lietuvos galią (*suprema potestas*), steigia laikinąją Lietuvos Valstybės Vyriausybę šitais Laikinosios Konstitucijos pamatais“ (1919 m. balandžio 4 d. Pamatinių dėsnių¹ preambulėje matome iš esmės tą patį, tiktai vietoj „laikinąją Lietuvos Valstybės Vyriausybę“ yra „Valstybės Valdžią“). Suvereni galia Pamatiniuose Dėsnuose pavadinta suverenia *Lietuvos* galia, kur Lietuva gali būti tapatinama su Lietuvos valstybe. Antai, tokia interpretacija pasiūlyta V. A. Vaičiaičio: „... [S]uvereniteto samprata 1918 m. ir 1919 m. Pamatiniuose dėsnuose (kaip ir 1920 m. Laikinojoje konstitucijoje) pagal T. Hobbeso tradiciją siejama būtent su pačia valstybe, o ne su tauta ar kitu suverenu...“ (Griškevič, *et al.*, 2016, p. 177). Būdama ir vienintelė tautos atstovybė, ir aukščiausioji (pagal 1918 m. lapkričio 2 d. Pamatinius dėsnius) arba viena iš aukščiausiųjų (pagal 1919 m. balandžio 4 d. Pamatinius dėsnius) valstybės valdžios institucijų Taryba iš tiesų galėjo reikšti ir valstybės, ir tautos galią, tad dėl pasirinktos vienos ar kitos interpretacijos čia iš esmės niekas nesikeičia. Šių eilučių autoriai vis dėlto yra linkę manyti, kad Lietuva kaip suverenas yra jos gyventojai, tauta – vizija, kurios laikėsi ir ją populiarino tarpukario Lietuvoje M. Romeris. Svarbu, kad pati Taryba ir jos steigiamos institucijos buvo *įsteigtoji* ir *laikinoji* valstybės valdžia („Iki Steigiamasis (Kuriamasis) Seimas bus nusprendęs...“), dirbo tik būtinus ir neatidėliotinus darbus ir valstybės pamatus nustatydavo

¹ Šio straipsnio autoriai yra tos nuomonės, kad Lietuvos Valstybės tarybos 1919 m. balandžio 4 d. priimtas aktas buvo antroji Lietuvos konstitucija, o ne 1918 m. lapkričio 2 d. priimtų Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių nauja redakcija, kaip dažnai teigiama Lietuvos istorinėje teisės literatūroje. Išsamiau žr.: Machovenko, 2017, p. 37–51.

preliminariai, pripažindama išimtinę Steigiamojo Seimo teisę tai nustatyti *galutinai*. Taryba tik kalbėjo suvereno vardu, išreikšdavo jo galią (išsamiau žr.: Machovenko, Valančienė, 2018).

3. Rinkimai

Lietuvos tarybos 1918–1919 m. konstituciniai aktai tiesioginės demokratijos „institūtų nenumatė ir vargu ar galėjo numatyti jau vien dėl to, kad, šalies teritorijai esant iš pradžių vokiečių, o vėliau dar ir bolševikų bei lenkų okupuotai, būtų buvę tiesiog neįmanoma tokių nuostatų įgyvendinti“ (Maksimaitis, 2001, p. 32). Tačiau, mūsų nuomone, 1918–1919 m. nebuvo sąlygų ir Steigiamojo Seimo rinkimams (organizaciniu techniniu požiūriu tokie rinkimai ir referendumas yra labai panašūs, referendumas net paprastesnis, nes nebūtinos politinių partijų varžybos, nėra kandidatų sąrašų ir programų pristatymo ir kt.), tačiau abiejuose Pamatiniuose dėsniuose buvo nuostatų apie Steigiamojo Seimo rinkimus, be to, 1919 m. spalio 30 d. buvo priimtas organinis (jo priėmimas *expressis verbis* išvardytas abiejuose Pamatiniuose dėsniuose kaip Laikinosios Valdžios įsipareigojimas²) Lietuvos Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymas – sukurta tokių rinkimų teisinė bazė. Kas kliudė Tarybai įtraukti į Pamatinius dėsnius dar vieną nuostatą apie referendumą ir parengti atskirą įstatymą? Jei buvo neįmanoma dėl tam tikrų teritorijos dalių okupacijos organizuoti referendumo, lygiai taip pat buvo neįmanoma įgyvendinti toje teritorijoje ir kitų konstitucinių žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių. Tačiau abiejuose Pamatiniuose dėsniuose buvo jų katalogas ir *expressis verbis* išdėstytos garantijos, 1919 m. spalio 10 d. buvo priimtas Draugijų įstatymas, 1919 m. lapkričio 30 d. – Spaudos įstatymas, 1920 m. vasario 21 d. – Susirinkimų įstatymas.

