

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Viešosios teisės katedra

Ūlos Sedelskytės,

V kurso taikomosios jurisprudencijos

studijų šakos studentės

Magistro darbas

Teisėkūros subjektai, procedūros ir rezultatai Lietuvoje 1918-1940 m.

Legislative subjects, procedures and results in Lithuania 1918-1940

Vadovas: Prof. dr. (HP) Jevgenij Machovenko

Recenzentė: Doc. dr. Agnė Juškevičiūtė-Vilienė

Vilnius

2025

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame magistro darbe analizuojami teisėkūros subjektai, procedūros ir rezultatai Lietuvoje 1918–1940 m. laikotarpiu. Tyrimo metu siekiama nustatyti, kaip keitėsi teisėkūros subjektai ir procesai įvairiu laikotarpiu – demokratiniu bei autoritariniu režimu. Darbe tiriama, kokį vaidmenį teisėkūros procese atliko Valstybės Taryba, Seimas, Prezidentas ir kitos institucijos. Taip pat kokios procedūros reglamentavo teisėkūrą bei kokie buvo jos rezultatai – tiek normatyvine (teisėkūros rezultatai kaip norminiai teisės aktai), tiek sisteminė (ar teisė buvo svetimos kilmės, ar buvo bandymai ją kodifikuoti) prasme.

Pagrindiniai žodžiai: teisėkūra, Seimas, Valstybės Taryba, Prezidentas, įstatymų leidyba, Konstitucija.

This Master's thesis analyses the subjects, procedures and results of the legislative process in Lithuania in the period 1918-1940. The research aims to determine how the subjects and processes of lawmaking changed during the different periods of democratic and authoritarian regimes. The work examines the role of the Council of State, the Seimas, the President and other institutions in the legislative process. We also look at the procedures that governed lawmaking and the outcomes of lawmaking, both normative (the results of lawmaking in the form of normative legislation) and systemic (whether the law was of foreign origin or whether there were attempts at codification).

Key words: legislation, Seimas, Council of State, President, legislature, Constitution.

TURINYS

IŽANGA	2
1. TEISĖKŪROS SUBJEKTAI	6
1.1. Valstybės Taryba	6
1.2. Steigiamasis Seimas	9
1.3. Seimas	11
1.4. Prezidentas, Ministrų kabinetas ir Valstybės Taryba	14
1.5. Seimas ir Prezidentas	16
2. TEISĖKŪROS PROCEDŪROS	18
2.1. Įstatymų inicijavimas	19
2.2. Įstatymų projektų rengimas, svarstymas	20
2.3. Įstatymų priėmimas ir skelbimas	24
3. TEISĖKŪROS REZULTATAI	26
3.1. Svetimos teisės inkorporavimas	26
3.2. Nacionalinės teisės kodifikavimas	31
IŠVADOS	35
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	36
SANTRAUKA	40
SUMMARY	41

Teisinė sistema, kaip socialinis ir normatyvinis reiškiny, susideda iš trijų pagrindinių funkcinių posistemių: teisėkūros (institucijos ir procedūros, teisės normos ir šaltiniai), jurisdikcijos (teisės taikymas) ir jurisprudencijos (teisės pažinimas ir mokymas). Teisėkūra yra viena iš svarbiausių valstybės funkcijų, kurios paskirtis – kurti, keisti, panaikinti arba papildyti teisės normas. Teisėkūros posistemės, kaip savarankiškos funkcinės dalies, išskyrimas remiasi teisine sistema, kaip visumos teorija, kurioje kiekviena posistemė atlieka skirtingas funkcijas. Teisėkūros posistemė apima visas institucijas, kurios kuria teisės normas, visas procedūras, per kurias šios normos formuojamos, bei galutinius rezultatus — teisės aktus, aktų sisteminimą (inkorporavimą, konsolidavimą, kodifikavimą) ir normų suderinamumą. J. Galginaitis akcentuoja, kad teisėkūros posistemė ne tik sukuria teisės normas, bet ir prisideda prie visos teisinės sistemos aiškumo bei nuoseklumo didinimo. Teisėkūra suprantama kaip viena svarbiausių valstybės funkcijų, kurios pagrindinis tikslas – kurti, keisti, naikinti ar papildyti teisės normas, reguliuojančias visuomenės santykius. (Galginaitis, 2002, p. 36–37). Įstatymų leidyba – tai procesas, kuris tiesiogiai reglamentuoja visuomenės gyvenimą, todėl būtina suprasti, kaip šis procesas funkcionavo XX a. pradžioje ir kokios buvo pagrindinės jo ypatybės bei trūkumai.

Nagrinėjamos temos aktualumas. Tyrimo aktualumas grindžiamas ne tik teminiu pasirinkimu, bet ir tuo, kad šiame darbe pagrindinis dėmesys yra skiriamas teisėkūrai kaip procedūrai, o ne vien politiniam kontekstui ar valdžių tarpusavio santykiams, kaip iki šiol dominavo moksliniuose tyrimuose. Nors literatūros šaltinių šia tema egzistuoja, nemažai jų parengti politologų, politikos mokslų daktarų ar istorikų, kaip, pavyzdžiui, L. Truska, o platesnė teisinė analizė šia tema dažnai apsiriboja M. Maksimaičio ar J. Machovenko darbais. Teisėkūros procesas, kaip sudėtingas ir dinamiškas reiškiny, dažnai buvo analizuojamas fragmentiškai arba tik kaip platesnio politinio konteksto dalis. Šiame darbe, priešingai nei daugumoje kitų, sistemingai apžvelgiami visi pagrindiniai teisėkūros elementai – nuo teisėkūros subjektų analizės iki procedūrinių aspektų ir teisėkūros rezultatų. Darbe apjungta tiek teisinė, tiek politologinė literatūra, todėl pateikiamas daugiasluoksnis vaizdas apie įstatymų leidybą tarpukario Lietuvoje. Be to, atlikta analizė leidžia kritiškai vertinti susiklosčiusią teisėkūros praktiką, atskleidžiant tam tikrus nukrypimus nuo standartų ar principų. Tokiu būdu šis darbas išsiskiria tuo, kad viename tyrime autorius apibendrina ir struktūruotai pristato teisėkūros eigą kaip savarankišką ir savitą analizės objektą. Teorinė šio tyrimo reikšmė siejasi su teisėkūros, kaip atskiros

teisinės sistemos, posistemės išskyrimu ir jos funkcionavimo vertinimu konkrečiu laikotarpiu, t. y. tarpukariu. Praktiniu požiūriu, šis tyrimas leidžia geriau suprasti, kokie veiksniai darė įtaką teisėkūros kokybei.

Darbo tikslas. Ištirti teisėkūros subjektų, procedūrų ir rezultatų raidą Lietuvoje 1918–1940 m. laikotarpiu, analizuojant jų įtaką teisėkūros proceso formavimui bei apžvelgiant teisės normų kūrimo, sisteminimo ir kodifikavimo procesus Lietuvoje per minėtą periodą.

Darbo uždaviniai. Magistro darbo tikslui pasiekti, keliami šie uždaviniai:

1. Išanalizuoti pagrindinius teisėkūros subjektus, veikusius Lietuvoje 1918–1940 m., jų konstitucinį statusą bei kompetencijos ribas.
2. Ištirti tarpukario Lietuvoje taikytas teisėkūros procedūras ir jų reglamentavimą galiojusiuose statutuose bei konstitucijose.
3. Atskleisti svetimos teisės inkorporavimo į Lietuvos teisinę sistemą po nepriklausomybės atkūrimo problemas.
4. Nustatyti pagrindinius sisteminimo ir kodifikavimo proceso ypatumus bei trūkumus.

Tyrimo objektas. Tyrimo objektas yra tarpukario Lietuvos teisėkūros posistemė, kurią sudaro teisėkūros subjektai (institucijos, dalyvavusios įstatymų leidybos procese), teisėkūros procedūros (taikytos teisės aktų kūrimo ir priėmimo procese) bei teisėkūros rezultatai (priimti teisės aktai ir jų sisteminimas).

Tyrimo metodai.

1. Istorinis metodas buvo taikomas siekiant atskleisti tarpukario Lietuvos teisėkūros raidą, atsižvelgiant į konkrečias politines sąlygas. Šis metodas leido apžvelgti teisėkūros procesus, vertinti jų istorinį kontekstą ir išanalizuoti, kaip keitėsi teisėkūros subjektų vaidmuo bei norminių aktų formavimosi praktika.
2. Lyginamasis – šio metodo taikymas padėjo įvertinti teisėkūros procesų ir rezultatų skirtumus skirtingais laikotarpiais, ypač po 1926 m. perversmo. Taip pat lygintos skirtingų laikotarpių konstitucijos bei statutai, teisėkūrų subjektų galios ir normų leidybos rezultatai.

3. Sisteminis metodas buvo taikomas analizuojant teisės nuostatų, reglamentuojančių teisėkūros subjektų statusą, tarpusavio ryšius siekiant atskleisti teisėkūros posistemę kaip tarpusavyje susijusių elementų visumą.
4. Lingvistinis metodas padėjo tiksliai interpretuoti tarpukario teisės normų turinį, įvertinti sąvokų reikšmę pagal to laikotarpio kalbinį ir teisinį kontekstą.

Darbo originalumas. Nors teisėkūros procesai yra esminė teisinės valstybės funkcionavimo dalis, šios srities tyrimai 1918–1940 m. kontekste nėra išsamiai atlikti. Ankstesni tyrimai daugiausia orientuoti į politinius ir socialinius pokyčius arba konstitucijų kūrimą, tačiau teisėkūros subjektų, procedūrų ir rezultatų kompleksinė analizė liko mažai nagrinėta. Kai kurie moksliniai darbai yra atlikti istoriniu aspektu, tačiau dažnai jie orientuoti į politinius ar socialinius įvykius, o ne į teisėkūros procesus. Atskiros temos, susijusios su Lietuvos konstitucijų rengimu yra tyrinėjamos, tačiau visapusiška analizė apie visą teisėkūros mechanizmą, subjektus ir procedūras nėra atlikta. Taigi, šios problemos tyrimų laukas yra ribotas, nes trūksta mokslinės literatūros ir empirinių tyrimų, kurie sistemingai apžvelgtų visą teisėkūros mechanizmą.

Be abejo, Lietuvos teisės doktrinoje galima rasti nemažai literatūros, skirtos tarpukario Lietuvos laikotarpio nagrinėjimui įvairiais aspektais, tačiau darbo autoriui nepavyko rasti darbo, kuris būtų skirtas išimtinai teisėkūros subjektams, procedūroms bei teisėkūros rezultatams.

Teminiu požiūriu vienu reikšmingiausių šio darbo šaltinių laikytina M. Maksimaičio monografija „Lietuvos teisės šaltiniai 1918–1940 metais“. Šiame darbe išsamiai nagrinėjama Lietuvos teisės šaltinių raida. Ši monografija tapo svarbia atrama nagrinėjant teisėkūros rezultatus – ypač kalbant apie svetimos teisės galiojimą, nacionalinių teisės aktų formavimąsi, jų kodifikavimo procesus. Šaltinyje nagrinėtos temos tapo pagrindu šio darbo analizei.

Kitas reikšmingas teorinis šaltinis, kuriuo plačiai remtasi šiame darbe, yra M. Maksimaičio monografija „Lietuvos Valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė“. Joje išsamiai nagrinėjama tarpukario Lietuvos konstitucinė raida. Šis šaltinis buvo itin aktualus analizuojant teisėkūros subjektų konstitucinį statusą.

Vertinant akademinis tyrimus, susijusius su teisėkūra bei jos problematika tarpukario Lietuvoje, autoriui nepavyko rasti per pastaruosius penkerius metus Lietuvoje apgintų magistro darbų.

Svarbiausi šaltiniai. Rašant šį magistro darbą buvo naudoti įvairių rūšių šaltiniai, tačiau ypatingai svarbūs tapo pirminiai teisės šaltiniai – tarpukario Lietuvos konstitucijos bei Seimo statutai. Šie šaltiniai leido tiesiogiai analizuoti to laikotarpio teisėkūros procedūras bei jų pokyčius.

Iš mokslinės literatūros tyrimui didžiausią reikšmę turėjo M. Maksimaičio darbai, tokie kaip „Lietuvos teisės šaltiniai 1918-1940 metais“, „Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė“, „Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje 1928-1940 m.“ ir kt. Taip pat buvo remtasi J. Machovenko, A. Andriulio ir kitų mokslininkų darbais. Reikšmingu šaltiniu tapo ir M. Romerio „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos“. Visi šie autoriai pateikia išsamių įžvalgų apie tarpukario Lietuvos teisės sistemą, konstitucinę raidą ir teisėkūros institucijų veiklą. Taip pat naudojami įvairūs šaltiniai, nagrinėjantys teisėkūros procesų specifiką ir institucinę sąveiką, leidžiantys formuoti išsamesnį ir platesnį požiūrį į tarpukario Lietuvos teisėkūros mechanizmą.

1. TEISĖKŪROS SUBJEKTAI

1918–1940 m. laikotarpis Lietuvos teisėkūros istorijoje išsiskiria progresyviais pokyčiais, susijusiais su valstybės teisinės sistemos formavimu ir nuolatiniu politiniu kitimu. Šiuo laikotarpiu susiklostė keli skirtingi teisėkūros subjektai, kurių veikla tiesiogiai atspindėjo to meto politines realijas. Nuo Valstybės Tarybos, vykdžiusios laikinojo parlamento funkcijas, iki Steigiamojo Seimo ir vėlesnių nuolatinių Seimų, Lietuvos įstatymų leidybos sistema patyrė esminių pokyčių, lėmusių sklandžius valdžių santykius ir teisėkūros procesų raidą.

Šiame skyriuje analizuojami pagrindiniai Lietuvos teisėkūros subjektai 1918–1940 m. jų konstitucinė padėtis, kompetencijos ribos bei teisėkūros funkcijų įgyvendinimo ypatumai. Bus aptariama Valstybės Tarybos, Steigiamojo Seimo, vėlesnių Seimų, Prezidento, Ministrų kabineto bei Valstybės Tarybos prie Prezidento vaidmuo įstatymų leidybos procese. Atlikus analizę paaiškės, kaip skirtingos konstitucinės nuostatos bei politiniai įvykiai formavo valdžių padalijimo principo įgyvendinimą ir paveikė teisėkūros subjektų veiklą.

1.1. Valstybės Taryba

Pagal 1918 m. ir 1919 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatinius dėsnius Valstybės Taryba iš tikrųjų vykdė klasikines modernaus parlamento funkcijas, kurios buvo: įstatymų leidyba ir tarptautinių sutarčių ratifikavimas, vykdomosios valdžios parlamentinė kontrolė, valstybės institucijų steigimas, jų vadovų skyrimas ir atleidimas, biudžeto tvirtinimas ir jo vykdymo priežiūra. Jos preambulėje pabrėžtas siekis nesisavinti Steigiamojo Seimo teisės spręsti Lietuvos Valstybės valdymo formą ir tik reikšdama suverenią valstybės galią, steigianti laikinąją tos valstybės Vyriausybę (Bilevičiūtė et al, 2017, p. 87). Vis dėlto, nors ši institucija oficialiai buvo laikoma įstatymų leidžiamąja valdžia, jos veikimo principai kelia abejonių dėl realios demokratinės teisėkūros įgyvendinimo. 1918 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių 10 straipsnyje buvo įtvirtinta, kad vykdomoji valdžia priklauso Valstybės Tarybos Prezidiumui, o šią valdžią Prezidiumas vykdo per Ministrų kabinetą (Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai, 1918). Taip pat Lietuvos Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai nustatė parlamentinį valstybės valdymą, pagrindine valstybės institucija, savitu laikinuoju parlamentu įvardydama savo pačios sudarytoją Valstybės tarybą. Ši institucija paskelbta vienintele įstatymų leidžiamąja institucija, kuri „svarsto ir sprendžia“ laikinuosius įstatymus, taip pat, kaip ir Ministrų

kabinetas, naudojasi įstatymų iniciatyvos teise (Andriulis et al, 2020, p. 310). Be jokios abejonės, svarbu pabrėžti, kad tiek 1918 m., tiek 1919 m. Lietuvos Konstitucijos Pamatiniuose Dėsniuose nėra kai kurių esminių parlamentarizmo elementų, tokių kaip parlamentarų imunitetas, laisvas mandatas bei jų profesionalumo ir atlygintinumo už darbą parlamente principai. Tai paaiškinama tuo, kad Valstybės Taryba nebuvo išrinkta tiesioginių rinkėjų balsais – jos nariai buvo atrinkti Vilniaus konferencijos dalyvių (Machovenko, 2019, p. 168). Taigi, pagal 1918 m. ir 1919 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius Valstybės Taryba atliko pagrindines modernaus parlamento funkcijas, tačiau dėl savo sudarymo būdo, nenustatytos kadencijos ir tam tikrų klasikiniam parlamentarizmui būdingų elementų stokos ji turėjo unikalų teisinį statusą ir savitą veiklos pobūdį.

