

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
VALSTYBINIO VALDYMO FAKULTETAS
TEISĖS ISTORIJOS KATEDRA

IRENA KRYŽANAUSKIENĖ
Teisės ir valdymo studijų programa

**PARLAMENTINIŲ PROCEDŪRŲ RAIDA LIETUVOS RESPUBLIKOS
SEIME 1918-1940 m.**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas – habil. mokslų daktaras,
Profesorius Mindaugas Maksimaitis

Vilnius, 2004

TURINYS

Įvadas.....	3 p.
I. Seimo procedūrų reglamentavimo teisinė bazė.....	8 p.
II. Pagrindinės parlamentinės procedūros.....	15 p.
2.1 Seimo nario statusą reglamentuojančios procedūros:.....	15 p.
a) Priesaika;.....	15 p.
b) Seimo nario mandatas;.....	18 p.
c) Tautos atstovo teisės (vienasmenės ir kolektyvinės);.....	19 p.
d) Tautos atstovo pareigos ir atsakomybė.....	24 p.
2.2 Įstatymų leidybos procesas:.....	26 p.
a) Įstatymų projektų inicijavimas.....	27 p.
b) Įstatymų projektų svarstymas ir priėmimas.....	29 p.
2.3 Procedūros, reglamentuojančios parlamentinę vyriausybės kontrolę.....	36 p.
III. Istorinės parlamentinių procedūrų raidos pamokos.....	43 p.
Išvados ir siūlymai.....	51 p.
Naudotos literatūros sąrašas.....	57 p.
Reziume (anglų k.).....	59 p.
Priedų sąrašas.....	61 p.
Priedai	

IVADAS

Magistro baigiamojo darbo tema – „Parlamentinių procedūrų raida Lietuvoje 1918-1940 m.“. Apmąščius temą drįstume teigti, jog parlamento procedūrų ir funkcijų suvokimas teisine prasme yra svarbus, nes nepakankamas (arba netinkamas) procedūrinis Seimo veiklos suregulavimas sudaro kliūtis parlamentui, kaip tautos atstovybei, atlikti jam pavestus uždavinius: garantuoti priimamų įstatymų kokybę, užtikrinti demokratinį valstybės valdymą ir tuo pateisinti tautos lūkesčius.

Tema aktuali. Pasirinktą temą nagrinėti paskatino tai, kad:

Pirma. Parlamentinių procedūrų raidos klausimais nepavyko rasti jokių diskusijų ar samprotavimų, o tai reikštų, kad Lietuvos teisės doktrina šiuo klausimu nėra pakankama. Norėjosi bent iš dalies užpildyti teisės literatūroje šiuo klausimu esančią spragą. Jei tai pavyktų – tikslą laikytume pasiektu.

Antra. Lietuvos valstybinio gyvenimo realijos:

a) Šių (2004-ųjų) metų vasarą, kilus įtarimams dėl kai kurių Seimo narių galimos korupcijos, prisimintas daugiau nei prieš metus Seime įregistruotas „Lietuvos Respublikos teisėkūros metmenų“ projektas¹, kuriame siūloma nemažai Seimo statuto pataisų, leidžiančių „apsunkinti“ įstatymo leidybos procedūras vardan įstatymų kokybės ir jų priėmimo skaidrumo. Dalis pataisų priimta 2004.11.09 LR Seimo statutu Nr. IX-2545.

b) Po LR Konstitucinio Teismo nutarimo², nustačius Statuto neatitikimą LR Konstitucijai, jame darytinos pataisos dėl Seimo nario teisių ir pareigų.

Trečia. Parlamentas Lietuvoje (Lietuvos Respublikos Seimas) yra įstatymų leidžiamoji institucija. Išskirtinė Įstatymų leidimo funkcija lemia šios institucijos deramą ir garbingą vietą valstybės valdžių sistemoje. Parlamentarizmo tyrimų plačiąja prasme aktualumą pagrindžia ir „Parlamento teisės“ kurso (programos) dėstymas Lietuvos teisės universiteto studentams. Čia analizuojamos istorinės ir teorinės parlamentarizmo raidos prielaidos, Lietuvos Respublikos seimo teisinis statusas, jo vieta valstybės valdžios institucijų sistemoje ir kompetencija. Gal būt šis darbas galės pasitarnauti minėto kurso turiniui praplėsti.

Ketvirta. Įdomu patyrinėti istoriniu aspektu koku mastu parlamentinės procedūros atspindėjo šalies politinę orientaciją. Kaip jomis reiškiasi visuomenės demokratėjimo procesai.

Tema pasirinkta teisės istorijos katedroje. Tai nėra atsitiktinumas. Norėdama suprasti esamas (šiuolaikines) parlamento procedūras, jų pobūdį ir apimtį, privalau susipažinti su

¹ Seimo nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo" Projektas (+metmenys). IXP – 2514.2003 04 14.

² Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo Nutarimas "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo Statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 d. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai". 2004 m.07.11, Vilnius.

istorinėmis parlamento funkcijų ištakomis. Raida yra procesas, kurį reikia pažinti nuo užuomazgų. Vadinasi, koki nors reikšmingesnę tam tikros nacionalinės teisės sistemos tyrinėjimą derėtų pradėti nuo žvilgsnio atgal – į tos teisės ištakas.