Mūsų nuomone, priežastis, dėl kurios Pamatiniuose dėsniuose nėra minėtų tiesioginės demokratijos institūtų, buvo ta, kad nuo pat pradžios Laikinoji Valdžia, *inter alia*, Lietuvos valstybės taryba uoliai laikėsi principinio politinio sprendimo, priimto dar prieš atsirandant pačiai Laikinajai Valdžiai ir išdėstyto Lietuvių Vilniaus konferencijos rezoliucijoje – įgyvendinti steigiamąją tautos galią per išrinktus atstovus, t. y. deleguoti ją Steigiamajam Seimui. Į tai buvo nukreiptas visas dėmesys ir visi išteklių – jokių nukrypimų, jokių alternatyvų, jokių svyravimų, nes kitaip nepavyks įsteigti valstybės. Kodėl buvo pasirinktas Steigiamasis Seimas, o ne referendumas valstybei įsteigti ir jos Konstitucijai priimti, – visai kitas klausimas, atsakymo į kurį paieška būtų jau istorikų ir politologų tyrimų tikslas. Mes, teisininkai, priimame tokį sprendimą kaip duotybę. Ar būtų buvę įmanoma įgyvendinti referendumą vietoj Steigiamojo Seimo rinkimų? Atsakymas, žinoma, yra hipotetinis – taip, įmanoma, ir teisiniu požiūriu bent ne sunkiau negu organizuoti ir įgyvendinti Steigiamojo Seimo rinkimus. Konstitucinės teisės doktrinos požiūriu abu būdai yra lygiaverčiai, abu tinka užsibrėžtam tikslui pasiekti. Principinę reikšmę turi tas faktas, kad okupacijos sąlygomis buvo drąsiai pasirinktas ir itin sunkiomis sąlygomis sėkmingai įgyvendintas vienas iš jų, už ką turime būti dėkingi 1917 m. Lietuvių Vilniaus konferencijai ir 1918–1920 m. veikusiai Laikinajai Valdžiai.

Rinkimai taip pat yra tiesioginės demokratijos išraiška ta dalimi, kai piliečiai pareiškia savo valią dėl kandidatų ar jų sąrašų. Nuo pat Lietuvių Vilniaus konferencijos laikų rinkimai (žinoma, tuo momentu buvo aktualūs tik Steigiamojo Seimo rinkimai) buvo suvokiami kaip svarbiausia priemonė valstybei ir jos valdžiai susikurti. Taryba, pakartojusi žodis į žodį minėtos konferencijos politinės rezoliucijos fragmentą apie Steigiamojo Seimo rinkimus („demokratinio būdu visų jos gyventojų išrinktas“), bendrais bruožais reglamentavo rinkimus. 1918 m. lapkričio 2 d. Pamatinių dėsnių 27 straipsnis ir jį žodis žodinė pakartojęs 1919 m. balandžio 4 d. Pamatinių dėsnių 31 straipsnis jau *expressis verbis* nustatė rinkimų principus: „Steigiamasis Seimas yra renkamas visuotinojo, lygiojo, tiesiojo ir slaptojo balsavimo pamatais.“

² 1918 m. lapkričio 2 d. Pamatinių dėsnių 26 str. ir 1919 m. balandžio 4 d. Pamatinių dėsnių 30 str.