Įgyvendindamas priimtus Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius, Valstybės tarybos Prezidiumas 1918 m. lapkričio 11 d. patvirtino pirmąją laikinąją Vyriausybę – Ministrų kabinetą (Andriulis et al, 2002, p. 312). 1919 m. sausio 24 d. buvo priimtas Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnų pakeitimas, kuriuo Konstitucija buvo papildyta nauju straipsniu, suteikusi Ministrų kabinetui teisę, nesant Valstybės Tarybos sesijos, pačiam leisti laikinusius įstatymus (Andriulis et al, 2002, p. 317). Įstatymai buvo leidžiami pertraukų tarp Tarybos sesijų metu su sąlyga, kad visi įstatymai paskui bus pateikti Tarybai artimiausios sesijos metu. Verta paminėti ir tai, kad nebuvo nustatyta, ką toliau su tais įstatymais daryti. Įstatymus pakakdavo tik pateikti, o Valstybės Taryba galėjo jų ir nesvarstyti ir realiai nesvarstė – tyliai viską palikdavo kaip yra. Taigi, Ministrų kabinetas, pradėjo veikti kaip Vyriausybė, t. y. vykdomoji valdžia, pradėjo leisti įstatymus ir taip pradėjo vykdyti Valstybės Tarybos funkciją – įstatymų leidimo. Jau 1919 m. sausio 16 d. „Laikinosios vyriausybės žinių“ antrajame – trečiajame numeryje buvo skelbiami „laikinieji“ įstatymai, nors tuo metu tam nebuvo aiškaus teisinio pagrindo (Maksimaitis, 2005, p. 79). Vyriausybė pradėjo leisti reikšmingus įstatymus, o pirmasis Ministrų kabineto išleistas įstatymas buvo Laikinasis įstatymas apie Lietuvos pilietybę, kuris nustatė, kas yra valstybės piliečiai. Tokį pamatinį klausimą Ministrų kabinetas sugebėjo spręsti neturėdamas Valstybės Tarybos tiesioginių nurodymų ir formaliai dar neturėdamas tokios teisės – įstatymas buvo priimtas dar iki priimant minėtą Konstitucijos pataisą. Taigi, naujoji Konstitucija teisiškai įtvirtino tolesnį valdžios telkimą vykdomosios valdžios institucijose, ženkliai stumtelėdama iš turėtų pozicijų Valstybės tarybą ir jos Prezidiumą. 1919 m. balandžio mėnesį Prezidento aktas, remdamasis laikinąja Konstitucija, Tarybos sesiją paskelbė paleistą, todėl iki spalio mėnesio Taryba neposėdžiauja (Andriulis et al, 2002, p. 319). Kitaip tariant, valdžią savo rankose sutelkė vykdomosios valdžios institucijos – Ministrų kabinetas ir Prezidentas. Tai rodo, kad teisėkūros procesas šiuo laikotarpiu buvo

labiau vykdomosios valdžios prerogatyva. Daugiau kaip pusmetį valstybę valdo Vyriausybė, kuri ir leidžia įstatymus. Iš to galima suprasti, jog beveik pusę metų valdžių padalijimas nėra įgyvendinamas – nelieka įstatymų leidžiamosios institucijos, ją apima Ministrų kabinetas – vykdomosios valdžios institucija. 1919 m. spalio mėnesį buvo patvirtintas Ministrų kabinetas, kuris atnaujino bendradarbiavimą su Valstybės Taryba, nors aktyviausias įstatymų leidėjas tebelieka Vyriausybė (Andriulis et al, 2002, p. 320).

Taigi, nei 1918 m., nei 1919 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai dėsniai nenustatė aiškaus valdžių padalijimo principo pagal modernaus konstitucionalizmo tradiciją, taip pat Pamatiniuose dėsniuose visai neužsiminta apie teisminę valdžią (Griškevič et al, 2016, p. 178). Kaip buvo minėta, 1919 m. Valstybės tarybos Prezidiumas buvo panaikintas tik kaip kolegialus valstybės vadovas, o kaip Valstybės tarybos vadovybė jis išliko ir toliau vadovavo. Įstatymų leidžiamoji institucija išsaugojo savo teisę leisti įstatymus ir de jure liko pagrindine teisėkūros institucija, bet buvo įtvirtinta alternatyva – Vyriausybė, kuri aktyviai pradėjo veikti įstatymų leidyboje. Todėl galima daryti išvadą, jog toks valdžių pasiskirstymas, kuris matomas po 1918 m. ir 1919 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių priėmimo, ne visiškai atitinka valdžių padalijimo principą ir Vyriausybei yra suteikiama per daug galių.

Apibendrinant galima teigti, kad Valstybės Taryba atliko svarbų vaidmenį atkuriant Lietuvos teisinę sistemą, tačiau ji neturėjo visų klasikinėms parlamentinėms institucijoms būdingų bruožų. Jos teisėkūros funkcijos buvo ribotos, o vykdomosios valdžios – Ministrų kabineto – vaidmuo nuolat augo. Galiausiai Taryba buvo eliminuota kaip pagrindinis teisėkūros subjektas, visa įstatymų leidyba atiteko vykdomajai valdžiai, o tai lėmė valdžios galių koncentraciją Ministrų kabineto rankose. Atsižvelgiant į tai, iškyla klausimas, ar Valstybės Taryba šiuo laikotarpiu privalėjo formaliai remtis valdžių padalijimo principu. Svarbu pažymėti, jog valdžių padalijimo principas pirmiausia siejamas su jau įsteigta ir veikiančia valstybės valdžios struktūra – vadinamąja įsteigtąja valdžia. Įsteigtosios valdžios struktūra ir kompetencijos ribos yra aiškiai įtvirtintos konstitucijoje. Tauta, steigiamosios valdžios galia kuria valstybę ir priima konstituciją (Butvilavičius, 2008, p. 96). Tai suponuoja prielaidą, jog steigiamoji valdžia – Tauta per Steigiamąjį Seimą, iš pradžių turi įkurti valstybę, įtvirtinti jos valdžios struktūras ir jų tarpusavio santykius. Po to prasideda įsteigtosios valdžios funkcionavimas, kuriame valdžių padalijimo principo taikymas tampa ne tik pagrįstas, bet ir būtinas. Taigi Valstybės Taryba, veikdama pereinamuoju laikotarpiu, kai valstybės struktūros dar nebuvo galutinai apibrėžtos ir Steigiamasis Seimas dar nebuvo atlikęs steigiamosios valdžios vaidmens, teoriškai neprivalėjo griežtai laikytis valdžių padalijimo principo. Šioje situacijoje, autoriaus

nuomone, galėjo būti pateisinamas tam tikras valdžių funkcijų persidengimas, atsižvelgiant į ypatingą istorinį laikotarpį ir būtinybę greitai ir efektyviai priimti svarbius sprendimus. Todėl pernelyg paprastas ar vienpusiškas Valstybės Tarybos veiksmų vertinimas, neatsižvelgiant į jos laikinumą ir pereinamąjį pobūdį, būtų netikslus.

1.2. Steigiamasis Seimas

1920 m. balandžio 14–15 d. išrinktas Steigiamasis Seimas, kuris buvo pirmoji institucija, laikanti save demokratine ir atstovaujančia naujųjų laikų Lietuvos istorijoje. Valstybės Tarybą – laikinąją tautos atstovybę – pakeitė Steigiamasis Seimas (Maksimaitis, 2005, p. 92). Kaip ir kitos tokio pobūdžio institucijos, Steigiamasis Seimas buvo laikinasis, tikslinės paskirties, renkamas, vienų rūmų valdžios organas (Machovenko, 2019, p. 171). Taigi, pagrindiniu teisėkūros subjektu tampa Steigiamasis Seimas.

Tačiau 1920 m. birželio 2 d. Steigiamasis Seimas priima Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją (toliau – Laikinoji Konstitucija). Nors šis teisės aktas užpildė konstitucinio reguliavimo spragą, svarbu kelti klausimą, ar tikrai buvo būtina priimti naują laikinąją konstituciją, o ne iš karto rengti nuolatinę konstitucinę aktą. Šis Steigiamojo Seimo žingsnis dažniausiai aiškinamas ta aplinkybe, kad Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai dėsniai jau buvo netekę galios, o „visavertei“ konstitucijai parengti reikėjo daugiau laiko (Maksimaitis, 2001, p. 31). Laikinoji Konstitucija laikoma skubiai parengtu ir lakonišku teisės aktu, kuris buvo trumpesnis nei 1918 m. ir 1919 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai dėsniai ir užpildė konstitucinio reguliavimo spragą (Machovenko, 2019, p. 175). Galima daryti išvadą, jog Laikinosios Konstitucijos priėmimas nebuvo nei būtinas, nei privalomas veiksmas. Jei Steigiamasis Seimas būtų veikęs tik kaip „steigiamosios valdžios“ organas, jo pagrindinė užduotis būtų buvusi parengti ir priimti nuolatinę Konstituciją, o ne laikinąją. Tad, formaliai žiūrint, Seimas turėjo teisę, bet ne pareigą priimti Laikinąją Konstituciją (Machovenko, 2019, p. 175).

Be to, pagal Laikinosios Konstitucijos 2 straipsnį, Steigiamasis Seimas buvo pripažįstamas kaip suvereninės Lietuvos galios išreiškėjas (Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija, 1920). Laikinoji Konstitucija daugiausia valdžios suteikė Steigiamajam Seimui ir taip į jaunos demokratinės valstybės parlamentarų politinės kompetencijos rankas buvo atiduota itin didelės koncentracijos politinė galia. Tai reiškia, jog nuo parlamentarų valios, profesinio pasirengimo, politinio mąstymo ir politinės kultūros lygio, vertybių sistemos ir moralinių principų tvirtumo priklausė įstatymų kokybė ir šalies įstatymų visuma (Kasparavičius, 2006, p. 53). Taigi, Steigiamasis Seimas buvo suprantamas, kaip jokių kitų

valdžių neribojamas suvereninės galios reiškėjas (Griškevič et al, 2016, p. 183). Tokia nuostata sudaro prielaidą teigti, kad Seimas turėjo tokias galias, kurios buvo nebūdingos klasikinei steigiamosios valdžios institucijai. Steigiamasis Seimas papildomai priėmė paprasto parlamento (Seimo), priskirtino įsteigtosios valdžios institucijoms, kurio aktai dažniausiai būna ordinariniai įstatymai, funkciją (Machovenko, 2019, p. 176). Taigi, priimdamas Konstituciją ir ordinarinius įstatymus Steigiamasis Seimas vykdė funkcijas, kurios yra būdingos eiliniam Seimui. Kaip teigia J. Machovenko, Steigiamasis Seimas nuo pat pradžių buvo orientuotas į dvilypę funkciją – ne tik kaip konstitucinės santvarkos formuotojas, bet ir kaip paprastas Seimas, leidžiantis ordinarinius įstatymus. Toks teiginys iškelia problemą, ar laikinojo pobūdžio institucijai buvo tikslinga vykdyti nuolatinio parlamento funkcijas. Šį dvilypumą patvirtina ir Prezidento A. Smetonos kalba, pasakyta atidarant pirmąjį posėdį, kurioje buvo pasakyta, kad: „Jam statant Lietuvai konstitucija tenka eit ir paprastojo Seimo pareigas, sudaryti valdžią ir ją prižiūrėt, leist paprastieji įstatymai, taisyt, gerint ir stiprint santykiai su kitom Valstybėm.“ (Machovenko, 2019, p. 177). Taigi, ordinarinių įstatymų leidyba Steigiamajam Seimui turėjo būti taisyklės, jog Steigiamasis Seimas kiekvienu savo aktu, sprendimu, kuria konstitucinius pagrindus, išimtis, todėl šio laikotarpio pagrindinis teisėkūros subjektas – Steigiamasis Seimas veikė ir kaip paprastas Seimas, bet ir kaip steigiamoji valdžios institucija.

Laikinosios Konstitucijos 4 straipsnis įtvirtino, jog Steigiamasis Seimas leidžia įstatymus, ratifikuoja sutartis su kitomis valstybėmis, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri įstatymų vykdymą. Laikinosios Konstitucijos 6 straipsnyje buvo nustatyta, kad įstatymų iniciatyvos teisė priklauso Steigiamajam Seimui ir Ministrų kabinetui. Tai priveda prie išvados, kad teisėkūros funkciją dalijosi tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji valdžia. Laikinojoje Konstitucijoje Steigiamojo Seimo vykdoma įstatymų leidyba aprašyta gana glaustai. Šių procedūrų aprašymui buvo skirtas 1920 m. Steigiamojo Seimo statutas, kuris detaliau nagrinėjamas tolesniuose šio darbo skyriuose. Tačiau iš pateiktų nuostatų galima suprasti, kad įstatymų priėmimas vyko pagal įprastą parlamentinę teisėkūros procedūrą. Tai dar kartą patvirtina, kad Steigiamasis Seimas, kuris iš prigimties yra steigiamosios valdžios institucija, papildomai ėmėsi ir įsteigtosios valdžios institucijos – paprasto seimo (parlamento) darbo (Machovenko, 2019, p. 179).

Daugiau kaip per dvejus savo veiklos metus Steigiamasis Seimas priėmė per 300 įstatymų, jų papildymų ir koregavimų (Truska, 2004, p. 78). Steigiamasis Seimas posėdžiavo dvejus metus, išskyrus 1920 m. spalį – 1921 m. sausį, kai dėl Lenkijos tiesioginės agresijos prieš Lietuvą jo veikla buvo nutraukta. Šiuo laikotarpiu įstatymų leidybos ir vykdymo priežiūros funkcijas perėmė specialiai tam tikslui sudarytas Mažasis

seimas, kuris buvo sudarytas iš Steigiamojo Seimo pirmininko ir šešių narių, atstovaujančių įvairioms jo frakcijoms. Mažasis Seimas, kaip tam tikras valstybės valdžios organas, buvo epizodinis, tai reiškia, jog sudarytas tik Steigiamojo Seimo sesijos pertraukai (Riomeris, 1937, p. 128). Remiantis Mažojo Seimo sudarymo įstatymu, šiai institucijai buvo pavestos pagrindinės Steigiamojo Seimo, kaip paprasto Seimo, t. y. įsteigtosios valdžios, o ne steigiamosios, organo funkcijos: leisti būtiniausius įstatymus, tvirtinti kreditus vykdomajai valdžiai, prižiūrėti įstatymų vykdymą (Mažojo Seimo sudarymo įstatymas, 1920). Aptariant Mažojo Seimo įgaliojimus įstatymų leidybos srityje, M. Maksimaitis teigia, jog Steigiamasis Seimas jam suteikė tik ribotą, t. y. „einamųjų“ įstatymų leidybos teisę. Tai reiškė, jog net ir laikinai įgalindamas Mažąjį Seimą vykdyti tam tikras funkcijas, Steigiamasis Seimas išlaikė sau išskirtines konstitucines galias (Maksimaitis, 2000, p. 8). Kitaip tariant, valstybės pagrindų nustatymas ir jų įtvirtinimas konstitucijoje liko išimtinai Steigiamojo Seimo prerogatyva, kurios jis neperleido Mažajam Seimui net ir laikinai (Riomeris, 1937, p. 127). Apibendrinant galima teigti, kad Steigiamasis Seimas, net ir susidūręs su ypatingomis aplinkybėmis, sąmoningai siekė išlaikyti savo, kaip aukščiausios tautos atstovybės, galias. Kaip pastebi M. Riomeris, Steigiamasis Seimas „nenorėjo savo veiklos, kad ir laikinai, nutraukti ir savo galią vyriausybei deleguoti, kaip kad analoginėje padėty darydavo Valstybės Taryba“ (Riomeris, 1937, p. 127). Tai atspindi nuoseklų suverenumo gynimą net krizės akivaizdoje.