Parlamentinių procedūrų svarbą ir senumą liudija joms skiriamas dėmesys dar nuo Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės laikų. Pagal 1529 m. Lietuvos statutą įstatymų leidyboje dalyvavęs organas, buvo Ponų taryba (savotiškas vyriausybės analogas), o ypač svarbių valstybinių klausimų sprendimui ir teisės aktų svarstymui bei priėmimui didysis kunigaikštis šaukdavo ir Seimą. Studijuojant šio statuto mokslinius tyrinėjimus galime suprasti, kad tuo metu valdžios institucijų darbas taip pat buvo reglamentuotas tam tikromis procedūromis. Jau 1492 m. Aleksandro privilegijoje buvo įteisinta tvarka, pagal kurią ne tik Statutas, bet ir atskiri įstatymai, prieš juos priimant, turėjo būti svarstomi ir aprobuojami Ponų Taryboje ir tik po to teikiami Seimui. „Per pirmuosius tris XVI a. dešimtmečius buvo parengti keleri didžiojo kunigaikščio nuostatai jo dvarų valdytojams, svarbūs Ponų tarybos nuostatai ir kitokie reikšmingi dokumentai” [30, p. 42]. Taipogi tai, kad toks svarbus teisės aktas kaip Statutas Seime buvo pristatytas karaliaus vardu, „reiškė ne daugiau nei to reikalavo oficialus ano meto valdžios etiketas, dabar sakytume reglamentą” [30, p. 55]. Tam tikra procedūra leidžiant valstybinės reikšmės teisės aktus buvo laikomas ir penegirikos rašymas. Detalesnių žinių apie ano meto Seimų procedūras tiesiog neišliko.

Šio darbo tyrimo dalykas – Lietuvos Parlamentų veikla 1918 -1940 m. Tyrimo objektas – kai kurios Lietuvos Seimų ir jų pirmtakų 1918 - 1919 m. Valstybės Tarybos parlamentinės procedūros. Analizė apima parlamento procedūrų atsiradimą po 1918-ųjų m., jų formavimosi eigą, įtvirtinimą pirmojo nepriklausomos Lietuvos laikotarpio Lietuvos teisės aktuose bei fragmentišką dabartinio Seimo procedūrų reglamentavimo apžvalgą pagrindiniuose parlamentines procedūras nustatančiuose teisės šaltiniuose. Rašydama darbą norėjau išsiaiškinti ir temos turinį ir teisinės minties raidą. Vadovavausi nuostatomis, kad norminė medžiaga yra reikšmingesnė už jos komentarą. Tokiu būdu sąmoningai stengiausi remtis daugiausia normine medžiaga, atskirai to neišskirdama, vengdama vadovėlių tiesų perpasakojimo. Na, o šį darbą reikėtų laikyti bandymu pradėti išsamius parlamentinių procedūrų tyrimus Lietuvos parlamentų istorijoje.

Magistro darbo tiesioginis tikslas – išanalizuoti kai kurių parlamentinių procedūrų taisykles, atskleisti jų pokyčius ir tų pokyčių priežastis Lietuvos teisės istorijoje. Tyrimo pagrindu sieksime gauti išvadas, kuriomis remiantis galima plačiau pažinti dabartinio Seimo procedūrinės taisykles, jų prigimtį, o kartu įnešti „savąją” dalį į Lietuvos teisės istoriją.

Siekiant užsibrėžto tikslo, iškėlėme sau tokius tyrimo uždavinius:

Pirma. Atskleisti ir išanalizuoti, kaip keitėsi Seimo nario statusas atskirais istoriniais laikotarpiais. Kokios parlamentinės procedūros ir kokiuose teisės aktuose turėjo užtikrinti reikiamus Seimo nario įgaliojimus: mandatų patikrinimo procedūra, priesaika, darbo drausmės taisyklės (pareigos), teisės (vienasmėnės ir kolektyvinės). Kaip minėtos procedūros įtakojo Seimo nario atsakomybę bei parlamento veiklos efektyvumą.

Antra. Išnagrinėti įstatymų leidybos procesą, jo pokyčius bei tų pokyčių priežastis. Parengti įstatymų leidybos procedūrinės schemas pagal atskirus parlamentų statutus.

Trečia. Atlikti procedūrų, skirtų Vyriausybės parlamentinei kontrolei, raidos analizę ir nustatyti išryškėjusias tendencijas bei jų priežastis. Atsakyti į klausimą: kokią įtaką šių procedūrų pokyčiai darė demokratijos principų įgyvendinimui visuomenėje ir valstybėje.

Ketvirta. Išryškinti parlamentinių procedūrų raidos istorines pamokas ir problemas dabartinės LR Konstitucijos ir Seimo statuto (1998-ųjų red.) fone t.y. pabandyti nustatyti, kokie parlamentinių procedūrų raidos momentai gali būti reikšmingi šiandien, siekiant patobulinti dabartinio Seimo statute reglamentuotas procedūras.

Penkta. Nustatyti Seimo statuto, kaip teisės akto, svarbą Lietuvos Seimų teisinei padėčiai valstybinėje valdžių sistemoje.

Siekiant visapusiškai atskleisti baigiamojo darbo temą ir atsakyti į čia iškeltus uždavinius, panaudoti įvairūs teisinio tyrimo metodai: lyginamosios analizės, istorinis, klasifikacijos ir apibendrinimo. Kaip pagalbinis darbe naudojamas ir aprašomasis metodas, kuris leistinas tuomet, kai tiriamuoju klausimu nėra jokios atrinktos ir susistemintos medžiagos. Parlamentines procedūras, kaip teisinės normas, formaliu požiūriu lyginti leidžia tokie kriterijai, kaip vienoda teisės normos prigimtis (kilmės šaltinis) ir paskirtis. Skiriasi tik funkciniai kintamieji (įvairios istorinės-faktinės situacijos, kuriose jos veikia). Procedūrų lyginimas turinio ir formos atžvilgiu įgalina nustatyti pačios teisės normos evoliuciją, o lyginimas laiko atžvilgiu duoda galimybę įvertinti istorinę patirtį, o dėl to ir geriau suprasti istorinio etapo įvykių priežastinį ryšį. Be to raidos niekada nebūna be istorijos pradžios ar, kitaip tariant, be atskaitos taško. „Istorinis metodas leidžia nustatyti politinių ir teisinių reiškinių raidos sąlygas ir prielaidas, istorinį jų nuoseklumą ir perėjimą iš vienu istoriškai būtinų stadijų į kitas<...>. Be istorinio tyrimo t.y. be tikrovės objekto raidos, negali būti jo esmės žinių t. y. teorijos”[23, p. 12]. Aprašomasis metodas neišvengiamas, kai reikia pateikti analizei tiriamus duomenis iš pačių pirminių šaltinių (teisės aktų), o ne iš jų apžvalgų ar kritikos.