Be abejo, didesnis detalizavimas vargu ar buvo reikalingas Pamatiniuose dėsniuose, kurie dėl anksčiau aptartų priežasčių apskritai pasižymi lakoniškumu. Steigiamojo Seimo rinkimus nustatė ir labai detalai reglamentavo minėtas organinis Rinkimų įstatymas. Svarbiausios normos buvo šios: įstatymas nustatė proporcinę atstovavimo sistemą – rinkėjas balsavo ne už tam tikrą kandidatą, o už visą sąrašą, pateiktą tam tikros politinės partijos arba 50 rinkėjų grupės, ir nuo tos partijos išrinktųjų skaičius buvo proporcingas už jos sąrašą balsavusiųjų skaičiui. Tam tikrojoje apygardoje renkamų atstovų skaičius buvo proporcingas gyventojų skaičiui. Atstovavimo norma buvo vienas atstovas nuo 15 000 gyventojų. Buvo numatoma sudaryti 10 apygardų, jose turėjo būti išrinkti 229 atstovai (bet realiai buvo organizuotos tik šešios apygardos Laikinosios Valdžios kontroliuojamoje teritorijoje, jose buvo išrinkta 112 atstovų). Rinkimuose galėjo dalyvauti visų tikėjamų ir tautybių Lietuvos piliečiai, kiekvienas turėjo tik vieną balsą. Buvo nustatytas amžiaus cenzas: rinkti galėjo tie piliečiai, kuriems sukako 21 metai (aktyvioji rinkimų teisė), atstovais galėjo būti renkami tie, kuriems sukako 24 metai (pasyvioji rinkimų teisė) (išimtis padaryta kariškiams – pagal 1920 m. kovo 25 d. įstatymo pakeitimą jie dalyvavo rinkimuose nuo 17 metų).

Demokratija neišsivaizduojama be rinkimų, o jie negali būti suprantami atsietai nuo pilietybės instituto. Piliečių visuma yra pilietinė visuomenė (ši kategorija glaudžiai susijusi su demokratija apskritai), sprendžiant šalies likimą – politinė tauta, o rinkimuose – rinkėjų korpusas. Grįžtant prie Lietuvos laikinųjų konstitucijų pažymėtina nuostata dėl rinkimų visuotinumą („visų jos gyventojų išrinktas“, „visuotinojo ... balsavimo pamatais“). Vyko didžiulis pokytis, galima net sakyti lūžis, buvo iš esmės išplėsta ir rinkėjų korpuso, ir politinės tautos sąvoka – pirmą kartą Lietuvos istorijoje rinkimų teisės buvo suteiktos ne tik vyrams, bet ir moterims. Čia Lietuva pasirodė pažangesnė už šalis, kurios ir tada, ir dabar laikomos demokratijos pavyzdžiu: Jungtinėje Karalystėje moterys gavo rinkimų teisę 1928 m., Prancūzijoje – 1944 m., Šveicarijoje – 1971 m.

4. Parlamentarizmas

Visuotinai žinoma, kad Vakarų teisės tradicijos šalyse rinkėjai formuoja parlamentą, jis užima ypatingą vietą valstybės valdžios sąrangoje ir atlieka itin svarbią funkciją palaikant demokratijos režimą. Parlamentas yra daugiau nei viena iš trijų svarbiausių viešosios valdžios institucijų, jis – tautos (kaip suvereno) reprezentantas, jo sudėtis atspindi visuomenės sluoksniavimąsi (socialinę stratifikaciją) bei lokalizaciją ir su tuo susijusį interesų įvairumą. Parlamentas atstovauja ne tik piliečiams apskritai, bet jis daugmaž proporcingai atstovauja piliečiams, gyvenantiems visuose valstybės teritoriniuose vienetuose, centre ir provincijoje, skirtinguose regionuose, taip pat įvairioms politinėms jėgoms (partijoms, rinkėjų, kurių sąrašai rinkimuose surinko tam tikrą minimalų balsų skaičių, grupėms). Taigi parlamentas yra konkrečios visuomenės modelis, iš kurio įmanoma gana objektyviai spręsti apie pačią visuomenę.

Žvelgiant į Lietuvos tarybos epochą konstatuotina, kad parlamento kriterijus visiškai atitiko tik Steigiamasis Seimas. Lietuvos valstybės taryba buvo parlamento pakaitalas, literatūroje dar vadinama *kvazi-* arba *paraparlamentu*. Pagal 1918 m. lapkričio 2 d. ir 1919 m. balandžio 4 d. Pamatinius dėsnius, ji iš tiesų vykdo moderna parlamento klasikinės funkcijas: įstatymų leidyba ir tarptautinių sutarčių ratifikavimas, vykdomosios valdžios parlamentinė kontrolė, valstybės institucijų steigimas ir jų vadovų skyrimas ir atleidimas, biudžeto tvirtinimas ir jo vykdymo priežiūra (pastaroji funkcija *expressis verbis* išvardyta tik 1919 m. balandžio 4 d. Pamatiniuose dėsniuose)³. Pagal 1918 m. lapkričio

³ Palyginti žr. 1920 m. Laikinosios Lietuvos Valstybės Konstitucijos 4 str.: „Steigiamasis Seimas leidžia įstatymus, ratifikuoja sutartis su kitomis valstybėmis, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri įstatymų vykinimą“.