1.3. Seimas

Nepriklausomos valstybės pagrindų kūrimo teisinį įtvirtinimą užbaigė pirmoji nuolatinė Steigiamojo Seimo 1922 m. rugpjūčio 1 d. priimta Lietuvos Valstybės Konstitucija (toliau – 1922 m. Konstitucija), laikoma viena demokratiškiausių konstitucijų Lietuvos istorijoje, įtvirtinusi parlamentinį modelį (Bilevičiūtė et al, 2017, p. 523). 1922 m. Konstitucija, suverenią valstybės valdžią pripažinusi tautai, ją vykdyti pavedė Seimui, dvinarei Vyriausybei, susidedančiai iš Respublikos Prezidento ir Ministrų kabineto, taip pat teismui. Ir nors taip deklaruodama valdžių padalijimo principą, į pirmąją vietą Konstitucija vis dėlto aiškiai iškėlė parlamentą (Andriulis et al, 2002, p. 337). Svarbiausia Seimo funkcija, apibūdinanti jo vietą valstybės institucijų sistemoje, buvo įstatymų leidimas – Seimui priklausė išimtinė įstatymų leidybos teisė. 1922 m. Konstitucijos III skyrius buvo skirtas įstatymų leidžiamajai valdžiai, kuri buvo pavesta Seimui. Pagal 25 straipsnį, Seimas buvo vienerių rūmų nuolatinė atstovaujamoji institucija, renkama trejiems metams (Lietuvos Valstybės Konstitucija, 1922). 27–32 straipsniai įtvirtino pagrindines Seimo funkcijas –

įstatymų leidybos, valstybės biudžeto tvirtinimo ir jo vykdymo kontrolės, tarptautinių sutarčių ratifikavimo, karo ir taikos klausimų sprendimą, nepaprastosios padėties tvirtinimą, vyriausybės veiklos priežiūrą. Įstatymų „sumanymų“¹ svarstymą išsamiai reglamentavo 1924 m. Seimo statutas, kuris detalčiau aptariamas tolesniuose šio darbo skyriuose. Iš šių prerogatyvų matyti, kad Seimas buvo ne tik dominuojanti, bet ir praktiškai vienintelė realią valdžią turinti institucija, nes jo kompetencija apėmė tiek teisėkūros, tiek vykdomosios valdžios kontrolės funkcijas. M. Riomeris šią sistemą vadino „seimokratija“ (Maksimaitis, 2005, p. 138).

Dominuojantis Seimo vaidmuo kelia klausimų dėl valdžių pusiausvyros. M. Romeris, analizuodamas 1922 Konstituciją teigė, kad ji sukūrė ne grynai demokratinį, o kompromisinį – monarchiškai demokratinį valdymo modelį (Riomeris, 1937, p. 242). Tai reiškia, kad Lietuvos parlamentarizmas skyrėsi nuo klasikinių parlamentinių demokratijų, kuriose vykdomoji valdžia turi didesnę savarankiškumą. Iš tiesų, 1922 m. Konstitucija, pavesdama Respublikos Prezidento išrinkimą Seimui ir susiedama jo kadenciją su Seimo kadencija bei tikrai Seimui pripažindama reprezentacinį tautos atstovavimo titulą, atima iš Vyriausybės labai daug funkcijų. Taip pat Seimo išimtinė teisė buvo Vyriausybės veiklos priežiūra – Seimas prižiūri Vyriausybės darbus, Ministrų kabinetas privalo turėti Seimo pasitikėjimą. Tai reiškė, jog Prezidento nutarimas dėl Ministro pirmininko paskyrimo ir kabineto sudėties patvirtinimo galėjo būti priimtas tik suderinus su pagrindinių Seimo frakcijų vadovybe (Andriulis et al, 2002, p. 337). Atitinkamai D. Žalimas atkreipia dėmesį, jog „vienas ryškiausių 1922 m. Konstitucijos trūkumų buvo kone absoliuti Respublikos Prezidento priklausomybė nuo Seimo, savaime neleidusi sukurti nei valdžių pusiausvyros, nei veiksmingos stabdžių ir atsvarų sistemos įtvirtinant jų santykius (Žalimas, 2017, p. 83). Pagal 1922 m. Konstitucijos 41 straipsnį Seimas rinko Respublikos Prezidentą, o pagal 44 straipsnį turėjo teisę kvalifikuota 2/3 balsų dauguma atstatydingi Respublikos Prezidentą nesibaigus jo kadencijai. Tai priveda prie išvados, jog valdžia yra koncentruojama Seimo rankose bei Vyriausybė tampa visiškai priklausoma nuo Seimo. Atsižvelgiant į tai, toks 1922 m. Konstitucijoje įtvirtintas pernelyg didelis Seimo dominavimas ne tik sutrikdė valdžių pusiausvyrą, bet ir neleido susiformuoti veiksmingai stabdžių ir atsvarų sistemai.

1922 m. Konstitucijoje įtvirtintas teisėkūros mechanizmas Seimui suteikė esminį vaidmenį ne tik įstatymų leidybos procese, bet ir konstitucinių normų įgyvendinime. 1922 m. Konstitucijoje buvo numatyta gausybė nuostatų, nukreipiančių į kitus, paprastus

¹ „Įstatymo sumanymo“ terminas šiame darbe ir tolesniuose skyriuose minimuose statutuose atitinka „įstatymo projekto“ prasmę. Būtent tokio termino reikšmę patvirtina B. Masiulis, vienas iš įtakingiausių Valstybės Tarybos narių (Maksimaitis, 2006, p. 14).

įstatymus, taip pat nuostatų, kurios turėjo būti įgyvendinamos tam reikalui panaudojant esamus ar specialiai išleidžiamus naujus įstatymus (Maksimaitis, 2005, p. 125). Tai reiškia, kad 1922 m. Konstitucija reikalavo aktyvaus įstatymų leidėjo įsitraukimo, daugelis konstitucinių normų buvo nukreipiamosios, t. y. jos nurodė tik bendruosius principus ir reikalavo papildomo teisinio reglamentavimo per paprastus įstatymus. Tokio reguliavimo privalumas – lankstumas. Kadangi gyvenimo sąlygos keitėsi greičiau nei buvo įmanoma keisti Konstituciją, įstatymais buvo galima operatyviau pritaikyti teisinį reguliavimą prie naujų aplinkybių. Tačiau kyla klausimas, ar toks reguliavimas iš tikrųjų sukūrė efektyvią teisėkūros sistemą, ar priešingai – paliko per daug galios įstatymų leidėjui, galinčiam formuoti teisinę sistemą pagal savo interpretacijas. M. Maksimaitis teigia, kad Konstitucijoje išdėstytos nukreipiamosios normos sudarė sąlygas Seimui „statyti respublikos rūmą ant pamatų, kuriuos paklojo Steigiamasis Seimas“ (Maksimaitis, 2005, p. 126). Tokia formuluotė implikuoja, jog Seimui buvo suteiktas kone konstitucinis įgaliojimas ne tik priimti įstatymus, bet ir formuoti valstybės teisinės sistemos vystymosi kryptį. Vis dėlto, čia išryškėja problema – ar Seimas nebuvo paliktas be pakankamos konstitucinės kontrolės, leidžiančios užtikrinti, kad priimami įstatymai neprieštarauja 1922 m. Konstitucijoje išdėstytiems principams? 1922 m. Konstitucijos nuostatos įpareigojo Seimą priimti įstatymus įvairiose srityse, tokiose kaip Valstybės teritorijos pokyčių ir administracinio padalijimo nustatymas, pilietybės klausimai, mokesčių nustatymas ir valstybės biudžeto tvirtinimas, teismų organizacija ir kompetencijos ribos, tautinių mažumų, savivaldybių, socialinių ir darbo santykių reguliavimas. M. Romeris pabrėžė, jog konstitucinės normos labiau saisto įstatymų leidėją, bet nėra tiesiogiai privalomos piliečiams ar valstybės institucijoms. Pavyzdžiui, jei Konstitucija garantavo susirinkimų laisvę, tai nereiškė, kad piliečiai galėjo nevaržomai rinktis – reikėjo papildomo įstatymo, nustatančio šios teisės įgyvendinimo sąlygas (Maksimaitis, 2005, p. 125–127). Tokia sistema kėlė grėsmę teisėkūros stabilumui – Seimo delsimas ar politiniai nesutarimai galėjo palikti svarbias sritis be aiškaus teisinio reguliavimo. Be to, nebuvo nustatyta mechanizmo, kuris įpareigotų Seimą priimti reikiamus įstatymus per tam tikrą laiką, todėl konstitucinės nuostatos galėjo būti įgyvendinamos fragmentiškai arba interpretuojamos pagal politinius poreikius. Priešingai nei teigia M. Maksimaitis, toks modelis ne tik didino Seimo atsakomybę, bet ir leido jam turėti pernelyg didelę diskreciją sprendžiant, kurios konstitucinės nuostatos bus įgyvendintos ir kokia apimtimi (Maksimaitis, 2005, p. 126-127). Todėl galima teigti, kad 1922 m. Konstitucijos nukreipiamosios normos leido lankstų reagavimą į pokyčius, bet kartu sukūrė teisinį neapibrėžtumą bei galimai selektyviam konstitucinių nuostatų įgyvendinimui.

1.4. Prezidentas, Ministrų kabinetas ir Valstybės Taryba

Lietuvoje konstituciškai įtvirtinus seiminį režimą, visuomenėje didėjo nusivylimas parlamentarizmo negaliomis, todėl visuomenėje pradėjo bręsti sąmokslas prieš parlamentarizmą (Andriulis et al, 2002, p. 351). Parlamentinio valdymo laikotarpį Lietuvoje nutraukė 1926 m. gruodžio 17 d. įvykęs valstybės perversmas. 1927 m. balandžio mėnesį Seimas buvo paleistas ir nebuvo skelbti jokie rinkimai, nors to reikalavo Konstitucija. Priėmus naują 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstituciją (toliau – 1928 m. Konstitucija), kaip ir 1922 m. Konstitucijoje buvo numatyta, kad „Valstybės valdžią vykdo Seimas, Vyriausybė ir Teismas“, tačiau realybė buvo visai kitokia. Daugiausiai buvo reformuotas Konstitucijos ketvirtas skyrius „Vyriausybė“ – pakeista 20 straipsnių iš 24. Būdingiausias skiriamasis 1928 m. Konstitucijos bruožas – vykdomosios valdžios, pirmiausia Respublikos Prezidento, galių išplėtimas, autoritarinių elementų į valstybės valdymą įdiegimas (Maksimaitis, 2005, p. 213). Konstitucija kai kurias, beje, esmines, funkcijas, pagal ankstesnę 1922 m. Konstituciją pavestas išimtinai Seimui, padalijo Seimui ir Respublikos prezidentui (Maksimaitis, 2006b, p. 20). Tai turėjo įtakos ir įstatymų leidybai: pagal 1928 m. Konstitucijos 53 straipsnį, Seimo nesant arba Seimo sesijų tarpe, Respublikos Prezidentas gali leisti įstatymus, turinčius galios ligi Seimas juos pakeis. Seimo nesant arba negalint sušaukti nepaprastos sesijos, Respublikos Prezidentas vykdo Seimo teises, numatytas 31, 32 ir 64 straipsniuose, t. y. tvirtinti valstybės biudžetą ir jo vykdymą, ratifikuoti tarptautines sutartis, kelti ministrams baudžiamąją bylą dėl valstybės išdavimo ar tarnybinio nusikaltimo (Lietuvos Valstybės Konstitucija, 1928). Taigi, yra prarandami parlamentinės valstybės požymiai ir valdžia telkiama Prezidento rankose. Kitaip tariant, iš parlamentarizmo buvo pereita prie autoritarinio valdymo modelio.

Seimas buvo paleistas 1927 m. balandžio 12 d. Pagal 1922 m. Konstituciją Prezidentui paleidus Seimą naujo Seimo rinkimai turėjo įvykti ne vėliau kaip per 60 dienų nuo Seimo paleidimo, todėl iki 1927 m. birželio 10 d. A. Smetonos aktų esą negalima laikyti nekonstituciniais (Švoba, 1990, p. 199). Todėl Seimo dominuojančio vaidmens naikinimo ir Respublikos Prezidento, kaip valstybės institucijos, kėlimo tendencija buvo įforminta pagal 1928 m. Konstituciją. Konstitucija įtvirtino autoritarinį režimą, t. y. visą valstybės valdžią sutelkė Prezidento rankose. Pagal šią 1928 m. Konstituciją, nors ir buvo palikta nuostata, jog Vyriausybę sudaro Respublikos Prezidentas ir Ministrų kabinetas, tačiau Prezidento konstitucinė padėtis buvo žymiai aukštesnė nei Ministrų kabineto (Vinkleris, 2002, p. 36). Taigi, valdantiejiems atsisakius Seimo, kaip konstitucinio įstatymo leidėjo ir nekonsticionavus naujo, įstatymų leidyba Lietuvoje kurį laiką apmirė. Per 1927 metus

„Vyriausybės žiniose“ buvo paskelbti tik 24 įstatymai, kuriuos Seimas buvo priėmęs dar iki perversmo ir iškart po jo. Apskritai Vyriausybė nesiėmė leisti net dekretų, turinčių įstatymų galią (Maksimaitis, 2005, p. 186). Konstitucijoje Prezidentas buvo jau ne tik vienas Vyriausybės, t. y. vykdomosios valdžios, komponentas, bet ir aktyvus, savarankiškas įstatymų leidžiamosios valdžios subjektas (Andriulis et al, 2002, p. 354). Kaip jau buvo minėta, 1928 m. Konstitucija numato, jog Respublikos Prezidentas, nesant Seimo arba pertraukų tarp jo sesijų metu, turi teisę leisti įstatymus. Tai priveda prie išvados, jog Prezidentas tuo pačiu tampa tiek vykdomosios, tiek įstatymų leidžiamosios valdžios subjektas. Nors Prezidentas savo įstatymų leidybos teise, kaip buvo minėta, galėjo naudotis tik nesant Seimo ar jo sesijai, tačiau išleistus įstatymus Prezidentas skelbė pats, jų niekas negalėjo vetuoti, skirtingai nei Seimo priimtus įstatymus, kuriuos Prezidentas vetuoti galėjo (Andriulis et al, 2002, p. 355). Tai leidžia manyti, jog įsitvirtinus autoritariniam režimui ir Prezidentui suteikus daug galių, vyrauja įstatymų leidybos dualizmas – tokiu atveju valdžių padalijimas yra pažeidžiamas, nes Vyriausybė atlieka Seimo pagrindinę funkciją – įstatymų leidybos.