Vystant magistro mokslinį darbą svarbu nustatyti tyrimo apimtį. Darbe nenagrinėsiu visų parlamentinių procedūrų. Parlamentinė veikla labai plati ir, priešingu atveju, rizikuočiau atitikti magistro darbui keliamus reikalavimus. Analizė nebus labai išsami, nes kai kurios darbe nepalietos parlamento veiklos formos gal būt ir galėtų duoti pilnesnį tyrimo rezultatą. Ypač tai

pasakytina apie pareigūnų skyrimą, kuris labai šykščiai atsispindi tiriamuoju laikotarpiu mūsų analizei pasirinktuose dokumentuose: konstitucijose ir statutuose, ko nepasakytume apie analogiškus teisės aktus šiandien.

Verta pažymėti, kad tiriamojo laikotarpio Seimo nario statusą reglamentavusias procedūras (teises, pareigas, imunitetus) glaustai apžvelgia Egidijus Šileikis, analizuodamas šių dienų Seimo nario teisinę padėtį [28, p. 8-20].

Istorinė faktų analizė daroma remiantis profesoriaus Mykolo Romerio darbais, liečiančiais konstitucinį Seimo statusą ir profesoriaus Mindaugo Maksimaičio Lietuvos teisės istorijos monografijomis, vadovėliais ir straipsniais. Analizuojami ir kitų autorių darbai, vienu ar kitu aspektu susiję su nagrinėjama tema. Vieni darbai spausdinti atskiromis knygomis kiti dalyvaujant kaip bendraautoriams rengiant bendrus leidinius arba publikuoti specialiuose teisinės periodikos leidiniuose. Tai Petro Viktoro Raulinaičio, Egidijaus Jarašiūno, Petro Ragausko, Tomos Birmontienės, Egidijaus Šileikio ir kitų autorių darbai.

Darbo turinys atskleidžia, kad nagrinėsiu sekančias procedūras:

- Seimo nario statusą įtvirtinančias procedūras: priesaiką ir kt.;
- įstatymų leidybos procedūras;
- procedūras parlamentinei Vyriausybės kontrolei vykdyti.

Neabejoju, kad tai pagrindinės Lietuvos parlamentų procedūros, kurios sudaro esminę dėstomąją darbo dalį. Kaip minėta, tyrimo apimtis – čia išvardintų trijų Seimo procedūrų grupių analizė 1918-1940 m. laikotarpiu, iš dalies paliečiant ir esamojo Seimo būklę, kalbant apie istorines procedūrų raidos pamokas ar gal būt iš tyrimo kilsiančius pasiūlymus Seimo statuto tobulinimui.

Derėtų paminėti ir tai, kad tekste žodžiai „seimas“ ir „parlamentas“, „tautos atstovas“ ir „seimo narys“ bus vartojami kaip sinonimai, nors kai kurie autoriai ir išvelgia juose tam tikrų prasminių niuansų skirtumus. Šios sąvokos apims ir užuomazginėse parlamento stadijose funkcionavusią Lietuvos įstatymų leidžiamąją instituciją – Valstybės Tarybą (toliau VT), o žodžiai „konstitucija“ ar „laikinoji konstitucija“ gali apimti ir 1918-1919 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatinius dėsnius (toliau LKPD).

Pradedant temos analizę svarbu apibrėžti pagrindines sąvokas. Tai leidžia išvengti interpretacinių nesusipratimų, keblumų ir yra tikslinga moksliniame darbe.

Terminas procedūra kilęs iš lotynų kalbos žodžio „procedo“, lietuvių kalba reiškiančio „einu į priekį“. Tai veiksmų, kuriais siekiama kurio nors tikslo atlikimo eilės tvarka, paprastai iš anksto nustatyta teisės aktų ar kitų normų.

Parlamentas – įstatymų leidimo ir svarbiausias tautos atstovavimo organas. Parlamentinės procedūros yra tie tautos valią atstovaujančios institucijos – parlamento – veiksmai, išreikšti teisės normomis, kuriais jis pats reglamentuoja savo struktūrinių elementu įgaliojimus, savo

darbo tvarkos taisykles, santykiuose su kitomis valstybinės valdžios institucijomis (Prezidentu, Vyriausybe) bei tauta, atlikdamas pagrindines jam Konstitucijos pavestas funkcijas: įstatymų kaip aukščiausio rango norminių teisės aktų, leidybą, Vyriausybės darbo kontrolę ir kitas. Parlamentas, kaip svarbiausia tautos atstovavimo institucija, veikia turėdamas plačius įgaliojimus ir galias. Tai paprastai numatoma įvairaus lygio teisės aktuose, tačiau pagrindiniai yra Konstitucijos ir Seimų statutai.

Raida – tai daikto ar reiškinio atsiradimas, vystymasis, kaita. Raidos aspektas leis atskleisti laiko faktoriaus svarbą išnykstant ar keičiantis vienoms ir formuojantis kitoms procedūroms. Ypač ženklaus laiko poveikis stebimas, lyginant pirmojo ir antrojo nepriklausomybės laikotarpio Seimų statutų nuostatas. Tačiau mūsų darbo uždavinys – atskleisti pirmojo nepriklausomybės laikotarpio parlamentinių procedūrų pokyčius bei juos sąlygojusius veiksniai, teigiamas ir neigiamas įvykusių pokyčių puses.