2 d. Pamatinių dėsnių 8 straipsnį „Valstybės Tarybos sesijas skiria pati Valstybės Taryba, arba šaukia Valstybės Tarybos Prezidiumas savo iniciatyva arba pareikalavus 1/3 Valstybės Tarybos narių“ – ši nuostata buvo skirta Valstybės tarybos sesijų reguliaramumui užtikrinti. Tačiau vargu ar įmanoma šią nuostatą interpretuoti kaip įtvirtinančią Valstybės tarybos veiklos nepertraukiamumo principą, kuris reiškia, kad, nepaisant tradicinio parlamentinio darbo skirstymo į sesijas, parlamentas vis dėlto veikia nenutrūkstamai. Veiklos nepertraukiamumą būtų galima išvelgti analizuojant Valstybės tarybos statutą (veiklos nepertraukiamumą tarp sesijų užtikrina Valstybės tarybos vadovybė – jos Prezidiumas), tačiau šis statusas yra ordinarinis, o ne konstitucinis aktas, o konstitucijos, šio straipsnio autorių manymu, negalima aiškinti remiantis ordinarine teise. 1918 m. lapkričio 2 d. Pamatiniuose dėsniuose įtvirtintas Valstybės tarybos prezidiumas yra kolegialus valstybės vadovas, o ne Valstybės tarybos vadovybė.

1918 m. lapkričio 2 d. Pamatiniuose dėsniuose įtvirtintas Valstybės tarybos nepertraukiamumas yra ne jos *darbo*, bet jos *egzistencijos* savybė. „Apie Tarybą [1918 m. lapkričio 2 d.] Laikinojoje konstitucijoje buvo kalbama kaip apie permanentinę instituciją, jos įgaliojimų trukmė ir galimybė ją paleisti anksčiau, iki Steigiamajam seimui susirenkant, nebuvo numatyta“ (Maksimaitis, 2011, p. 190). Pripažinkime, tai nėra būdinga parlamentui, kurį varžo kadencija ir galimybė paleisti jį pirma laiko.

Be abejo, pabrėžtina, kad abiejuose Pamatiniuose dėsniuose nėra tokių būtinų parlamentarizmo elementų kaip parlamentarų imunitetas⁴, laisvas mandatas ir jų profesionalumo bei atlyginimo už jų darbą parlamente⁵. Visa tai plaukia iš to fakto, kad Valstybės tarybą išrinko ne tauta (rinkėjų korpusas), bet Lietuvių Vilniaus konferencija iš savo dalyvių, o toliau ji pati kooptavo naujus narius. Pačiuose Pamatiniuose dėsniuose to nėra, bet aiškumo dėlei (žinoma, tuo neaiškindami Konstitucijos) pacituosime Valstybės tarybos statuto 42 paragrafą: „Nauji nariai kooptuojami į Valstybės Tarybą 2/3 visų Valstybės Tarybos narių balsais iki Laikinos konstitucijos pagrindinių dėsnių bus nustatyta kita Valstybės Tarybos papildymo forma.“