Gali kilti klausimas, kaip Vyriausybė, pažeisdama valdžių atskyrimą, sugebėjo vykdyti Seimo funkcijas. Kaip buvo minėta, paleidus Seimą valdžia vėl koncentruojasi vykdomosios valdžios rankose ir matoma tokia situacija, jog Prezidentas bei Ministrų kabinetas leidžia įstatymus. Atsiranda nauja institucija – Valstybės Taryba prie Prezidento. 1928 m. Konstitucijos 54 straipsnyje numatyta: „Įstatymams tvarkyti ir jų sumanymams ruošti bei svarstyti steigiamą Valstybės Taryba. Jos sudėtį, teises ir pareigas nustato atskiras įstatymas“. Jos narius skyrė Prezidentas. Taigi, skelbiama apie naujos valstybės institucijos, kurios organizacija ir kompetencija būsimi nustatyta vėliau, specialiai išleistu įstatymu, bet aiškiai nusakoma paskirtis – įstatymo tvarkymo ir jų sumanymų rengimo reikalai, steigimo sumanymą (Maksimaitis, 2006a, p. 13). 1928 m. priimtas Valstybės Tarybos Įstatymas, kuriuo Valstybės Tarybai buvo pavesta: rengti įstatymų kodifikacijos sumanymus ir apskritai tvarkyti ir derinti galiojančius įstatymus (2 straipsnis), tvarkant galiojančius įstatymus, iškelti klausimą dėl reikalo išleisti naujus arba papildyti ar pakeisti galiojančius įstatymus (4 straipsnis), svarstyti įstatymų sumanymus, pačiai rengti įstatymų sumanymus (5 straipsnis) (Valstybės Tarybos įstatymas, 1928 m.). Kitaip tariant, matoma nauja institucija, t. y. Valstybės Taryba, kuri sudaryta iš profesionalių teisininkų, kurie padeda Ministrų kabinetui, rengia įstatymus bei įstatymų projektus, konsultuoja teisės klausimais. Galima sutikti, kad Valstybės Taryba veikė kaip Seimo komitetų pakaitalas, nes jos funkcija buvo ne tik teisės aktų rengimas, bet ir jų derinimas su vykdomosios valdžios tikslais ir, kaip teigia M. Maksimaitis, „Valstybės Tarybai faktiškai daugiausia teko talkinti

įgyvendinant vadovo įstatymų leidžiamąją funkciją“ (Maksimaitis, 2006a, p. 15). Kadangi ji buvo pavaldi Prezidentui, sunku teigti, jog ši institucija galėjo užtikrinti objektyvią ir nepriklausomą teisėkūros priežiūrą. Valstybės Taryba nebuvo savarankiška institucija, galėjusi daryti realią įtaką teisėkūros procesui – jos vaidmuo buvo daugiau techninis ir konsultacinis. Didžiąją dalį IV Seime priimtų įstatymų taip pat buvo parengusi Valstybės Taryba (kartu su kitomis vyriausybėmis įstaigomis) – 91 %, iš jų tik 9 % Seimo nariai (Truska, 2004, p. 90). Tai rodo, kad teisėkūros sistemoje įsigalėjo vykdomosios valdžios kontrolė, nes teisės aktai buvo ne tik priimami Prezidento, bet net ir jų rengimo procesas vyko vykdomosios valdžios struktūrose.

1.5. Seimas ir Prezidentas

Kaip teigia M. Maksimaitis, 1938 m. Lietuvos Konstitucija (toliau – 1938 m. Konstitucija) buvo visai naujas konstitucinis aktas, pagrįstas visai nauja, palyginti su buvusių Lietuvos konstitucijų, filosofija, nepratęsęs demokratinių ankstesniųjų konstitucijų tradicijų (Maksimaitis, 2005, p. 250). 1928 m. Konstitucija Lietuvą dar deklaravo kaip demokratinę respubliką, kurioje suvereninė valstybės valdžia priklauso tautai, nors faktinė valdžia jau buvo Prezidento rankose. Tačiau 1938 m. priimtos Konstitucijos 3 straipsnis skelbė, jog „Lietuvos Valstybė yra respublika“ (Lietuvos Konstitucija, 1938 m.). Žodžio „demokratinė“ pašalinimas iš Konstitucijos teksto reiškė formalų atsisakymą nuo demokratinės santvarkos (Tuska, 2003, p. 198).

Viskas pasikeičia ir valdžių išsidėstyme, kadangi 1938 m. Konstitucija nustatė, jog Prezidentas yra eliminuotas iš Vyriausybės, o Vyriausybė susidėjo jau tik iš Ministro Pirmininko ir ministrų, kurie visi kartu sudarė Ministrų Tarybą (Maksimaitis, 2005, p. 264). Ministrų Taryba tapo subordinuota institucija, kurios įgaliojimai buvo riboti, nes ji nebeturėjo nei nepriklausomos teisėkūros iniciatyvos, nei realios galios formuoti politiką be Prezidento pritarimo. Prie Prezidento prijungiant ne tik Vyriausybę, bet ir Seimą, 1938 m. Konstitucija formaliai atsisakė valdžių paskirstymo: jos 4 straipsnyje skelbiama, kad valstybės valdžia yra „vienatija ir nedaloma“. Tačiau ši nuostata nebuvo skirta teismui, kadangi 1938 m. Konstitucijos 129 straipsnis teigė, jog jis yra nepriklausomas, darantis sprendimus Lietuvos Respublikos vardu (Andriulis et al, 2002, p. 366).

Seimo padėtis taip pat smarkiai pakito. Seimas buvo išrinktas pagal 1936 m. Seimo rinkimų įstatymą, taigi formaliai dar galiojant 1928 m. Konstitucijai. Kitaip tariant, tik 1938 m. Konstitucija teisiškai įtvirtino pokyčius, kurie jau praktiškai buvo pradėti įgyvendinti anksčiau. Buvo pakeistas Seimo statutas Vyriausybės iniciatyva ir jai aktyviai

dalyvaujant: panaikinant senojo Statuto galiojimą, nustatant tvarką naujam Statutui priimti, parengiant jo projektą ir kontroliuojant paties Seimo dalyvavimą jo priėmimo procese (Maksimaitis, 2006b, p. 24). Tai rodo, kad esminiai valstybės politinės ir teisinės sistemos pokyčiai vyko dar prieš 1938 m., kai buvo priimta nauja Konstitucija.

L. Tuska teigia, kad po 1938 m. Konstitucijos priėmimo „nebetenka kalbėti apie paritetinę įstatymų leidybą“ (Tuska, 2003, p. 200). Šis teiginys atskleidžia esminę problemą – Seimas nebeturėjo galimybės savarankiškai formuoti teisės normų. 1938 m. Konstitucijoje įstatymų leidyba išimta iš Seimo skirsnio ir sudėta į atskirą XIII skirsnį, pavadinimu „Įstatymai“. Šis žingsnis buvo dėsningas, nes iš esmės, Konstitucija nesuteikė Seimui visiškos įstatymų leidybos teisės (Truska, 2003, p. 200). 1938 m. Konstitucijos 107 straipsnis numatė, kad Seimas gali svarstyti tik Ministrų tarybos ar ne mažiau kaip ketvirtadalio Seimo narių pateiktus įstatymų projektus. 108 straipsnyje numatoma, jog Seimo priimtas įstatymo projektas pristatomas Respublikos Prezidentui. Tai reiškė, kad Seimas prarado savo teisėkūros savarankiškumą, taip pat Prezidento priimti įstatymai nereikalavo jokio Seimo patvirtinimo, tai rodė, kad teisėkūra iš esmės tapo koncentruota Prezidento rankose. Seimas virto tik įstatymų projektų tvirtinimo institucija, o galutiniai sprendimai priklausė Prezidentui. Vis dėlto, reikėtų įvertinti, ar toks modelis visiškai eliminavo Seimo reikšmę teisėkūroje. Nors teisėkūros iniciatyvos teisė buvo smarkiai apribota, Seimas vis dar egzistavo kaip institucija, svarstanti įstatymų projektus.

2. TEISĖKŪROS PROCEDŪROS

Kaip teigia E. Jarašiūnas, „įstatymai parlamente priimami, pakeičiami, papildomi arba panaikinami (paskelbiami negaliojančiais) tam tikra tvarka. Įstatymų leidybos procesas – tai visuma juridškai reikšmingų veiksmų, būtinų, kad būtų priimtas įstatymas ir atliekamų tam tikra griežta logine ir laiko seka. Visuotinai pripažintos yra šios pagrindinės įstatymų leidybos stadijos: įstatymų leidybos iniciatyvos realizavimas, įstatymo projekto svarstymas, projekto priėmimas, priimto įstatymo promulgavimas ir įsigaliojimas. Tik pasibaigus vienai stadijai nuosekliai prasideda kita stadija“ (Jarašiūnas, 2003, p. 192). Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas išskiria 4 teisėkūros stadijas: teisėkūros iniciatyvos pareiškimas, teisės akto projekto rengimas, teisės akto priėmimas, teisės akto pasirašymas ir paskelbimas (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012). Atsižvelgiant į tai galima teigti, kad įstatymų leidyba siaurąja prasme apima įstatymų projektų iniciavimą, jų svarstymą ir priėmimą.

Tarpukario Lietuvos įstatymų leidybos procesas buvo aiškiai reglamentuojamas teisėkūros statutais, tačiau konkretus įstatymų projektų inicijavimo, svarstymo ir priėmimo mechanizmai keitėsi priklausomai nuo institucinio konteksto ir politinės santvarkos raidos. Autorius išskiria keturis tarpukario Lietuvoje galiojusius statutus, kurie reguliavo šias procedūras: Valstybės Tarybos statutą, Steigiamojo Seimo statutą, 1924 m. ir 1936 m. Seimo statutus. Lietuvos valstybės parlamentaro teisinės padėties, parlamentinės valios ir laisvo subrandinimo ir išraiškos trijų pakopų įstatymų leidybos procedūroje ištakos – 1919 m. Lietuvos Valstybės Tarybos statutas (Toliau – Valstybės Tarybos statutas) (Šileikis, 1996, p. 9). Vėliau, 1920 m. gegužės 18 d. buvo priimtas Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas (toliau – Steigiamojo Seimo statutas). Steigiamojo seimo statutą pakeitė 1924 m. birželio 18 d. priimtas Seimo statutas (toliau – 1924 m. Seimo statutas). Naujasis statutas perėmė daugelį Steigiamojo Seimo statuto nuostatų ir kartu įtvirtino naujas nuostatas, išreiškusias tolesnį Lietuvos parlamento darbo reglamentavimo tobulėjimą (Šileikis, 1996, p. 16). M. Maksimaičio teigimu, Steigiamojo Seimo statutas bei 1924 m. Seimo statutas „buvo nustatę klasikinę demokratišką parlamento darbo tvarką, procedūrines jo veiklos taisykles, besiremiančias demokratinėmis nuostatomis“ (Maksimaitis, 2006b, p. 21). Galiausiai, 1936 m. rugsėjo 17 d. priimtas Seimo statutas (toliau – 1936 m. Seimo statutas) įtvirtino bei pratęsė Konstitucijoje nustatytą Seimo galių ribojimą, kuris iš esmės atspindėjo politinės sistemos pokyčius ir valdžios institucijų sąveiką po valstybinio perversmo, egzistuojant autoritariniam režimui. Toliau bus aptariama minėtų procedūrų raida ir kaip jos buvo reglamentuotos tarpukaryje priimtuose statutuose.

2.1. Įstatymų inicijavimas

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimas yra pirminė teisėkūros procedūros stadija. Įstatymų leidybos procesas prasideda iniciatyvos pareiškimu, o šios teisės esmė ir paskirtis – inicijuoti įstatymų leidybos procesą (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas). Taigi, ši teisė įgyvendinama teisėkūros subjektams pateikiant suformuluotą įstatymo projektą arba raštiškai išdėstant naują pagrindinę teisėkūros idėją.

Valstybės Tarybos statuto 26 straipsnis nustatė, kad visi įstatymų sumanymai turi būti pateikiami Valstybės Tarybos Prezidiumui raštu, tačiau statutas nedetalizavo, kas turi teisę teikti tokius sumanymus (Valstybės Tarybos statutas, 1919). Dėl to gali kilti klausimas, ar šis institutas iš tiesų sudarė galimybes efektyviai realizuoti įstatymų iniciatyvos teisę, ar veikiau paliko per daug erdvės Prezidiumo diskrecijai. Toks reglamentavimas rodo ankstyvąją institucinio neapibrėžtumo fazę, kai formaliai egzistavusi teisėkūros struktūra dar neturėjo tvirtos demokratinės sanklodos.

Priešingai, Steigiamojo Seimo statutas jau įnešė daugiau aiškumo. Įstatymų projektus galėjo teikti tiek Ministrų Kabinetas, tiek Seimo nariai. Statuto 39 straipsnis nustatė, kad jeigu projektas buvo pasirašytas mažiau nei aštuonių narių, jis negalėjo būti tiesiogiai teikiamas Seimo plenumui, bet tik atitinkamai komisijai, kuri savo nuožiūra galėjo jį atmesti arba teikti svarstymui (Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas, 1920). Toks modelis įvedė tam tikrą filtravimo mechanizmą, kuris iš vienos pusės riboja neorganizuotos arba fragmentiškos iniciatyvos patekimą į dienotvarkę, tačiau iš kitos pusės suteikė realią galimybę Seimo nariams formuoti teisėkūros darbotvarkę, jeigu tik jie sugebėdavo suburti minimalią paramos grupę (39 str.).

1924 m. Seimo statutas iš esmės perėmė Steigiamojo Seimo praktiką, išlaikydamas aštuonių Seimo narių reikalavimą įstatymo iniciatyvai ir detalizuodamas dokumentų pateikimo tvarką. Tai rodo tam tikrą šios procedūros stabilizavimą. Įstatymų projektai buvo pateikiami Seimo Prezidiumui, kuris paskelbdavo apie gautus projektus artimiausioje sesijoje ir, Seimui pritarus, perduodavo juos atitinkamoms komisijoms (52–54 str.) (Seimo statutas, 1924). Toks organizacinis modelis stiprina parlamento kontrolę šiame procese, kas yra natūralu, atsižvelgiant į jau minėtą, tuo metu vyraujančią „seimokratijos“ režimą.

1936 m. Seimo statutas žymi esminį poslinkį link Vyriausybės dominuojamos teisėkūros. 1936 m. Seimo statutas savo turiniu buvo visiškai naujas teisės aktas, mažai panašus į anksčiau galiojusį 1924 m. Seimo statutą, rėmėsi visai kitais principais (Maksimaitis, 2006b, p. 22). Nors tautos atstovai vis dar turėjo iniciatyvos teisę (ją galėjo

realizuoti mažiausiai penki nariai), visas įstatymo projektų pateikimo ir tolesnio svarstymo mechanizmas buvo griežtai reglamentuotas ir subordinuotas Seimo Prezidiumo bei Ministrų Kabineto nuožiūrai (Seimo statutas, 1936). Ministras Pirmininkas, pateikdamas projektą, turėjo nurodyti atstovą, kuris pristatys projektą Seime.

Taigi, iniciatyvos teisės formavimasis bei jos reglamentavimas išleistuose statutuose atspindi ne tik techninį teisėkūros procedūrų tobulėjimą, bet ir politinės sistemos pokyčius. Nuo išsamiai neapibrėžtos Valstybės Tarybos tvarkos, pereita prie labiau instituciškai organizuoto parlamento veikimo, o galiausiai prie vykdomosios valdžios dominavimo.