Taigi, išsiaiškinus sąvokas, drįstame formuluoti parlamentinių procedūrų raidos Lietuvoje apibrėžimą. Parlamentinių procedūrų raida Lietuvoje – tai visuma norminio pobūdžio taisyklių ir pagal jas atliekamų veiksmų, Lietuvos teisės aktais priskirtų tautos atstovaujamos institucijos - Seimo - kompetencijai, šių taisyklių ir veiksmų atsiradimas ir vystymasis, apimties bei būklės kaita. Apibrėžimas yra universalus pobūdžio. Tai apima ir galiojusias ir galiojančias (esamas) Seimo funkcijas, kurių pagrindu yra atliekamos tam tikros procedūros. Tačiau mes dėmesį koncentruosime 1918 m. – 1940 m. laikotarpiui, kaip to reikalauja šio darbo tema.

I. SEIMO PROCEDŪRŲ REGLAMENTAVIMO TEISINĖ BAZĖ

Įprastinės Seimo procedūros – įstatymų leidyba (ne veltui parlamentas yra vadinamas įstatymų leidžiamąją valdžia), Seimo struktūrinių darinių (tame tarpe ir atskiro Seimo nario) įgaliojimų nustatymas, tarptautinių sutarčių ratifikavimas ar denonsavimas, Vyriausybės kontrolė, pareigūnų skyrimas ar jų kandidatūrų teikimas ir kt. Parlamento procedūrų teisinė bazė – tai visuma norminių teisės aktų, įtvirtinančių parlamento kaip kolegialaus organo, jo sudedamųjų dalių (frakcijų, komitetų, komisijų ir kt.) bei pavienių atstovų veiklos juridinius pagrindus, veikimo procedūras. Šiuos teisės aktus analizuojant ir gretinant galima lyginamuoju būdu vystyti temą.

1918-1940 m. laikotarpio parlamentų veiklos teisinę bazę sudaro Konstitucijos (atitinkamai 1920 m., 1922 m., 1928 m., 1938 m.), bei Laikinieji Lietuvos Valstybės Konstitucijos pamatiniai dėsniai (1918 m. – 1919 m.), taip pat trys Seimų, įskaitant ir Steigiamąjį seimą, statutai (1920 m., 1924 m., 1936 m.) bei jų pirmtakai 1918 m. ir 1919 m. Valstybės Tarybos statutai. Taip pat paminėtini ir kiti įstatymai, skirti apibrėžti Seimo nario teisėms, kai kurie Seimo rinkimų įstatymai, įtraukiantys Seimo nario priesaikos tekstą ir davimo (priėmimo) tvarką, teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymai ir kt.

Dažniausiai remsimės tik konstitucijomis ir Seimų statutais, todėl, kad tai neabejotinai kertiniai norminiai teisės aktai, reglamentuojantys parlamentų darbą ir sudarantys parlamentinių procedūrų teisinės bazės pagrindą. Konstitucijos, kaip pagrindiniai šalies įstatymai materialinės teisės normomis įtvirtina esminį konstitucionalizmo principą - valdžios institucijų galių atribojimą ir pagrindines funkcijas, lemiančias tolesnes tų institucijų veiklos procedūras. Ypač tuo laikotarpiu (1918 – 1940 m.), kai Konstitucijos, sekant M. Romeriu, buvo laikomos deklaratyvaus pobūdžio aktais, skirtais ne tiek tiesiogiai piliečiams, kiek įstatymų leidėjui, jų svarba apibrėžiant parlamento veiklos sritis ir būdus yra neabejotina. Ne veltui E. Jarašiūnas šio laikotarpio (iki XX a. vidurio) konstitucijas įvardija kaip *procedūrų konstitucijas* [20, p. 32]. Tačiau, manytina, kad daugiau reikšmės Seimo veiklos reguliavimui turėję Seimų statutai, savo aktualiai veikiančiomis procesinėmis teisės normomis realiai vykdę tautos atstovybės darbo reguliavimą ir tuo, galima galvoti, lėmę tikrąjį Seimo statusą, jo vietą valstybės valdžios sistemoje. Vykstant valstybės kūrimo darbui ir esant grėsmingai išorinių jėgų įtakai, bei nesutvirtėjusiam valstybės vidaus gyvenimui, konstitucijos buvo dažnai keičiamos: per 20 metų (1918 -1938) – šešios konstitucijos (trys iš jų laikinos), o viena (1928 m.) „konstitucinis pažadas tautai“, veikęs visą dešimtmetį, nors neturėjo nei tautos nei tautos atstovų „palaiminimo“. Tuo tarpu Seimų statutai, jei neišskaityti 1918 – 1919 m. VT statutų, tebuvo trys: 1920 m. Steigiamojo Seimo statutas, skirtas neatidėliotinų valstybės uždavinių sprendimui. Vienas svarbiausių uždavinių buvo Konstitucijos (jau ne laikinosios) priėmimas. 1924 m. Statutas – trumpo

parlamentinio laikotarpio atspindys ir 1936 m. Statutas, palikęs parlamentą Prezidento ir Vyriausybės „patariamuoju“ organu.