Minėta, Vakarų teisės tradicijos šalyse parlamento pagrindinė (po pilietinės tautos atstovavimo) funkcija visada buvo ir yra įstatymų leidyba, kuri neatsiejama nuo viešo svarstymo ir debatų. Parlamentas skiriasi nuo daugelio kitų viešųjų institucijų tuo, kad 1) jo sprendimai priimami viešai išdiskutuojant tautos atstovų, kurie nebijodami persekiojimų už savo kalbas, išsako savo ir savo rinkėjų nuomonę, ir 2) parlamento sprendimams paprastai pripažįstamas ypatingas teisinis *įstatymo* statusas. 1918 m. lapkričio 2 d. Pamatiniuose dėsniuose *expressis verbis* pasakyta: „5. Valstybės Taryba svarsto ir sprendžia laikinuosius įstatymus ir sutartis su kitomis valstybėmis“ (norime pabrėžti, *svarsto* ir *sprendžia*), o 1919 m. sausio 24 d. Valstybės tarybos priimtas Pamatinių dėsnių papildymas (naujas VII skyrius „Ministerių kabineto teisė leisti laikinuosius įstatymus“, susidedantis iš vieno 30-ojo straipsnio) leidžia įstatymų nesvarstyti ir nespresti Valstybės taryboje: „Tarp Valstybės Tarybos sesijų Ministerių Kabinetas turi teisės leisti laikinuosius įstatymus ta sąlyga, kad jie būtų įnešami į Valstybės Tarybos artimiausią sesiją. Šitokie laikinieji įstatymai veikia, iki nebus Valstybės Tarybos atmesti arba pakeisti.“ Tuos laikinuosius įstatymus reikia *įnešti*, bet ar iš to plaukia, kad Valstybės Taryba privalo juos *svarstyti* ir *spresti*? Nuostata, kad jie „veikia, iki nebus Valstybės Tarybos atmesti arba pakeisti“, kaip tik suponuoja mintį, kad laikinuosius įstatymus *pakanka įnešti*, ir Valstybės Tarybos sankcija tiesiog *preziumuojama*.

„Suteikdama galimybę Ministrų kabinetui leisti įstatymus, Valstybės taryba savo monopolistiškai disponuota įstatymų leidžiamąja valdžia pasidalijo su alternatyviu įstatymų leidėju. Nors išsaugojo

⁴ Palyginti žr. 1920 m. Laikinosios Lietuvos Valstybės Konstitucijos 17 str.: „Steigiamojo Seimo nario asmuo neliečiamas; Steigiamojo Seimo narį suimti, iškrestti jo butą ar daiktus ir peržiūrėti korespondenciją galima tik Steigiamajam Seimui sutikus“.

⁵ Šiuos klausimus reglamentavo Valstybės tarybos 1919 m. kovo 1 d. priimtas ordinarinis įstatymas, pavadintas „Valstybės Tarybos narių teisės“.

teisinę galimybę daryti įtaką jo veiklai, Taryba šitaip žengė didelį žingsnį savo pačios galių ir vaidmens menkinimo link“ (Maksimaitis, 2011, p. 269). Mūsų nuomone, kadangi parlamentarizmas tradiciškai siejamas ne tik su demokratiniu valstybės politiniu režimu, bet ir su valdymo forma ir yra suvokiamas kaip parlamento iškėlimas kitų valdžios institucijų atžvilgiu, Valstybės tarybos vaidmens menkinimas reiškia ir demokratijos, ir parlamentarizmo menkinimą, taip pat valdymo formos ir valdžių padalijimo konstrukcijos pokyčius – nuo *kvazi-* ar *paraparlamentinio* valdymo pagal 1918 m. lapkričio 2 d. Pamatinius dėsnius buvo pereita prie vyriausybinių valdymo pagal 1919 m. balandžio 4 d. Pamatinius dėsnius.

Išvados

1. Lietuvių Vilniaus konferencija savo rezoliucijoje nustatė atkuriamos valstybės demokratinio politinio režimo gaires, nuo kurių Lietuvos taryba stengėsi nenukrypti.
2. Lietuvos valstybės tarybos priimtuose konstituciniuose aktuose buvo įtvirtinti svarbiausi demokratijos struktūriniai elementai: tautos suverenitetas, rinkimai ir parlamentarizmas.
3. Lietuvos valstybės taryba ir ją sukūrusi Lietuvių Vilniaus konferencija laikėsi tautos suvereniteto doktrinos ir stengėsi ją įtvirtinti savo aktuose. Tauta kaip valstybės elementas ir suverenas susidėjo iš visų Lietuvos gyventojų.
4. 1918 m. ir 1919 m. laikinosiose konstitucijose *expressis verbis* nustatyti visuotinių, lygių tiesioginių rinkimų ir slauto balsavimo principai.
5. Lietuvos valstybės taryba iš dalies atitiko parlamento sampratą, nes vykdė modernaus parlamento klasikinės funkcijas: įstatymų leidyba ir tarptautinių sutarčių ratifikavimas, vykdomosios valdžios parlamentinė kontrolė, valstybės institucijų steigimas ir jų vadovų skyrimas ir atleidimas, biudžeto tvirtinimas ir jo vykdymo priežiūra.