2.2. Įstatymų projektų rengimas, svarstymas

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą, tinkamam subjektui pareiškus įstatymo sumanymą, įstatymų leidybos institucijos pareiga yra pradėti svarstyti pateiktą projektą (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas). Įstatymo projekto svarstymo tikslas – užtikrinti, kad būtų įvertintos ir apsvarstytos įstatymų leidybos iniciatyvą turinčių subjektų, suinteresuotų valstybės institucijų bei ekspertų pateiktos išvados, rekomendacijos ir pastabos (Jovaišas, 2002, p. 70).

Tarpukario Lietuvos teisėkūros struktūroje itin svarbią vietą užėmė ne tik įstatymų iniciatyva, bet ir pačių projektų rengimo bei svarstymo stadija, kuri atskleidė tiek procedūrinės, tiek politinės sistemos raidą. Trijuose tarpukario teisėkūros statutuose – Valstybės Tarybos statute, Steigiamojo Seimo statute ir 1924 m. Seimo statute galima identifikuoti bendrą trijų skaitymų taisyklę, taip pat diskusijų fazes, pataisų teikimo ir balsavimo etapus. Visgi, aktualu paanalizuoti kaip skirtingai kiekvienas statutas šiuos etapus detalizavo bei kaip skyrėsi 1936 m. Seimo statutas.

Valstybės Tarybos statuto III skyrius reglamentavo įstatymų svarstymo procedūrą. 28 straipsnis numatė, kad įstatymo projektas turi būti skaitomas tris kartus, o tarp kiekvieno skaitymo turi būti bent vieno posėdžio tarpas. Pirmojo skaitymo metu leista tik bendra diskusija apie projekto esmę, pataisos nebuvo priimanamos, o nutariama, ar projektas vertas tolesnio svarstymo, ar turėtų būti perduotas komisijai (30 str.). Antrojo skaitymo metu jau buvo galima teikti pataisas raštu, jos buvo svarstomos ir renkamos skaitant straipsnius paeiliui. Po antrojo skaitymo sprendimai buvo apibendrinami ir pateikiami kaip trečiojo skaitymo pagrindas. Trečiojo skaitymo metu dar kartą vykdavo bendra diskusija, po kurios buvo balsuojama už visą įstatymo projektą (34 str.). Tokia tvarka iš esmės siekė užtikrinti nuoseklų teisės aktų svarstymą bei galimybę išsamiai aptarti ir redaguoti siūlomas

nuostatas. Vis dėlto III skyriaus nuostatos numatė galimybę nukrypti nuo įprasto svarstymo režimo. Valstybės Tarybos statutas leido Valstybės Tarybai apsispręsti dėl įstatymų svarstymo eigos keitimo, jei jam neprieštaravo daugiau kaip vienas jos narys (27, 29 str.). Galima manyti, kad toks mechanizmas sudarė prielaidas skubotam teisėkūros procesui, kadangi vos kelių asmenų sprendimu buvo galima ignoruoti įprastą svarstymo tvarką. Nors už kiekvieną įstatymo straipsnį turėjo būti balsuojama atskirai (32 str.), buvo leidžiama grupuoti tam tikras straipsnių grupes ir balsuoti už jas kartu, tai galėjo lemti mažesnę dėmesį atskirų nuostatų analizei.

Steigiamojo Seimo statutas perėmė trijų pakopų įstatymų leidybą. Kaip ir Valstybės Tarybos statute, taip ir šiame statute buvo nustatyta, kad tarp skaitymų turi būti bent vieno posėdžio tarpas. Tvarka, skirtingai nei Valstybės Tarybos statute, galėjo būti keičiama tik jeigu tam neprieštaravo daugiau kaip penktoji dalis posėdyje dalyvavusių narių (42 str.). Pirmojo skaitymo metu, analogiškai Valstybės Tarybos statutui, buvo vykdoma bendra diskusija be pataisų, o vėliau Seimas sprendė, ar projektas vertas tolesnio svarstymo. Po diskusijos galutinį žodį vėl gaudavo pranešėjas, kuris turėdavo galimybę atsakyti į išsakytas pastabas. Tuomet Steigiamasis Seimas priimdavo sprendimą dėl tolesnės projekto eigos. Buvo apsisprendžiama: ar įstatymo projektas vertas tolesnio svarstymo, ar galima jį toliau svarstyti esama forma, ar būtina grąžinti komisijai antrajam skaitymui parengti, bei jeigu buvo keli projektai tuo pačiu klausimu – kuris iš jų turėtų būti laikomas pagrindiniu tolimesniam svarstymui (43 str.). Šie sprendimai užbaigdavo pirmojo skaitymo procedūrą.

Pataisos antruoju skaitymu turėjo būti įteikiamos raštu Pirmininkui tiek svarstymo metu, tiek pertraukų laikotarpiu. Tai užtikrino, kad pataisos būtų deramai įtrauktos į svarstymo eigą ir oficialiai įformintos. Svarstymui pasibaigus, Seimo Pirmininkas kartu su sekretoriumi apibendrindavo visas priimtas pataisas ir sprendimus, kurie tapdavo pagrindu trečiajam skaitymui. Jeigu antrajame skaityme buvo padaryta esminių projekto pakeitimų, įstatymo sumanymas trečiajam skaitymui turėdavo būti pateikiamas iš naujo – sprendimą dėl to priimdavo Prezidiumas (45 str.). Be procedūrinio svarstymo plenariniame posėdyje, įstatymo sumanymas po pirmojo ir antrojo skaitymo turėjo būti perduodamas tiek pamatinei komisijai, tiek Bendrosios Teisės Komisijai (46 str.). Pastaroji, atlikusi savo eksperimentinį vertinimą, grąžindavo projektą pamatinei komisijai su savo pasiūlymais. Be to, jei projektas paliesdavo kelių sričių klausimus (pvz., krašto apsaugos ir finansų), jis prieš pirmąjį skaitymą turėjo būti iš anksto perduotas visoms susijusioms komisijoms. Toks tarpinstitucinis bendradarbiavimas rodo sudėtingesnių teisėkūros klausimų sisteminių reguliavimą. Svarbu paminėti, kad kiekvienu teisėkūros proceso momentu projektas galėjo būti grąžintas komisijai papildomam nagrinėjimui (47 str.). Po antrojo skaitymo, priimtas

tekstas per tris dienas turėjo būti išdalintas visiems Steigiamojo Seimo nariams ir perduotas Ministrų kabinetui (47¹ str.). Taip buvo užtikrinama galimybė pasiruošti tolesniam procesui. Galiausiai, 47¹ straipsnyje taip pat buvo numatyta, kad trečiajam skaitymui pataisos turi būti pateiktos ne vėliau kaip per 48 valandas iki posėdžio; vėlesnės pataisos buvo nebesvarstomos, išskyrus atvejus, kai būtų taikomas 47 straipsnis dėl išimtinio grąžinimo komisijai.

Pagal Steigiamojo Seimo statuto 48 straipsnį, trečiasis skaitymo etapas prasidėdavo bendra diskusija dėl pagrindinių įstatymo principų. Ši diskusija nebeapsiribojo tik techninėmis pataisomis ar atskirais straipsniais – buvo orientuota į įstatymo dvasios ir bendrojo teisinio reguliavimo pagrindų įvertinimą. Tai suteikė Seimo nariams galimybę paskutinį kartą išreikšti savo politines ar vertybines pozicijas dėl teisės akto turinio. Po bendros diskusijos buvo pereinama prie atskirų straipsnių svarstymo, kai kiekvienas iš jų buvo svarstomas atskirai. Tik po šio etapo visas įstatymo projektas buvo statomas galutiniam balsavimui. Svarbu pažymėti, kad šiame etape taikytas ribojimas dėl pataisų teikimo: pataisa galėjo būti priimama svarstyti tik tuo atveju, jei ją pasirašė keli Seimo nariai. Nors straipsnis nenurodo tikslaus turinčių pasirašyti narių skaičiaus, ši nuostata gali būti interpretuojama kaip bandymas užkirsti kelią paskutinės minutės individualioms ar nepagrįstoms iniciatyvoms.

1924 m. Seimo statutas detaliai perėmė Steigiamojo Seimo modelį, išlaikydamas trijų skaitymų įstatymų projektų skaitymo tvarką, tarp kurių buvo privalomas bent vieno posėdžio tarpas. Projektai turėjo būti pateikiami visiems Seimo nariams. Pirmojo skaitymo metu, remiantis 58 straipsnio nuostatomis, pagrindinis dėmesys buvo sutelkiamas ne į turinio pataisas, o į esminę įstatymo sumanymo logiką. Pirmojo skaitymo pradžioje buvo klausomas komisijos pranešimas bei pateikiami paaiškinimai, kurie padėdavo Seimo nariams suprasti įstatymo projekto esmę. Vėliau pradedama bendra diskusija, kurioje buvo galima išsakyti nuomonę tiek apie visą projektą, tiek apie atskiras jo dalis ar skyrius. Svarbu paminėti, kad šiame etape pataisos nebuvo priimamos. Pasibaigus diskusijai, paskutinį žodį vėl gaudavo komisijos pranešėjas, kuris galėdavo atsakyti į pastebėjimus ar pateikti papildomų išaiškinimų. Tuomet Seimas priimdavo vieną ar kelis sprendimus: ar įstatymo projektas yra vertas svarstymo; jei buvo keli alternatyvūs projektai – kuris jų turėtų būti laikomas pagrindiniu tolesniam svarstymui; ir galiausiai – ar projektas gali būti svarstomas toliau esama firma, ar jis turėtų būti grąžintas komisijai tolesniam parengimui. Tik po šių sprendimų priėmimo pirmasis skaitymas buvo laikomas baigtu.

Antrasis įstatymo projekto skaitymas pagal 1924 m. Seimo statutą žymi pereinamąją stadiją tarp bendrosios diskusijos ir konkrečios norminės struktūros formavimo. Antruoju

skaitymu įstatymo sumanymas nagrinėjamas nuosekliai – kiekvienas jo straipsnis renkamas atskirai, nors tam tikrais atvejais, Seimui nutarus, galima jungti kelis straipsnius į vieną balsavimo bloką (61 str.). Svarstymo metu leidžiama teikti pataisas raštu, kurios įteikiamos pirmininkui ir nedelsiant paskelbiamos visam Seimui (62 str.). Pasibaigus šiam etapui, Seimo pirmininkas ir sekretorius apibendrina visus priimtus sprendimus, kurie tampa pagrindu trečiajam skaitymui (63 str.). Svarbu tai, kad įstatymo sumanymas papildomai perduodamas Teisių Komisijai, kuri turi teisę teikti savo pataisas ir grąžinti projektą Seimo Prezidiumui (64 str.). Šioje vietoje matomas papildomas patikros institutas. Toks papildomas etapas liudija apie pastangas užtikrinti teisės aktų kokybę. Antruoju skaitymu priimtas tekstas arba tik priimtose pataisos per tris dienas turi būti išdalintos visiems Seimo nariams ir pateiktos Ministrų Kabinetai (65 str.). Be to, jei antruoju skaitymu buvo iš esmės pakeista įstatymo projekto struktūra ar turinys, trečiajam, skaitymui turi būti pateiktas naujai suredaguotas tekstas, kurio būtinybę nustato Seimo Prezidiumas.

Pagal 1924 m. Seimo statutą, trečiojo skaitymo etape daugiausia dėmesio skiriama įstatymo projekto esmei bei jo suderinamumui su anksčiau priimtomis pataisomis. 66 straipsnyje nustatyta, kad pataisos trečiajam skaitymui turi būti pateiktos ne vėliau kaip prieš 48 valandas iki posėdžio pradžios. Už vėliau pateiktas pataisas nėra balsuojama, nebent būtų taikomas išimtinis 1924 m. Seimo statuto 132 straipsnis. Išimtis taikoma Vyriausybės siūlomoms pataisoms – jos gali būti pateikiamos ir vėliau nei nurodytas terminas ar net svarstymo metu, tačiau tik tuo atveju, jei visiems Seimo nariams šios pataisos buvo išdalintos dar prieš pradėdant jų svarstymą (66 str.). Kaip ir Steigiamojo Seimo statute, trečiasis skaitymas prasidėdavo bendra diskusija apie įstatymo esmę, po kurios pereinama prie atskirų straipsnių svarstymo ir balsavimo (68 str.). Išrinkus kiekvieną straipsnį atskirai, galiausiai buvo balsuojama už visą įstatymo projektą. Ši stadija įtvirtina formalų Seimo sutikimą dėl teisės akto priėmimo.

Pasak M. Romerio, pagal 1928 m. Konstituciją, Valstybės Taryba buvo numatyta kaip pritariamoji institucija įstatymų leidybos reikalams. Jos konstitucinės funkcijos – pirma, esamų įstatymų tvarkymas arba kodifikacijos, antra, naujų įstatymų sumanymų rengimas. Atsižvelgiant į tai M. Romeris atkreipia dėmesį, jog minėdama įstatymų projektų rengimą, 1928 m. Konstitucija turėjo omenyje ne Valstybės Tarybos įstatymų iniciatyvos teisę, kurios konstituciniais subjektais ji pripažino tik Ministrų Kabinetai ir Seimą, o Valstybės Tarybą, - kaip padedančią instituciją, skirtą Ministrų kabinetui įgyvendinti būtent jo paties įstatymų iniciatyvos teisę (Romeris, 1990, p. 400). Taigi, po valstybinio perversmo, 1928 m. priėmus naują Konstituciją, matomas įstatymų rengimo ir svarstymo pakitimas. Ši procedūra, galima teigti, tapo vyriausybinė, nors turėtų būti parlamentinė.

Remiantis 1936 m. Seimo statutu, įstatymų projektų rengimas ir svarstymas buvo griežtai reglamentuotas, tačiau jis nesilaikė klasikinės trijų skaitymų tvarkos, kuri buvo būdinga ankstesniems, anksčiau minėtiems statutams. Vietoje to, įstatymų svarstymas buvo suskaidytas į komisijinę ir plenarinę svarstymo dalis, su viena galutine priėmimo procedūra, leidžiančia įstatymą priimti vienu balsavimu, iš esmės supaprastinant šią procedūrą ir suteikiant galią vykdomajai valdžiai.

Įstatymų projektai buvo įteikiami Seimo Pirmininkui – Ministrų Kabineto projektą teikė Ministras Pirmininkas, o tautos atstovų projektą turėjo pasirašyti ne mažiau kaip penki Seimo nariai (71 str.). Projektas buvo įrašomas į darbų eilę, o Seimas sprendė, ar jis svarstytinas (73 str.). Pripažinus projektą svarstytinu, jis paprastai buvo perduodamas komisijai (76 str.), kuri turėdavo apsvarstyti jį per penkiolika dienų (77 str.), o skubiais atvejais – per tris dienas (93 str.). Jei komisija laiku projekto neapsvarstydavo, projektas būdavo svarstomas tiesiogiai Seimo posėdyje, neatsižvelgiant į komisijos išvadą (85–86 str.). Svarstant projektą komisijoje, dalyvaudavo tautos atstovai (78 str.), galėjo būti teikiamos pastabos (79 str.), o Ministrų Kabinetas turėjo teisę palaikyti ar pataisyti projektą (81 str.). Baigus svarstymą, projektas buvo perduodamas Seimo Pirmininkui, o pataisytos versijos nuorašai išdalijami tautos atstovams ir siunčiami Ministrui Pirmininkui (83 str.). Šis procesas daugiausiai vyko komisijų lygmeniu ir nebuvo suskaidytas į tris skaitymus.