Seimo Statutas - ypatingas teisės aktas. Tiek 1922 m., 1928 m., tiek ir dabar galiojančioje Konstitucijoje rašoma, kad „jis turi įstatymo galią“. Taip sakoma ir apie Seimo ratifikuotas Tarptautines sutartis. Kuo skiriasi įstatymas nuo teisės akto turinčio įstatymo galią? Manytume, kad jis iš kitų įstatymų skiriasi būtent procedūromis, nustatančiomis tokio teisės akto atsiradimą ir įsigaliojimą, kurios skiriasi nuo visų kitų Seimo priimamų įstatymų procedūrų. Pirmiausia įstatymo iniciatyvos teisės realizavimo prasme: Seimo statuto projektą tegali inicijuoti patys Seimo nariai, o taip pat tik jie tegali siūlyti Statuto pataisas ar jį atšaukti. Skiriasi ir įsigaliojimo tvarka. Be to Seimo statutas „formaliai tvirtinamas, keičiamas ar papildomas „Seimo statutu“(ne „įstatymu“!)”[29, p. 319].

1992 m. Konstitucijos 70 str. 2 d. pažymi, kad „Seimo statutą pasirašo Seimo pirmininkas“ ir „jis įsigalioja kitą dieną po jo paskelbimo, jeigu pačiame akte nenustatyta kita įsigaliojimo tvarka“. Lietuvos istorijoje išimtis šiuo aspektu buvo 1936 m. prezidento išleistas įstatymas [17], 28 straipsniu panaikinęs 1924 m. Seimo statutą ir atėmęs teisę iš paties Seimo nusistatyti sau statuto priėmimo tvarką.

Tai, kad Seimų statutai yra vieninteliai teisės aktai, kurių rengimui, svarstymui ir priėmimui negali turėti įtakos kitos valdžios institucijos, taip pat ir 50000 piliečių, suteikia jiems ypatingą vietą Valstybės teisės sistemoje. Juose nustatytos parlamentinės veiklos procedūros leidžia atskiriems Seimo struktūriniais elementams (komisijoms, komitetams, prezidiumui, frakcijoms, seimo narių grupei) ir Seimui kaip visumai ryškiai įtakoti valstybės ir jos piliečių gyvenimą ypač per jų atliekamą Vyriausybės kontrolės ir teisėkūros darbą. Tai, kas kalbama šioje pastraipoje taikytina tik parlamentinės demokratijos veikimo laikotarpiams, o tokie laikotarpiai, kaip matysime, mūsų istorijoje anuomet nebuvo ilgalaikiai.

Lietuvos valstybės atkūrimo 1918–1919 metų teisės aktai įtvirtino ir to laikotarpio įstatymų leidžiamosios institucijos, Valstybės Tarybos, veiklos procedūrinį teisinį suregulavimą. Tuo labiau, kad vėlesni, jau Seimų, statutai daug teisės normų perėmė, aišku, jas keisdami ir papildydami, iš šios institucijos priimtų ir jos veiklą reguliavusių dokumentų: Laikinosios Konstitucijos pamatinių dėsnių LKPD ir VT statutų su jų pakeitimais. Pats VT sudarymas ne rinkimų keliu gal ir leistų nelaikyti jos parlamentu. Valstybės Tarybą, tuomet dar vadintą Lietuvos Tarybą, 1917 m. iš 20 narių išrinko Vilniaus konferencijos dalyviai – atstovai, parinkti nuo apskričių, nes, kaip rašo M. Romeris, okupantai „tikrų konferencijos narių rinkimų leisti vis dėl to nesutiko“ [26, p. 40]. Nepaisant šio VT sudarymo, neatitinkančio parlamentams keliamų reikalavimų, fakto, VT nuo 1918 m. lapkričio 2 d. vykdė visas parlamentui būdingas funkcijas: leido laikinuosius įstatymus, kontroliavo Ministrų kabineto darbą, skyrė aukštuosius valstybės

pareigūnus, sprendė sutartis su kitomis valstybėmis ir priėmė savo veiklos statutą. Egidijus Šileikis, tyrinėjęs Seimo nario teisinę padėtį, taip pat analizę pradeda nuo LKPD ir VT statuto, kurių nuostatas sieja su moderniu parlamentarizmu ir demokratine teisine valstybe [28, p. 9], o teisinės technikos požiūriu VT statutus priskiria „ikiokupacinės Lietuvos tobulos teisėkūros lobynui“ [ten pat]. Taigi, įvertinant tai, kas pasakyta ir tai, kad darbo tema pabrėžia raidą nuo 1918 m., čia paminėtų teisės aktų analizė parlamentinių procedūrų aspektu galėtų būti pateisinama.

Dabar trumpai aptarsime tiriamojo laikotarpio istorines aplinkybes, įtakojuusias atskirų konstitucijų ir Seimų statuto priėmimus ir keitimus bei galėjusias veikti parlamentinių procedūrų pobūdį.

Pirmųjų LKPD atsiradimą sąlygojo: 1) pakitusi politinė padėtis 1918 m. rudenį, kai Vokietijos pralaimėjimas jau buvo neabejotinas ir 2) vokiečių kanclerio spalio 20 d. pareiškimas, leidęs Tarybai ir jos sudarytai vyriausybei „pačioms tvarkyti Lietuvos kraštą, o lietuvių tautai turėti savo konstituciją ir nustatyti santykius su kitomis valstybėmis“ [18, p. 310]. LKPD pačią Tarybą įvardijo laikinuoju parlamentu, o VT prezidiumą kolegialiu valstybės vadovu, vykdančiu savo valdžią per ministrų kabinetą. Ši specifinė VT prezidiumo padėtis, užimant aukščiausias tiek įstatymų leidžiamosios tiek vykdomosios valdžios viršūnes, turėjo įtakos VT statute įtvirtintoms procedūroms, kurių specifiką matysime tolimesniame temos dėstyme. Įtempta politinė padėtis, kai 1918 m. pabaigoje, traukiantis vokiečiams į šalį veržėsi Raudonosios armijos daliniai, reikalavusi imtis greitų sprendimų, vertė VT 1919 m. sausio 24 d. priimti papildą - LKPD 30 straipsnį, suteikusį teisę Ministrų kabinetui leisti įstatymus.