Literatūra

Istoriniai teisės aktai

- Lietuvos Tarybos 1918 m. vasario 16 d. Nutarimas. *Lietuvos Aidas*, 1918 m. vasario 19 d., nr. 22(70), p. 1.
- Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai (Valstybės tarybos priimta 1918 m. lapkričio 2 d.). *Lietuvos aidas*, 1918-11-13, 130(178).
- Laikinosios Lietuvos Valstybės Konstitucijos papildas. *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919-03-05, nr. 4-41.
- Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. Lietuvos valstybės tarybos priimti 1919 m. balandžio 4 d. *Priedėlis prie Laikinosios Vyriausybės žinių Nr. 6/24a*.
- Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija. *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1920-06-12, nr. 37-407.
- Lietuvos Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymas. *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919-12-02, nr. 16-195.
- Lietuvos Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas. *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1920-04-02, nr. 26-302.
- Valstybės Tarybos narių teisės. *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, nr. 5-59.
- Lietuvių Vilniaus konferencijos politinė rezoliucija. Iš: *Lietuvos valstybės tarybos protokolai 1917–1918* (1991). Parengė A. Eidintas ir R. Lopata. Vilnius.
- Lietuvos tarybos Laikinojo prezidiumo raštas Vokietijos valdžiai dėl Tarybos įgaliojimų ir veiklos. Iš: *Lietuva vokiečių okupacijoje Pirmojo pasaulinio karo metais 1915–1918: dokumentų rinkinys* (2004). Sudarė E. Gimžauskas. Vilnius, 170–171.
- Lietuvos tarybos 1917 m. gruodžio 11 d. pareiškimas. Iš: *Lietuva vokiečių okupacijoje Pirmojo pasaulinio karo metais 1915–1918: dokumentų rinkinys* (2004). Sudarė E. Gimžauskas. Vilnius, 254.
- Lietuvos tarybos 1918 m. sausio 8 d. nutarimas. Lietuvos tarybos 1917 m. gruodžio 11 d. pareiškimas. Iš: *Lietuva vokiečių okupacijoje Pirmojo pasaulinio karo metais 1915–1918: dokumentų rinkinys* (2004). Sudarė E. Gimžauskas. Vilnius, 274.

- Lietuvos tarybos Prezidiumo 1918 m. birželio 4 d. nutarimas dėl karaliaus kvietimo ir to kvietimo sąlygų (*pacta conventa*). Iš: *Lietuva vokiečių okupacijoje Pirmojo pasaulinio karo metais 1915–1918*: dokumentų rinkinys (2004). Sudarė E. Gimžauskas. Vilnius, 317–318.
- Valstybės tarybos statutas. Iš: Maksimaitis, M. (2011). *Mažoji konstituantas: Lietuvos taryba atkuriant valstybingumą*. Vilnius: Justitia, p. 398–407.

Specialioji literatūra

- Blinstrubis, T. (2022). Valstybės forma. Iš: *Visuotinė lietuvių enciklopedija*. Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.vle.lt/straipsnis/valstybes-forma/> [žiūrėta 2022 m. sausio 17 d.].
- Griškevič, L. et al. (2016). *Lietuvos konstitucionalizmo istorija (istorinė Lietuvos konstitucija)*. 1387 m. – 1566 m. – 1791 m. – 1918 m. – 1990 m.: monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
- Machovenko, J. (2018). Valstybė, viešoji valdžia, suverenitetas ir šių idėjų tęstinumas Lietuvos Valstybės Tarybos konstituciniuose aktuose. *Parlamento studijos*, 24, 54–74.
- Machovenko, J. (2017). 1918 m. lapkričio 2 d. ir 1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos konstituciniai aktai – dvi atskiros konstitucijos ar dvi to paties konstitucinio akto redakcijos? *Teisė*, 104, 37–51.
- Machovenko, J., Valančienė, D. (2018). Democracy in Lithuanian Temporary Constitutions of 1918 and 1919. In *Західні і східні традиції та впливи в історії права, держави і юридичної думки*: матеріали XXXVIII Міжнародної історико-правової конференції, 1–3 червня 2018 р., м. Вінниця. Київ–Херсон: Олді-Плюс, 2018 = *Western and Eastern traditions and influences in the history of law, state and legal thought*: Materials of the XXXVIII International historical juridical conference, June 1–3, 2018, Vinnytsia. Kyiv–Kherson: Oldi-Plius, 143–156.
- Maksimaitis, M. (2001). *Lietuvos teisės šaltiniai 1918–1940 metais*. Vilnius: Justitia.
- Maksimaitis, M. (2011). *Mažoji konstituantas: Lietuvos taryba atkuriant valstybingumą*. Vilnius: Justitia.