Seimo plenariniame posėdyje įstatymo projektas buvo svarstomas kaip baigiamoji fazė. Posėdyje pasisakyti galėjo keturi asmenys: du tautos atstovai („už“ ir „prieš“), komisijos pranešėjas ir Ministrų Kabineto atstovas (91 str.). Po šių pasisakymų visas įstatymo projektas buvo balsuojamas iš karto, nedalijant jo į atskirų straipsnių balsavimus, kaip buvo daroma pagal ankstesnius minėtus statutus. Be to, buvo balsuojama tik dėl viso projekto priėmimo arba atmetimo – tai žymi aiškų atsiraukimą nuo išsamaus straipsnių išnagrinėjimo.

2.3. Įstatymų priėmimas ir skelbimas

Įstatymų priėmimo procedūra pasižymėjo savitu teisiniu ir politiniu svoriu, kadangi galutinai lemdavo, ar teisės norma taps privaloma. Valstybės Tarybos statutas numatė, kad po trijų skaitymų, paskutiniame etape, balsuojama dėl kiekvieno straipsnio atskirai, o galiausiai – dėl viso įstatymo projekto (34 str.). Redakcinio pobūdžio pataisos nebuvo renkamos, jos buvo perduodamos specialiai Redakcijos komisijai (35 str.).

Steigiamojo Seimo statutas, pakartodamas Valstybės Tarybos statuto nuostatas reglamentavo, kad po trijų skaitymų, paskutiniajame etape balsuojama už kiekvieną straipsnį atskirai, o po to – už visą įstatymą (48 str.).

Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios dominavimą kitų valdžių atžvilgiu, patvirtina ir 1922 m. Konstitucijos 50 straipsnis, pagal kurį Valstybės Prezidentas turėjo Seimo priimtų įstatymų skelbimo teisę. Prezidentas turėjo veto teisę ir galėjo per 21 dieną grąžinti Seimui įstatymą su savo pastabomis ir svarstyti pakartotinai ir jeigu Seimas antruoju svarstymu priima tą patį įstatymą absoliučia balsų dauguma, Respublikos Prezidentas privalo jį paskelbti. Seimui taip pat buvo suteikta teisė blokuoti Prezidento veto teisę: kvalifikuota 2/3 visų atstovų balsų dauguma Seimui pripažinus įstatymą esant skubų, Prezidentas tokio įstatymo antrą kartą grąžinti svarstyti negalėjo ir privalėjo jį skelbti. 80 straipsnis numatė, kad jeigu Prezidentas, jam pateiktą skelbti įstatymą, grąžina, tai šis įstatymo projektas atiduodamas svarstyti tai komisijai, kuri jį svarstė anksčiau, po to, jis vėl pateikiamas spręsti Seimui. Po diskusijų Seimas vėl balsuoja ir jeigu už įstatymą pasisako mažiau negu pusė Seimo narių – jis laikomas atmestu. Tęsdamas šią kryptį, 1924 m. Seimo statutas dar labiau detalizavo priėmimo etapą. Po trijų skaitymų projektas buvo renkamas pirmiausia straipsniais, tada visa apimtimi (68 str.). Pataisos trečiajame skaityme buvo ribojamos laike (66 str.), o galutinė redakcija tvirtinama Redakcijos komisijos siūlymu arba Prezidiumo sprendimu (72 str.). Seimo Pirmininkas perduodavo įstatymus Prezidentui, kuris, pagal 1922 m. Konstituciją, neturėjo galios atmesti Seimo sprendimų. Atsižvelgiant į tai, matomas parlamentinis dominavimas teisėkūroje. Taip pat šiuo 1924 m. Seimo statutu buvo įtvirtinta supaprastinta įstatymų priėmimo tvarka, leidžianti įstatymų projektus svarstyti dviem ar net trimis skaitymais vieno posėdžio metu. Tokia galimybė ypač dažnai buvo pasitelkiama priimant įstatymų pataisas, kurioms pritarimą dažnai išreikšdavo ir opozicinės frakcijos (Blažytė-Baužienė et al, 2009, p. 122).

Esminė permaina įvyko 1928 m. Konstitucijoje, kai Prezidentui buvo suteikta teisė per vieną mėnesį, grąžinti Seimui su savo nuomone Seimo priimtą įstatymą antrą kartą apsvarstyti. Tačiau jei Seimas antru svarstymu priima tą patį įstatymą ne mažiau kaip 2/3 visų narių dauguma, tai Respublikos Prezidentas privalo jį paskelbti (51 str.). Pagal 1936 m. Seimo statutą, Ministrų Kabinetas galėjo stabdyti ar atsiimti projektus bet kuriuo metu (94 str.).

3. TEISĖKŪROS REZULTATAI

Teisėkūros rezultatus galima laikyti kaip galutinius teisėkūros padarinius – priimtus ir įsigaliojusius norminius teisės aktus. Tačiau teisėkūros rezultatai platesniu požiūriu gali apimti ne tik formaliai įsigaliojusius teisės aktus, bet ir jų praktinį poveikį visuomenei, valstybei ir teisės sistemai apskritai. Kaip teigia P. Ragauskas, „termino „įstatymas“ prasmės neįmanoma tinkamai suvokti neatsižvelgus į teisės moksle ir praktikoje daromą „įstatymo formaliąją prasmę“ („formalusis įstatymas“) ir „įstatymo materialiąją prasmę“ („materialusis įstatymas“) išskyrimą. Materialiuoju įstatymu paprastai laikomas norminis teisės aktas. Kitaip tariant, aktas (rašytinis dokumentas), kuriame išreiškiamos bendro pobūdžio normos. Tačiau tai tik materialusis įstatymas „siaurąja prasme““ (Ragauskas, 2005, p. 27–28). Norminis teisės aktas yra teisėkūros proceso rezultatas. Norminiai teisės aktai gali būti skirstomi pagal teisinę galią: Konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai (Lastauskienė et al, 2024, p. 147–150). Pirmiausia prie norminių teisės aktų priskiriami aukščiausiųjų įstatymų leidybos institucijų leidžiami įstatymai (tarp jų „pagrindiniai įstatymai“ – konstitucijos). Prie jų taip pat priskiriami poįstatyminiai aktai, išleisti vykdomosios valdžios – vyriausybės, ministerijų ir valdymo žinybų, pagaliau neviršijant įstatymų nustatytų ribų – savivaldybių (Maksimaitis, 2001, p. 73). Svarbu akcentuoti, kad šiame darbe apsibrėžiama tik valstybiniu lygmeniu kuriama teisėkūra, neįskaitant teisėkūros savivaldybėse.

Tolesniuose skyriuose bus nagrinėjami esminiai tarpukario teisėkūros procesai – svetimos teisės inkorporavimas ir mėginimas kodifikuoti nacionalinę teisę. Nacionalinės teisės kodifikavimo analizė leis įvertinti, kiek nuoseklūs buvo bandymai sukurti vientisą teisinę sistemą, pritaikytą nepriklausomos valstybės poreikiams. Bus aptarta, kokios pastangos buvo dedamos siekiant sukurti nacionalinius kodeksus, kaip buvo organizuojamas šis procesas ir kaip jis nebuvo sėkmingai užbaigtas iki 1940 m. Svarbu pažymėti, kad teisėkūros rezultatai negali būti vertinami vien tik priimtų įstatymų kontekste – ne mažiau reikšmingas yra pats mėginimas visą tai susisteminti.

3.1. Svetimos teisės inkorporavimas

Kaip jau buvo minėta, vienas iš pagrindinių teisėkūros rezultatų Lietuvoje 1918–1940 m. buvo valstybės teisinės sistemos formavimas, grindžiamas tiek nacionalinių, tiek recepuotų teisės normų derinimu. 1918 m. Pamatinių dėsnių 24 straipsnyje, pasak M. Maksimaičio, prasideda Lietuvos nepriklausomos valstybės teisės sistemos formavimasis (Maksimaitis,

2001, p. 28). Jame buvo skelbiama, kad „Sriityse, kuriose Lietuvos Valstybės nėra išleistų naujų įstatymų, laikinai palieka tie, kurie yra buvę prieš karą, kiek jie neprieštarauja Laikinosios Konstitucijos pamatiniams dėsniams“. Taigi, straipsnyje kalbama apie būsimąją Lietuvos teisinę sistemą, kurios pagrindą laikinai turėjo sudaryti iki savų įstatymų priėmimo toje teritorijoje galioję prieš Pirmąjį pasaulinį karą veikę teisės aktai. Galima daryti išvadą, kad Lietuvoje formaliai buvo pripažintas ankstesnių režimų įstatymų galiojimas, jei jie neprieštaravo konstitucinei santvarkai. Ši nuostata reiškė, kad teisinė sistema buvo formuojama ne staiga nutraukiant anksčiau galiojančias teisės normas, o jas inkorporuojant į naująją teisinę sistemą. 1918 m. Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai numatė prieškarinės teisės laikino taikymo principą, kuris vėliau buvo perimtas ir įtvirtintas 1920 m., 1922 m., 1928 m. bei 1938 m. Konstitucijose (Skirius, 2001, p. 197). Tai leidžia suprasti, kad ši nuostata buvo numatyta kaip laikina priemonė, ar pereinamasis laikotarpis, kol bus sukurta ir įtvirtinta nacionalinė teisės sistema. Lietuvos Taryba, interpretuodama 1917 m. Lietuvių Vilniaus konferencijos uždavinį, deklaravo siekį ne kurti naują, o atkurti Lietuvos valstybę, taip pabrėždama būsimojo valstybingumo sąsajas su Lietuvos Didžiąja Kunigaikštyste. Šis pasiryžimas buvo nuosekliai išreikštas ir vėlesniuose dokumentuose, įskaitant 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės aktą. XX a. pradžios politinės, ekonominės ir socialinės sąlygos lėmė, kad visiškai istorinės Lietuvos teisės ar valstybės atkūrimas buvo neįmanomas. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės aktai, įtvirtinę feodalius institutų modelius, nebetiko demokratiniais pagrindais atkuriamai valstybei, o gyventojai jau buvo perėmę okupantų teisinių sistemų įtaką. Todėl teisės atkūrimas reiškė ne sugrįžimą prie senosios sistemos, o naujos, lietuviškos teisės formavimą, pritaikytą tų metų realijoms (Maksimaitis, 2012, p. 406).

Tačiau Lietuvos įstatymų leidėjas sąmoningai perkėlė prieš tai galiojančius įstatymus į naujai sukurto valstybės teisinę sistemą. Kaip teigia M. Maksimaitis, tai buvo neišvengiamas jaunos valstybės įsipareigojimas, nes nekreipdama dėmesio į jau egzistuojantį teisinį visuomeninių santykių sureguliovimą, valstybė būtų patyrusi sunkiai prognozuojamą tų santykių chaosą. Todėl visa tai sąlygojo teisinės prigimties ir nuolatinio bei nenutrūkstamo visuomeninių santykių teisinio reguliovimo būtinumas (Maksimaitis, 2001, p. 47). Pritartina nuomonei, kad, įvertinus galimus teisinės sistemos kūrimo būdus – visiškai naujos sistemos sukūrimą, anksčiau galiojusios svetimos teisės recepciją ar grįžimą prie istorinių nacionalinių teisės tradicijų – buvo pasirinktas racionaliausias variantas. Tokia praktika leido išlaikyti tam tikrą teisinį tęstinumą ir užtikrinti teisinių santykių stabilumą, tačiau kartu sukėlė reikšmingų problemų.

Pirma, Lietuvoje nebuvo vientisos teisinės sistemos, galiojusios visoje šalies teritorijoje – skirtingos regionų dalys paveldėjo buvusių okupacinių režimų primetus ir tarpusavyje nesuderintus teisės šaltinius. Be to, M. Maksimaitis iškelia problemą, jog ši praktika sukūrė teisinį partikuliarizmą, ypatingai privatinėje teisėje, trukdžiusį sklandžiai formuoti vientisą nacionalinę teisės sistemą (Skirius, 2001, p. 198). Pažymėtina, kad tarpukariu Lietuvos valstybėje egzistavo penkios skirtingos teisinės sistemos: Rusijos, Prancūzijos, Baltijos, Vokietijos ir mišri Rusijos-Lenkijos (Mikelėnas, 2000, p. 245). Privatinės teisės srityje didžiojoje Lietuvos dalyje buvo taikomi Rusijos imperijos įstatymai. Užnemunės regione galiojo Napoleono civilinis kodeksas (1804 m.) ir Komercinis kodeksas (1807 m.) (Šapoka, 1989, p. 449). Zarasų ir Palangos regionuose buvo taikomas 1864 m. Pabaltijo provincijų civilinių įstatymų rinkinys (Maksimaitis, Vansevičius, 1997, p. 189). Vilniaus regione lenkų okupacijos metu (1919-1939 m.) buvo naudojami Rusijos prieškario įstatymai, kurie vėliau buvo papildyti Lenkijos įstatymais. Klaipėdos krašte, kuris 1923 m. kaip autonominė teritorija buvo perduotas Lietuvai, buvo taikomas 1900 m. Vokietijos civilinis kodeksas (Mikelėnas, 1994, p. 51).

Antra, atkuriamą Lietuvos valstybę buvo formuojama kaip demokratinę, tačiau perimta ikikarinė teisė neatitiko demokratinės valstybės principų – ji buvo sukurta absoliutinės monarchijos sąlygomis ir atspindėjo to meto liberalizmo tendencijas. Be to, didelė dalis galiojančių įstatymų nebuvo išversti į lietuvių kalbą, todėl jų taikymas kėlė papildomų sunkumų (Maksimaitis, 2012, p. 406). Taip pat ikikarinė teisė didžiąja dalimi buvo luominė, pavyzdžiui, carinės Rusijos įstatymai nustatė net šešis luomus: bajorų, dvasininkų, miestiečių, valstiečių, kazokų ir kitakilmių (Machovenko, 2001, p. 54), o nepriklausomos Lietuvos aktai – 1918 vasario 16 d. Lietuvos Nepriklausomybės Aktas ir 1918 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai įtvirtino pilietinę visuomenę su formalia teisine visų piliečių lygybe. Atsižvelgiant į tai, recepuota teisė buvo nevienalytė, o jos derinimas su naujais kuriamais įstatymais buvo nenuoseklus.

Dar viena problema kilo dėl to, kad įstatymų leidėjas neinicijavo sistemingo recepuotos teisės kodifikavimo, palikdamas šį procesą pavienėms institucijoms ir privatiems teisininkams. Kaip nurodoma šaltiniuose, teisinės literatūros trūkumas, įstatymų lietuviškų tekstų nebuvimas ir skirtingų teisės tradicijų sugyvenimas apsunkino praktinį teisės taikymą (Maksimaitis, 2001, p. 168). Recepuoti teisės aktai buvo lietuvinami chaotiškai – buvo verčiami neoficialiai, o oficialių vertimų apskritai nebuvo. Tai kėlė teisinių terminų nesuderinamumo problemą. Lietuvinimo procesas šiame kontekste apėmė ne tik paprastą teisės aktų ir kitų dokumentų vertimą į lietuvių kalbą, bet ir jų turinio pritaikymą Lietuvos visuomenei. Pagal M. Maksimaitį, tai ir tekstų adaptavimas Lietuvos

gyvenimui, kai tokie originale pasitaikantys žodžiai kaip „Rusija“, „Rusijos valdinys“ keičiami į žodžius „Lietuva“, Lietuvos pilietis“ ir kt. (Maksimaitis, 2001, p. 169). Nors valstybė formaliai skelbėsi kurianti nepriklausomą teisinę sistemą, tačiau faktiškai daugelis teisės normų išliko ankstesnių režimų palikimas. Prioritetas buvo suteiktas nacionaliniams įstatymams, o recepuoti teisės aktai buvo taikomi tik tose gyvenimo srityse, kuriose nacionalinių teisės normų dar nebuvo sukurta. Atsiradus nacionaliniams teisės aktams, jie iš karto išstumdavo recepuotus teisės aktus iš apyvartos. Taigi de facto susiklostė pereinamasis laikotarpis, kurio metu recepuotų normų mažėjo, o nacionalinių – daugėjo, kol pastarieji kai kuriose teisinio reguliavimo srityse galutinai išstumė recepuotas normas. Tačiau taip buvo ne visur – kai kuriose reguliavimo srityse svetimos teisės šaltiniai dar išliko gana reikšmingi (Maksimaitis, 2001, p. 133). Tai galėjo kelti klausimą dėl teisinės autonomijos ir Lietuvos suverenumo – ar nauja valstybė realiai kūrė savitą teisėkūros sistemą, ar tik perėmė ir adaptavo svetimus modelius? Viena vertus, laikinasis svetimų įstatymų palikimas leido užtikrinti teisinių santykių stabilumą ir, kaip buvo minėta, jau susiformavusių visuomeninių santykių sureguliuavimo tęstinumą. Kita vertus, diskutuotina, ar toks sprendimas buvo pagrįstas ilgalaikėje perspektyvoje – ar valstybė neturėjo aktyviau siekti įtvirtinti nacionalinius teisės aktus ir kuo greičiau eliminuoti perimtą teisę.