1919 m. balandžio 4 d. VT priimta nauja LKPD redakcija teisės normomis įkūnijo valdžios telkimo darbą vykdomosios valdžios rankose. To reikalavo valstybės išlikimui grėsminga situacija dėl agresyvių bolševikų ir lenkų veiksmų. Įtvirtinus vienasmenį prezidentą ir įgijus jam galių daugiau nei turėjo VT prezidiumas pagal 1918 m. LKPD, buvo apribotas VT, įstatymų leidžiamosios institucijos (jau ne vienintelės) savarankiškumas: teisė šaukti ir paleisti VT sesijas buvo suteikta respublikos prezidentui, kuris po išrinkimo praėjus dviem savaitėms savo teise ir pasinaudojo, VT paleisdamas ir pusę metų jos sesijos nešaukdamas, nes jo leidžiami įstatymai savo galia prilygo VT priimtiesiems ir net nesivadino laikiniais.

Naujoji LKPD redakcija įtakojo ir 1919 m. priimto naujo VT statuto pokyčius. Jie susiję su vienasmenės prezidento institucijos atsiradimu ir naujais šio pareigūno įgaliojimais (39 ir 110§), nors dauguma kitų 1918 m. VT statuto normų liko nepakitusios, išskyrus sumažėjusį prezidiumo narių skaičių ir vienu asmeniu padidintą reikalavimą kvorumui. Manytina, kad tokios istorinės-politinės aplinkybės nulėmė glaustą minėtų teisės aktų apimtį gal būt neišsamų

procedūrinį išbaigtumą, bet, kaip matysime, VT statutai juose nustatytais procedūromis atspindėjo Lietuvos valstybės orientaciją į parlamentinės respublikos kūrimą.

1920 m. Steigiamojo seimo (toliau St. seimo) „gimimo“ prielaidos buvo kiek kitokios. Nors dalis pietryčių teritorijos tebebuvo lenkų valdžioje, o Klaipėdos kraštą administravo prancūzai, vokiečių ir raudonosios armijos grėsmė jau buvo praėjusi. Tai leido šalyje stabilizuotis politinei padėčiai ir sudarė sąlygas išryškėti politinių partijų skirtumams bei rengtis visuotiniams rinkimams į St. seimą. 1919 m. gruodžio 2 d. buvo paskelbtas LKPD pakeitimo įstatymas, leidęs St. seimui pradėti darbą susirinkus ne 2/3, o vos pusei ir vienam atstovų. Jau veikiančio Draugijų įstatymo pagrindu buvo užregistruotos ne mažiau kaip 7 politinės partijos, aktyviai įsijungusios į St. seimo rinkimus, kurių tvarką nustatė dar 1919 m. VT priimti St. seimo rinkimų ir Rinkimų laisvės apdraudimo įstatymai. Palyginus su VT – St. seimas buvo gausus, net 112 atstovų ir pirmą kartą išrinktas visuotiniais demokratiniiais rinkimais bei atstovaujanti visos Lietuvos piliečius-rinkėjus, o ne tik lietuvių tautą. Susirinkęs St. seimas skelbė „valstybę esant atstatytą, t.y. įvykusį faktą“ [18, p. 324], tuo užbaigdamas valstybės atkūrimo laikotarpį. Tačiau tai, kad šis Seimas priėmė Laikinąją Valstybės Konstituciją, nepaisydamas VT priimtos konstitucijų keitimo tvarkos, reiškė tai, kad buvusių įstatymų normos, nustačiusios parlamento veiklos procedūras, neliečia Steigiamosios valdžios, kaip suvereno (teisinės tautos) atstovo ir nevaržo jo veikimo galių. Laikinoji Konstitucija buvo itin glausta teksto apimtimi, nes priimta tik tam laikui, kol bus parengta nuolatinė demokratinei respublikai deranti nuolatinė konstitucija. Laikinoji Konstitucija numatė Prezidentą rinkti Seime, bet daliai politinių jėgų griežtai nusistačius prieš šią instituciją, jis, šiai konstitucijai galiojant taip ir nebuvo išrinktas, o jo funkcijas vykdė St. seimo pirmininkas. Seimo sesijų šaukimas priklausė tik nuo paties St. seimo. 1920 m. St. seimo statute taip pat atsispindėjo pakitusi politinė situacija: statusas atskiru skyriumi nustatė frakcijų ir seniūnų sueigos sudarymą, įtvirtino St. seimo teisę turėti ne tik laikinas, bet ir nuolatinės komisijas ir kitomis normomis, kaip matysime, įtvirtino „seimokratiją“. Po karo susižavėjimas demokratijos ir parlamentarizmo idėjomis lėmė tai, kad St. seimas, vos susirinkęs, „iš karto be rezervų pasidavė demokratinio entuziazmo metodikai ir pasiliko jai ištikimas, reikšdamas ją savo darbais“ [26, p.128]. Tiek 1922 m. Seimo rinkimų įstatymas, tiek ir kruopščiai rengta 1922 m. Konstitucija buvo St. seimo priimti, pasak M. Romerio, ne tik politikus, bet ir visą visuomenę veikiant demokratinei politinei ideologijai, kada vyravo „pasitikėjimas demokratija kaip išganymo evangelija, kaip laimės ir socialinio teisingumo receptu, kaip universaline panacėja, turinčia iš karto suteikti valstybinės santvarkos tobulumą“ [26, p.124]. Tačiau 1922 m. Konstitucijos bei 1924 m. Seimo statuto atsiradimo ir veikimo laikotarpį M. Romeris vadina ir „seimokratija“ ir net „seimų gadyne“, tuo pabrėždamas, kad ten, kur tik parlamentas renkamas (teisinės) tautos, o vyriausybė ir prezidentas – ne, pirmasis turi didesnę