The Political Regime of the State According to 1918–1919 Lithuanian Constitutional Acts

Jevgenij Machovenko

(Vilnius University)

Dovilė Valančienė

(Vilnius University)

S u m m a r y

In its resolution, the Vilnius Conference of Lithuanians set out the guidelines for the democratic political regime of the restored state, from which the Council of Lithuania tried not to deviate. The most important structural elements of democracy were enshrined in the constitutional acts adopted by the Council of the State of Lithuania: national sovereignty, elections and parliamentarism. The Council of the State of Lithuania and the Lithuanian Vilnius Conference, which established it, adhered to the doctrine of the sovereignty of the nation and tried to enshrine it in its acts. The nation as an element of the state and a sovereign consisted of all the inhabitants of Lithuania. The temporary constitutions of 1918 and 1919 *expressis verbis* established the principles of universal, equal direct elections and the secret ballot. The Council of the State of Lithuania partially complied with the concept of the parliament, as it carried out the classical functions of the modern parliament: legislation and ratification of international treaties, parliamentary control of the executive power, the establishment of state institutions and the appointment and dismissal of their heads, the approval of the budget and the supervision of its implementation.

Valstybės politinis režimas pagal 1918–1919 m. Lietuvos konstitucinius aktus

Jevgenij Machovenko

(Vilniaus universitetas)

Dovilė Valančienė

(Vilniaus universitetas)

S a n t r a u k a

Lietuvių Vilniaus konferencija savo rezoliucijoje nustatė atkuriamos valstybės demokratinio politinio režimo gaires, nuo kurių Lietuvos taryba stengėsi nenukrypti. Lietuvos valstybės tarybos priimuose konstituciniuose aktuose buvo įtvirtinti

svarbiausi demokratijos struktūriniai elementai: tautos suverenitetas, rinkimai ir parlamentarizmas. Lietuvos valstybės taryba ir ją sukūrusi Lietuvių Vilniaus konferencija laikėsi tautos suvereniteto doktrinos ir stengėsi ją įtvirtinti savo aktuose. Tauta kaip valstybės elementas ir suverenas susidėjo iš visų Lietuvos gyventojų. 1918 m. ir 1919 m. laikinosiose konstitucijose *expressis verbis* nustatyti visuotinių, lygių tiesioginių rinkimų ir slauto balsavimo principai. Lietuvos valstybės taryba iš dalies atitiko parlamento sampratą, nes vykdė modernaus parlamento klasikines funkcijas: įstatymų leidyba ir tarptautinių sutarčių ratifikavimas, vykdomosios valdžios parlamentinė kontrolė, valstybės institucijų steigimas ir jų vadovų skyrimas ir atleidimas, biudžeto tvirtinimas ir jo vykdymo priežiūra.

Jevgenij Machovenko yra Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros profesorius, Teisės istorijos mokslo centro vadovas. Mokslinių interesų sritys – teisės istorija, teisės teorija, konstitucinė teisė.

Jevgenij Machovenko is a professor at the Department of Public Law, Faculty of Law, Vilnius University, and the head of the Legal History Research Center. Areas of scientific interests: history of law, theory of law, constitutional law.

Dr. Dovilė Valančienė dėsto ir vykdo mokslinius tyrimus Vilniaus universiteto Teisės fakultete. Pagrindinės jos mokslinių interesų sritys – teisės teorija, teisės istorija, teisės filosofija, mokslo filosofija, tarpdisciplinariškumas, neuroteisė, sprendimų priėmimas ir neuromokslas.

Dr. Dovilė Valančienė teaches and conducts research at the Faculty of Law of Vilnius University. Her main scholarly interests focus on the theory of law, history of law, philosophy of law, philosophy of science, interdisciplinarity, neurolaw, decision-making and neuroscience.