Lietuvoje iš norminių teisės aktų visumos savo reikšmė tarp nacionalinės teisės šaltinių, po konstitucijos, kaip pagrindinio šalies įstatymo, aiškiai išsiskyrė įstatymas – aukščiausiosios valdžios valstybėje išraiškos forma (Maksimaitis, 2001, p. 73). Visuotinai pripažįstama, kad įstatymo įsigaliojimas siejamas su jo paskelbimu (promulgavimu), kuris suprantamas kaip oficialus teisės akto paskelbimas nustatyta tvarka oficialiame leidinyje. Įstatymai tarpukario Lietuvoje buvo skelbiami laikraščiuose „Lietuvos aidas“, „Lietuva“ ir specialiame oficialiajame leidinyje „Laikinosios vyriausybės žinios“, vėliau pervadintame „Vyriausybės žiniomis“. Įstatymas pradėdavo galioti jo oficialaus paskelbimo dieną atitinkamame leidinyje. Kadangi nebuvo iškart nustatytos aiškos teisės aktų skelbimo tvarkos, teisingumo ministras 1919 m. išaiškino, jog teisės aktas įsigalioja nuo paskelbimo „Laikinosios vyriausybės žiniose“ arba dienraštyje „Lietuva“ (Maksimaitis, 2001, p. 95-97). 1922 m. Konstitucijos 27 straipsnyje nurodyta, kad įstatymų „skelbimo tvarką ir jų įsiteisėjimo laiką nustato atskiras įstatymas“. 1923 m. gruodžio 5 d. Seimo priimtas Įstatymo skelbimo ir įsigaliojimo įstatymas buvo esminis žingsnis stiprinant Lietuvos teisėkūros procesą, reglamentuojant aiškią ir nuoseklią įstatymų skelbimo bei įsigaliojimo procedūrą. Šis įstatymas buvo nepakeistas ir galiojo visą Lietuvos nepriklausomybės laikotarpį. Įstatymo skelbimo ir įsigaliojimo įstatymo 1 bei 2 straipsniai skelbė, jog Seimo priimtieji įstatymai turi būti perduodami Seimo Pirmininko Respublikos Prezidentui

paskelbti, o įstatymas įgaudavo teisinę galią tik tada, kai jį pasirašydavo tiek Respublikos Prezidentas, tiek Ministras Pirmininkas arba atitinkamas ministras (Įstatymo skelbimo ir įsigaliojimo įstatymas, 1923). Tai įtvirtino oficialią įstatymo perdavimo grandį nuo įstatymo leidžiamosios valdžios vykdomajai valdžiai bei užtikrino valdžių pusiausvyrą. Įstatymas taip pat nustatė oficialią įstatymų skelbimo procedūrą, kurios iki tol trūko. 5 straipsnyje buvo numatyta, kad visi įstatymai turi būti skelbiami oficialiame leidinyje - „Vyriausybės Žiniuose“. Tai prisidėjo prie teisėkūros proceso skaidrumo ir užtikrino visuomenės galimybę susipažinti su naujai priimtais teisės aktais, „Vyriausybės Žinios“ tapo oficialiu šaltiniu, iš kurio buvo galima sužinoti apie galiojančius įstatymus ir jų pakeitimus. Vienas svarbiausių šio įstatymo aspektų buvo įsigaliojimo datos nustatymas. Pagal 7 straipsnį, įstatymas įsigalioja keturioliktą dieną po paskelbimo „Vyriausybės Žiniuose“, nebent pačiame įstatyme būtų nustatyta kitaip.

Pradėjus leisti įstatymus nepriklausomoje Lietuvoje, iš pradžių nebuvo nusistovėjusios terminijos, kaip buvo vadinami leidžiami aktai. Kaip tvirtina M. Maksimaitis „lietuviška teisės terminija ir apskritai profesinė teisininkų kalba tepradėjo formuotis kartu su Lietuvos valstybingumo atkūrimu 1918 m., o tą formavimąsi pirmiausia lėmė atkurtos nacionalinės valstybės poreikiai“ (Maksimaitis, 2007, p. 8). Ne iš karto tvirtai buvo prigijęs ir įstatymo pavadinimas. M. Maksimaitis savo monografijoje pateikia pavyzdžius, jog naudojami tokie terminai kaip įstatymas (pavyzdžiui, Įstatymas kariškiams žeme aprūpinti // LVŽ. 1919, Nr. 8/95), įstatai (pavyzdžiui, Ypatingi valstybės apsaugos įstatai // LVŽ. 1919, Nr. 5/55), statutai (pavyzdžiui, Vilniaus universiteto statutas // LVŽ papildymas. 1918, Nr. 1/3a), dėsniai (pavyzdžiui, Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai // LVŽ papildymas. 1918, Nr. 1/1a), taisyklės (pavyzdžiui, Leidimų ginklams laikyti davimo taisyklės // LVŽ. 1919, Nr. 12/153), sąlygos (pavyzdžiui, Sąlygos stoti į Lietuvos krašto apsaugą // LVŽ. 1919, Nr. 5/58), susitvarkymai (pavyzdžiui, Laikinasis Lietuvos notariato sutvarkymas // LVŽ. 1919, Nr. 2-3/23) (Maksimaitis, 2001, p. 77). Kitaip tariant pastebima, jog žiūrint į šiuos nesuvienodintus terminus iš pirmo žvilgsnio galima nesuprasti, ar tai poįstatyminis aktas, ar įstatymas. Tokie pavyzdžiai kaip „Taisyklės ginklams įsigyti ir nešioti“ ar „Vilniaus universiteto statutas“ rodo, kad teisės terminologijoje „taisyklės“ paprastai laikomos poįstatyminiais aktais, o „statutai“ – specialiais vidaus teisės dokumentais, tačiau šie dokumentai tarpukario Lietuvoje turėjo įstatyminę galią, todėl tokie nesuvienodinti pavadinimai galėjo būti klaidinantys. Išimtį sudarė aktai, įvardinti įstatymais, kuriuos leido Lietuvos Taryba, Lietuvos valstybės Taryba, Ministrų kabinetas, Valstybės Prezidentas ir Seimas (Andriulis, Mockevičius, 1996, p. XVI).

Tarp privatinės teisės šaltinių, palyginti gana plačiai Lietuvos teritorijoje taikytų iki Pirmojo pasaulinio karo, buvo paprotys (Andriulis et al, 2002, p. 387). Tarpukario Lietuvoje teisinis paprotys buvo ne tik paplitęs teisės šaltinis, bet ir veikė kaip netiesioginė teisėkūros forma. Kaip pažymi J. Machovenko, nors teisinio papročio taikymas buvo siejamas su įstatymo spragomis ar specialiais įstatymų leidėjo leidimais, faktinis jo taikymas per Vyriausiojo Lietuvos tribunolo sprendimus įgavo norminį pobūdį – tribunolas aiškindamas, kurį paprotį galima taikyti, o kurio – ne, formavo teisės normų turinį ir ribas (Machovenko, 2022, p. 44). Toks procesas, kai iš esamų paprotinių normų viena pripažįstama kaip galiojanti, o kita eliminuojama iš teisinės sistemos, atitinka teisėkūros esmę – tai aktyvus dalyvavimas kuriant, sisteminant ir apibrėžiant teisės šaltinių visumą.

Galima daryti išvadą, jog atkūrus nepriklausomybę, Lietuvoje buvo siekiama užtikrinti nenutrūkstamą teisinį reguliavimą, išvengiant teisinio vakuumo, todėl laikinai palikta galioti svetimos kilmės, daugiausia Rusijos imperijos receptuota, t. y. kilmės požiūriu svetima teisė. Valstybė aiškiai deklaravo siekį visus teisinius santykius palaipsniui perreguluoti nacionaliniais įstatymais, taip sukuriant pereinamąjį laikotarpį, kurio metu receptuotos teisės dalis mažėjo, o nacionalinės – augo. Susiformavo privatinės teisės partikuliarizmas – skirtingose Lietuvos dalyse galiojo skirtingos privatinės teisės sistemos, priklausomai nuo istoriškai paveldėto norminio pagrindo (Machovenko, 2022, p. 40). Ateityje buvo ketinama vykdyti nacionalinės teisės kodifikaciją, siekiant suformuoti savarankišką teisinę sistemą, tačiau šie planai nebuvo įgyvendinti, laikinasis reguliavimas išliko ilgiau, nei buvo numatyta. Ši problema ir jos padariniai bus išsamiau analizuojami tolesniuose darbo skyriuose.

3.2. Nacionalinės teisės kodifikavimas

Vienas iš ryškiausių teisėkūros rezultatų nepriklausomoje tarpukario Lietuvoje buvo bandymas kodifikuoti nacionalinę teisę. Vis dėlto šis procesas negali būti vertinamas kaip sėkmingas, nes, nepaisant iniciatyvų, iki 1940 metų nė vienas kodeksas taip ir nebuvo priimtas. Problema glūdėjo ne vien techninėse ar organizacinėse kliūtyse, bet ir valstybės institucijų politinėje valioje. Teisės kodifikacija buvo laikoma svarbiausia priemone kovai su teisės partikuliarizmu, taip pat ji buvo suprantama kaip būtina sąlyga teisinės sistemos vientisumui ir aiškumui užtikrinti. Tačiau kodifikacija liko nesuvienodintas, neišbaigtas procesas.

Buvo pripažinta, kad geriausia kiekvieno krašto jungtis, siejanti jo gyventojus į vieną organinį vienetą, yra bendri viso krašto įstatymai. S. Bieliacko nuomone, pareikšta

dar 1928 m. Lietuvos privatinės teisės reforma – vienas iš pirmos svarbos šalies uždavinių (Maksimaitis, 2001, p. 154). Pastoviai leidžiamų naujų teisės aktų gausa reguliuojant socialinius, ekonominius, kultūros, mokslo, darbo ir kitus teisinius santykius vertė įstatymų leidėjus koreguoti priimamų normų tarpusavio ryšį bei nustatyti jų santykį su recepuota teise. Dažniausiai tai buvo daroma pačiuose dokumentų tekstuose nurodant, kas yra keičiama, papildoma anksčiau galiojusiose normose arba įsakmiai nustatoma, kurie anksčiau priimtų aktų ar recepuotos teisės normų nustoja galioti (Andriulis et al, 1996, p. XVI).

Pirmiausia, akivaizdu, kad oficialus norminių aktų sisteminimas tarpukariu faktiškai nebuvo įgyvendintas. Teisės normos, ypačiai baudžiamosios ar darbo teisės srityse, dažniausiai buvo skelbiamos ne sisteminiu būdu ir neoficialiuose šaltiniuose – šiuos darbus vykdė ne valstybės institucijos, o privatūs teisininkai, kartais ministerijų užsakymu, bet be įstatyminės galios (Maksimaitis, 2001, p. 163). Tokia decentralizacija teisėkūros procese reiškė, kad net profesionalūs teisininkai susidurdavo su sunkumais ieškodami, aiškindami ir taikydami galiojančias normas, o tai dar labiau gilino teisinį partikuliarizmą ir teisinį neapibrėžtumą. Tiesa, privačiai parengti rinkiniai buvo inkorporavimo aktai – jie nepriskirtini teisėkūros procesui, kadangi nenustatė naujų teisės normų, o tik sistemino jau galiojančias. Iš esmės, viskas, ką tuo laikotarpiu realiai pavyko padaryti teisės sisteminimo srityje, buvo įvairūs inkorporavimai. Būtent šis sisteminimo būdas aiškiai dominavo, liudydamas apie valstybės pastangų stoką sukurti centralizuotą teisės šaltinių sistemą.

Bandymas pradėti kodifikacijos darbus taip pat buvo pavėluotas. Kodeksas, skirtingai nei inkorporuotas rinkinys, nėra tik mechaninis galiojančių teisės normų sudėjimas į vieną vietą – tai naujas įstatymas, sistemingai perreguliuojantis atitinkamą teisės sritį, remiantis vientisais principais ir moderniu požiūriu. Dėl to kodeksų projektai, net jei ir liko nepriimti, turi būti vertinami kaip reikšmingi tarpukario teisėkūros rezultatai. Pirmieji svarstymai dėl nacionalinių kodeksų rengimo prasidėjo dar 1919 m., tačiau realios pastangos imtis veiksmų pradėtos tik po beveik dvidešimties metų – ketvirtajame dešimtmetyje. Remiantis Valstybės tarybos įstatymo 2 straipsniu Taryba įpareigota tvarkyti ir derinti galiojančius įstatymus ir, skyrium imant, rengti įstatymų kodifikavimo sumanymus. Nepaisant Valstybės Tarybai įstatymiškai pavestos pareigos ne tik derinti galiojančius įstatymus, bet ir imtis jų kodifikavimo, praktiniai šios institucijos veiksmai nuo pat pradžių susidūrė su esminiais iššūkiais. Nors jau pirmajame 1928 m. oficialiajame posėdyje buvo iškeltas įstatymų kodifikavimo prioritetas, realus šio sumanymo įgyvendinimas tuoj pat ėmė strigti. Esminė problema, kaip pastebėjo K. Račkauskas, buvo ne tik idėjų stoka, kiek struktūrinis Valstybės Tarybos pajėgumų trūkumas – nedidelis

personalas greitai buvo mobilizuotas vykdyti Vyriausybės pavedimų, susijusių su viešosios teisės sričių projektų rengimu, o tai atitraukė resursus nuo pradžioje prioritetine laikytos civilinės teisės kodifikacijos (Maksimaitis, 2006a, p. 136-138). Tai atskleidžia gilesnę problemą – tarpukario Lietuvos institucinį nepasirengimą vykdyti plataus masto teisėkūros reformą. Pati teisės kodifikacija reikalauja ne tik teisinių žinių, bet ir ilgalaikio planavimo, žmogiškųjų išteklių bei politinės valios. Šiuo atžvilgiu kodifikacijos klausimas ilgam nugrimzdo į antraeiles pozicijas. Tik ketvirtojo dešimtmečio pabaigoje kodifikavimo darbas buvo atnaujintas. Svarbu pažymėti, kad tik tuomet buvo suformuota speciali komisija civilinio kodekso rengimui, kuriai pirmininkavo Valstybės tarybos pirmininkas S. Šilingas. Nors iki 1940 m. vasaros pavyko parengti prievolių teisės bendrosios dalies bei šeimos ir globos teisės skyrius (Maksimaitis, 2006a, p. 149), kurie savaime yra reikšmingas pasiekimas, vis dėlto reikia kritiškai vertinti faktą, jog šis darbas buvo pradėtas pernelyg vėlai.