autoritetą. O kai parlamentinis režimas demokratinėse respublikose jungiamas su vieneriais parlamento rūmais, suteikiančiais šiai institucijai daug didesnę konsolidaciją ir veikimo jėgą beveik nelieka teisėto organo, „kuris galėtų varžyti parlamentą ir sulaikyti jį nuo pasisavinimo visos valdžios”[27, p. 76]. Visa tai, autoriaus nuomone, gali grėsti seiminės diktatūros pavojumi. Taigi tampa aišku, kad šiuo laikotarpiu svarbiausiąjį politinės galios veiksnį turėjo Seimas su savo partine struktūra ir politinės daugumos balsu, o vykdomajai valdžiai laisvės savarankiškai veikti trūkę. Gimstančios ir beįsitvirtinančios demokratijos Lietuvoje trapumą liudijo tai, kad per keturis metus (1922-1926 m.) buvę suformuoti net trijų kadencijų Seimai, negalėję pastoviai dirbti dėl nesugebėjimo sudaryti „darbingų” koalicijų, dėl partinių ambicijų ir nesutarimų. Matysime, kad 1924 m. Seimo statutas gerokai detaliau nei 1922 m. Konstitucija savo procedūromis atspindėjo tokią parlamentarizmo dvasią bei Seimo viršenybę kitų valdžios institucijų atžvilgiu.

Neišvengiant parlamentinės demokratijos formavimosi ydų, tuo pasinaudojo už parlamento sienų brendusi opozicija, tokią padėtį nušviesdama kaip grėsmes visuomenės stabilumui (tokios iš jų kaip lenkai ar bolševikai neseniai buvę visai realios) ir saugumui, kurių negalėsią užtikrinti į racionalizmą, laisvamanybę, liberalizmą ir socializmą linkę liaudininkai bei socialdemokratai, sudarę nemenką tuomečio parlamento dalį. Su valdžioje esančių partijų vaidmens menkinimu opozicija parenginėjo liaudį tautininkiškų idealų priėmimui, viliojo lietuviškos-tautiškos, tvirtos ir teisingos valdžios pažadais. Nepasitenkinimo nesibaigiančia vyriausybių kaita buvo galima išvelgti ir pačioje visuomenėje. 1926 m. Tautininkų vadams įvykdžius politinį perversmą ir po to mažiausiai dar tris kartus pažeidus galiojusios konstitucijos nuostatas¹, buvo nutrauktas parlamentarizmo laikotarpis. Tokiu būdu paskelbtai 1928 m. Konstitucijai aiškiai trūkę legitimumo. Šis dokumentas įtvirtino parlamentarizmo krizę besąlygiškai nenumatęs Seimo sušaukimo ir tuo „legalizavęs” jo nebuvimą iki pat 1936 m. Nepaisant didelio 1928 m. Konstitucijos teksto panašumo į jos pirmtakę 1922 m. Konstituciją, joje yra keletas charakteringų procedūrinių skirtumų: ministrų kabinetas pagal 57§ tapo visiškai priklausomas nuo prezidento, „žaidžiama” tiesioginės demokratijos institutu (įstatymo iniciatyvos, liaudies „veto”, referendumo teisėmis), nenumatant funkcinų mechanizmų arba procedūrų toms teisėms realizuoti. „Seimokratiją” keičia „prezidentokratijos” daigai, kurie bus dar paryškinti vėlesniuose, po 1933 m. vykusio Tautininkų suvažiavimo, priimtuose teisės aktuose, kai jau buvo aiškiai išsikristalizavusi autoritarizmu persunkta tautininkų ideologija. Tą liudija ne tik 1936 m. Seimo statutas ar 1938 m. Konstitucija, bet ir eilė kitų įstatymų (pvz. 1935

1) 1927 m. IV.12 Ministrų kabinetas, pareiškus Seime jam nepasitikėjimą, neatsistatydino, nors pagal 1922 m. Konstitucijos 59§ 2 d. privalėjo tai padaryti. 2) Prezidentas, paleidęs Seimą, turėjo per 60 dienų paskirti naujo Seimo rinkimų datą (1922m. Konstitucijos 52§ 3d.) bet to nepadarė. 3) 1928 m. Konstitucija paskelbta prieštaraujant 1922 m. Konstitucijos keitimo ir papildymo tvarkai (103§).

m. Spaudos, 1936 m. Draugijų). 1936 m. Seimo rinkimų įstatymas ir kiek anksčiau 1931 m. priimtas Prezidento rinkimų įstatymas akivaizdžiai ignoravo politines partijas.