Vertinant baudžiamosios teisės kodifikaciją, būtina konstatuoti, kad ši sritis nebuvo suvokiama kaip tokio pat skubumo reikalaujanti, kaip civilinė teisė. Visoje Lietuvos teritorijoje (išskyrus Klaipėdos kraštą) galiojo palyginti naujas, 1903 m. Rusijos imperijos Baudžiamasis statutas, todėl kurį laiką buvo tikimasi jį koreguoti, o ne iš karto keisti nauju kodeksu. Pirminiai ketinimai baigti šio statuto korekcijas ir tik po pavesti jo redagavimą kompetentingai komisijai nebuvo įgyvendinti – kasdieniai Valstybės tarybos uždaviniai šiuos planus atidėjo. Baudžiamosios teisės kodifikacija atnaujinta tik pradėjus rengti civilinį kodeksą, bet šį kartą buvo imtasi platesnio užmojo – nutarta kurti visiškai naują lietuvišką baudžiamąjį kodeksą. Šiam tikslui 1938 m. buvo sudaryta speciali komisija, kuri, nepaisant laiko stokos, iki 1940 m kovo 5 d. spėjo baigti pirmąjį projekto variantą – pirmąją kodekso knygą, skirtą bendrosios dalies baudžiamosios teisės klausimams (Maksimaitis, 2006a, p. 149-152). Taigi, nors šis darbas rodo tam tikrą pažangą, jis taip pat patvirtina, kad sisteminės teisėkūros vizijos iki pat sovietinės okupacijos taip ir nepavyko įgyvendinti. Baudžiamojo kodekso rengimo atidėliojimas bei vėlyvas projektų parengimas leidžia kritiškai vertinti valstybės gebėjimą reaguoti į akivaizdžiai žinomą būtinybę turėti nuoseklią ir nacionaliniais pagrindais sukurtą baudžiamosios teisės sistemą. Kitaip tariant, tiek civilinės, tiek baudžiamosios teisės kodifikacijos istorija atskleidžia, kad tarpukario Lietuvoje teisėkūros rezultatai buvo riboti – trūko aiškaus organizacinio modelio, pastovių institucijų įsitraukimo ir darbo bei ilgalaikės strategijos.

Svarbu pabrėžti, kad Teisių fakulteto dėstytojai reikšmingai prisidėjo ne tik akademinė, bet ir praktinė veikla atkuriant Lietuvos valstybės teisinę sistemą, rengiant norminius aktus ir sisteminant juos. Žymūs teisininkai, tokie kaip A. Krikščiukaitis, P.

Leonas, A. Tumėnas ir kiti, turėjo didžiulį indėlį, tačiau jų iniciatyvos daugiausia liko akademiniam lygmenyje, o valstybė beveik nerėmė jų pastangų. Kaip pabrėžia J. Machovenko, nors šie teisininkai veikė itin sudėtingomis sąlygomis ir padėjo formuoti teisinės sistemos pagrindus, teisėkūros lygmeniu tarpukario Lietuva reikšmingai nepažengė į priekį – nepavyko pašalinti privatinės teisės partikuliarizmo, išstumti recepuotos teisės, o sisteminimas liko fragmentiškas ir neoficialus (Machovenko, 2009, p. 28-29). Taigi, nors kodeksai nebuvo priimti, pats jų rengimas parodė teisinės sistemos modernizavimo poreikį. Jei teisės kodifikacija būtų pradėta anksčiau ir būtų buvusi įgyvendinama nuosekliau, galima manyti, kad iki 1940 m. būtų pavykę parengti bent kelis pilnus kodeksus, kurie galėjo tapti nacionalinės teisės pagrindų dalimi.

IŠVADOS

1. Tarpukario Lietuvos teisėkūros subjektų sistema buvo nevienalytė ir nuolat kito – nuo Valstybės Tarybos, kaip laikinosios įstatymų leidžiamosios institucijos, iki vėlesnių Seimų, kurių įgaliojimai priklausė nuo konstitucinių nuostatų ir politinio režimo pobūdžio. Realioji teisėkūros galia dažnai persidengdavo su vykdomosios valdžios funkcijomis, ypač autoritarinio valdymo laikotarpiu.
2. Teisėkūros procedūros tarpukario Lietuvoje buvo reglamentuotos Valstybės Tarybos, Steigiamojo Seimo bei Seimų statutuose ir konstitucijose, tačiau jų turinys ir taikymo nuoseklumas priklausė nuo konkretaus teisėkūros subjekto ir laikotarpio. Ankstyvieji statutai atspindėjo vyraujančią parlamentinį režimą, tuo tarpu vėlesni, ypač 1936 m. Seimo statutas, atskleidė augančią vykdomosios valdžios įtaką. Procedūros nebeatitiko demokratinės principų.
3. Atliktas tyrimas atskleidė, kad po nepriklausomybės atkūrimo 1918 m. Lietuvos teisinė sistema buvo grindžiama recepuotos – svetimos teisės normų perėmimu, kuris buvo pasirinktas kaip pragmatiškas sprendimas užtikrinant nenutrūkstamą teisinį reguliavimą. Vis dėlto tai sudarė reikšmingų problemų: skirtingose Lietuvos teritorijose galiojo nesuderintos skirtingų teisinių tradicijų normos, recepuota teisė neprilygo nepriklausomos valstybės demokratiniams idealams, nebuvo sistemingai išversta į lietuvių kalbą. Tai nulėmė teisinio partikuliarizmo susiformavimą ir trukdė nuosekliam nacionalinės teisės kūrimui.
4. Nacionalinės teisės sisteminimo ir kodifikacijos procesas tarpukario Lietuvoje pasižymėjo fragmentiškumu, politinės valios ir institucinės paramos stoka. Nepaisant kelių reikšmingų bandymų – ypač civilinės ir baudžiamosios teisės srityse – iki 1940 m. nebuvo priimtas nė vienas kodeksas. Įstatymų sisteminimas buvo vykdomas daugiausia privačia iniciatyva, be valstybės institucijų priežiūros, o teisinių normų inkorporavimas liko riboto poveikio priemonė.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai:

Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai (1918). *Lietuvos Aidas*, 130.

Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai dėsniai (1919). *Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai dėsniai*. Kaunas.

Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija (1920). *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 37/407.

Lietuvos Valstybės Konstitucija (1922). *Vyriausybės žinios*, 100/799.

Lietuvos Valstybės Konstitucija (1928). *Vyriausybės žinios*, 275/1778.

Lietuvos Konstitucija (1938). *Vyriausybės žinios*, 608/4271.

Valstybės Tarybos Statutas (1919). Kaunas.

Mažojo Seimo sudarymo įstatymas (1920). *Vyriausybės žinios*, 50.

Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas (1921). *Vyriausybės žinios*, 71-635.

Įstatymų skelbimo tvarkos ir jų įsiteisėjimo įstatymas (1923). *Vyriausybės žinios*, 146-1049.

Seimo Statutas (1924). *Vyriausybės žinios*, 163-1152.

Valstybės Tarybos įstatymas (1928). *Vyriausybės žinios*, 283/1813.

Seimo rinkimų įstatymas (1936). *Vyriausybės žinios*, 533-3704.

Seimo Statutas (1936). *Vyriausybės žinios*, 550-3828.

Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (2012). *Valstybės žinios*, 110-5564.

Specialioji literatūra:

Andriulis A., Mockevičius R. (1996). *Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15)*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.

Andriulis V. ir kt. (2002) *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia.

Ažubalytė, R. ir Tamošiūnienė, E. (2013). Civilinė ir baudžiamoji justicija 1918-1940 m.: iš Šapoka, G. (red.). (2013). *Teisės raida: retrospektyva ir perspektyva. Liber Amicorum Mindaugui Maksimaičiui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 200-255.

Bilevičiūtė, E. ir kt. (2017). *Lietuvos Konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Registrų centras.

- Birmontienė T. ir kt. (2001). *Lietuvos konstitucinė teisė*. Antras leidimas. Vilnius: LTU Leidybos centras.
- Blažytė-Baužienė D., Tamošaitis M. ir Truska L. (2009). *Lietuvos Seimo istorija : XX-XXI a. Pradžia*. Vilnius: Baltos lankos.
- Butvilavičius, D. (2009). Steigiamosios ir įsteigtosios valdžių konstitucinė skirtis. *Socialinių mokslų studijos*, 2(2), 79-99.
- Galginaitis, J. (2002). Teisinė sistema ir pagrindinės jos sistemos kaip lyginamosios teisėtyros objektas. *Teisė*, 44, 31-41.
- Griškevič L. ir kt. (2016). *Lietuvos konstitucionalizmo istorija (istorinė Lietuvos konstitucija). 1387 m. – 1566 m. – 1791 m. – 1918 m. – 1990 m.* Monografija. Vilnius: VU leidykla.
- Jarašiūnas E. (2003). *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir konstitucinis teismas*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
- Jovaišas, K. (2002). *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 2 dalis*. Vilnius: Teisės institutas.
- Kasparavičius, A. (2006). Parlamentarizmo ir politinės kultūros problemos Lietuvoje 1920-1926 metais. *Parlamento studijos*, (6), 43-70.
- Lastauskienė, G. ir kt. (2020). *Teisės teorija*. Vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
- Machovenko, J. (2001). Luomo teisinė samprata. *Teisė*, 38, 49-56.
- Machovenko, J. (2009). XIII-XX a. *Lietuvos teisės sistemos istorija*. Habilitacijos procedūrai teikiamų mokslo darbų apžvalga, socialiniai mokslai, teisė, Vilniaus universitetas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
- Machovenko, J. (2019). Lietuvos Valstybės Taryba ir Steigiamasis Seimas kaip steigiamosios ir įsteigtosios valdžios institucijos. *Iš Teisės viršenybės link: recenzuotų mokslo straipsnių rinkinys*. Mokslinis redaktorius B. Sudavičius. Vilnius: Vilniaus universiteto Teisės fakultetas, 161–180.
- Machovenko, J. (2022). Teisinių papročių taikymas Lietuvoje 1919–1940 m. *Teisė*, 123, 38-49.
- Maksimaitis, M. (2000) Mažasis Seimas – ryškus epizodas Lietuvos parlamentarizmo raidoje. *Jurisprudencija*, 17(9), 5-13.
- Maksimaitis, M. (2001). *Lietuvos teisės šaltiniai 1918-1940 metais*. Vilnius: Justitia.
- Maksimaitis, M. (2005). *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė*. Vilnius.

- Maksimaitis M. (2006). Lietuvos Seimo 1936 metų reforma. *Jurisprudencija*, 9(87), 19-25.
- Maksimaitis, M. (2006). *Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje 1928-1940 m.* Vilnius: Justitia.
- Maksimaitis, M. (2007). Prie lietuviškos teisės kalbos ištakų. *Jurisprudencija*, 5(95), 7-13.
- Maksimaitis, M. (2012). Rusijos teisės šaltiniai Lietuvoje 1918–1940 m. *Jurisprudencija*, 19 (2), 403-418.
- Maksimaitis, M.; Vansevičius, S. (1997). *Lietuvos valstybės ir teisės istorija*. Vilnius: Justitia.
- Mikelėnas, V. (1994). Reform of Civil Law in Lithuania During the Period of 1990–1994 *Teisė*, 28.
- Mikelėnas, V. (2000). Unification and Harmonization of Law at the Turn of the Millennium: The Lithuanian Experience. *Uniform Law Review*. 2.
- Ragauskas, P. (2005). *Įstatymų leidyba Lietuvoje: samprata ir institucinis modelis*. Vilnius: Petro ofsetas.
- Romeris, M. (1937). *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. I dalis*. Kaunas.
- Romeris, M. (1990). *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Vilnius: Mintis.
- Skirius, J. Šapoka G. (2001). *Iš Lietuvos teisės ir valstybės istorijos. Straipsnių ir mokslinių darbų ištraukos*. Vilnius: LTU leidybos centras.
- Šapoka, A. (red.). (1989). *Lietuvos istorija. Lietuvos istoriografija*. Vilnius: Mokslas.
- Šileikis E. (1996). *Seimo nario teisinė padėtis*. Vilnius: Finansų ministerijos Mokymo centro leidybos grupė.
- Švoba, A. (1990). *Seiminė ir prezidentinė Lietuva*. Vilnius: Vyturys.
- Truska L. (2004). Parlamentizmo I Lietuvos Respublikoje (1918-1920 m.) bruožai. *Parlamento studijos*, (2), 63-93.
- Truska, L. (2003). 1938 metų Konstitucija. Iš: *Mūsų konstitucionalizmo raida: Straipsnių rinkinys*. Vilnius: Valstybės žinios, 196-204.
- Vinkleris, P. (2002). *Lietuvos Respublikos prezidento statusas ir įgaliojimai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
- Žalimas, D. (2017). Demokratinės valstybės pagrindai 1922 m. Lietuvos valstybės Konstitucijoje: žvilgsnis iš galiojančios Konstitucijos perspektyvos. *Parlamento studijos*, 23, 63–89.

Teismų praktika

Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas.
Valstybės žinios, 1993, 35-807.

Teisėkūros subjektai, procedūros ir rezultatai Lietuvoje 1918–1940 m.

Ūla Sedelskytė

Magistro darbe analizuojami teisėkūros proceso aspektai Lietuvoje 1918–1940 m. laikotarpiu, dėmesį sutelkiant į teisėkūros subjektų veiklą, procedūrų reglamentavimą ir teisėkūros rezultatus – norminius teisės aktus. Tyrimo metu nagrinėta, kaip keitėsi įstatymų leidybos organizavimas įvairiais konstituciniais etapais – nuo demokratinio iki autoritarinio režimo įsigalėjimo. Darbe siekta įvertinti, kokį vaidmenį turėjo tokios institucijos kaip Valstybės Taryba, Steigiamasis Seimas, Seimas, Prezidentas ir Ministrų kabinetas. Atskleidžiamos jų funkcijos, įgaliojimai ir įtaka teisėkūros procesui.

Paaikškėjo, kad nors formaliai galiojo parlamentinis modelis, reali įstatymų leidyba, ypač autoritarinio valdymo laikotarpiu, dažnai buvo vykdoma vykdomosios valdžios iniciatyva, o procedūros neretai atliekamos formaliai. Receptuotos teisės normos ilgą laiką išliko dominuojančios, o nacionalinės teisės kūrimas buvo fragmentiškas. Nors buvo bandyta teisę sisteminti ir kodifikuoti, šie procesai pradėti per vėlai, todėl liko neįgyvendinti.

Išvadose nustatyta, kad teisėkūros procesas tarpukario Lietuvoje ne visada atitiko demokratinius teisėkūros principus – trūko institucinės pusiausvyros ir stabilumo. Dažni konstituciniai pokyčiai silpnino teisinės valstybės pagrindus.

SUMMARY

Legislative subjects, procedures and results in Lithuania 1918-1940

Ūla Sedelskytė

The Master's thesis analyses the aspects of the legislative process in Lithuania in the period 1918-1940, focusing on the activities of the legislative subjects, the regulation of procedures and the results of the legislative process - normative legal acts. The study examines how the organisation of the legislative process evolved during the various constitutional phases, from democratic to authoritarian regimes. It sought to assess the role of institutions such as the Council of State, the Constituent Assembly, the Seimas, the President and the Cabinet of Ministers. Their functions, powers and influence on the legislative process are revealed.

It shows that, although a parliamentary model was formally in place, actual lawmaking, especially during the period of authoritarian rule, was often executive-initiated and procedures were often carried out in a formal manner. Prescribed legal norms remained dominant for a long time and the development of national law was fragmented. Although attempts have been made to systematise and codify the law, these processes started too late and have remained unimplemented.

The findings show that the legislative process in inter-war Lithuania did not always comply with the democratic principles of lawmaking, lacking institutional balance and stability. Frequent constitutional changes weakened the foundations of the rule of law.