1936 m. Statutas atspindi kardinaliai pasikeitusią Seimo padėtį valstybėje. Tai buvo pirmasis statutas priimtas galiojant 1928 m. Konstitucijai, leidusiai Seimo sušaukimą atidėti neribotam laikui. Seimo darbą reglamentuojančio dokumento 9 metus kaip ir nereikėjo, nes Seimas kaip valdžios institucija iš vis nefunkcionavo. Tik įvykus 1936 m. naujo Seimo rinkimams iškilo būtinybė turėti ir naują statutą. Jis priimtas anksčiau nei naujoji konstitucija, kurios priėmimui reikėjo kitokių nei 1924 m. Statute nustatytų parlamentinių procedūrų. Šis statutas unikalus pirmiausia savo atsiradimo apylostovom, kai tvarka jam parengti ir priimti, mūsų manymu, neatitiko parlamentinės demokratijos ir teisinės valstybės principų ir galėtų būti vertinama kaip kišimasis į išimtinę Seimo prerogatyvą – Statuto rengimą ir priėmimą. Nei tuomet galiojusi 1928 m. Konstitucija, nei, kol kas dar neatšauktas 1924 m. Statutas nenumatė jokios Seimo statuto rengimo, priėmimo ar keitimo tvarkos. Ar tik ne šis procedūrinis vakuumas ir davė progą Respublikos Prezidentui lengvai įsikišti formuojant naujojo Statuto atsiradimo sąlygas? Čia turimas omeny 1936 m. Prezidento išleistas „Seimo Statuto priėmimo tvarkos įstatymas“ [17]. Kažkodėl „tautos vadas“ susirūpino iš pradžių atšaukti 1924 m. statutą ir pagal savo paties įstatymu įvestą tvarką priimti naująjį Seimo statutą. Gal būt Prezidentas nebuvo tikras, kad net toks „tautininkiškas“ Seimas (šios partijos nariai jame sudarė iki 85 proc.) pritaris naujos Konstitucijos projektui, jei nebus priimtas naujas procedūras numatantis Statutas. Minėtame Statuto priėmimo tvarkos įstatyme Statuto projekto svarstymo posėdžių uždarumas, nesuteikimas galimybės Seime balsuoti už kiekvieną Statuto projekto straipsnį atskirai, ir tai, kad projekto rengimo komisiją sudaro būtent 5 nariai, o atmetus projektą per pirmąjį balsavimą Statuto projektą iš naujo rengti pavedama vėl tos pačios sudėties komisijai – neturi jokių parlamentinei demokratijai būdingų požymių. O tai, kad parlamentinės komisijos sudarymo būdą nustato Prezidentas savo įstatymu, nei tuo metu galiojusiam 1924 m. nei galiosiančiam 1936 m. Statutams nederanti nuostata, nes Seimo komisijų sudėtį kiekvienu atveju sudaro tik Seimas. Pagal naujai priimtą 1936 m. statutą Seimo teisės tampa labai suvaržytos. Jokiais klausimais jo sprendimas nėra galutinis. Autoritarizmo išvirtinimą rodo politinių partijų, ir jų pagrindu formuojamų frakcijų nenumatymas Seimo statute. Taigi šio Statuto procedūros nenumatė demokratinio parlamentinės valios formavimo mechanizmo, nors visuomenė tikrai nebuvo vienalytė (jeigu būtų kitaip, nebūtų reikėję įstatymų draudžiančių kitas politines partijas). Pagal 1938 m. Konstituciją Seimas net ne įstatymus leidžia, o tik įstatymų projektus svarsto bei priima. Parlamento priimti teisės aktų projektai, taipogi kaip ir atmeti, visuomet Prezidento gali būti atiduoti Tautos „teismui“ - referendumui. Reikia pažymėti, kad ši teisė tuo metu taip pat kaip ir anksčiau, nebuvo procedūriškai reglamentuota lydymaisiais teisės aktais.

Čia aptarti 1936 m. politiniai faktai leidžia kelti hipotezę, kad Seimo statusas anuomet buvo svarbesnis teisės aktas, apibrėžiant Seimo teisinę padėtį, nei pati Konstitucija tuomet, kai, pasak M. Romerio, pastaroji esanti tik deklaracija, neturinti imperatyvios galios, o konstitucinėms nuostatomis įgyvendinti reikalingi specialūs paprastieji įstatymai. Kaip nustatė prof. M. Maksimaitis, „iš 1938 m. Lietuvos Konstitucijos 156 straipsnių trečdalis vienaip ar kitaip kreipė skaitytoją į atitinkamus įstatymus“[21, p. 84]. Tuo metu Lietuvoje, Konstitucijai nesant tiesiogiai veikiančiu teisės aktu, pagrindiniu dokumentu, reglamentuojančiu įstatymų, kaip pagrindinių imperatyviają galią turinčių teisės norminių aktų, leidybą, tampa Seimo statusas. Aišku, Prezidento leidžiamiems įstatymams įtakos Seimas negalėjo turėti, kai po 1926 m. perversmo jis pats vis labiau tapo nuo Prezidento priklausomas. Išsaugant šiokią tokią Tautos atstovavimo regimybę, netgi tuomet, ketvirtajame dešimtmetyje, kai parlamentinės demokratijos neliko ir pėdsakų, Konstitucijos antrąkart „dovanoti“ tautai „vadas“ nedrįso. Buvo prisilaikyta parlamentinių procedūrų tvarkos 1938 m. Konstitucijai priimti.

II. PAGRINDINĖS PARLAMENTINĖS PROCEDŪROS

2.1 Seimo nario statusą reglamentuojančios procedūros

Žodis „statusas“ kilęs iš lotynų kalbos ir reiškia teisinę padėtį, kuri, kaip žinome, yra apibrėžiama visuma teisės normų, reguliuojančių tam tikro teisės subjekto teises, pareigas ir atsakomybę.

Kiekvienas Seimo narys atstovauja visai Tautai. Atlikdamas savo konstitucinę priedermę atstovauti tautai Seimo narys dalyvauja vykdant visas konstitucines Seimo funkcijas bei vykdo visus Seimo nario įgaliojimus. Atskiras Seimo narys yra tarsi ląstelė parlamento, kaip tautos atstovybės, organizme. Todėl jo statusas turi įtakos ir visos įstatymų leidžiamosios institucijos darbui. Pagal dabartinę Konstituciją „teisės aktais turi būti nustatyta tokia Seimo struktūra ir darbo tvarka, taip pat turi būti nustatytas toks Seimo nario teisinis statusas, kad kiekvienas Seimo narys galėtų vykdyti savo konstitucinę priedermę nuolatos dalyvauti Seimo – Tautos atstovybės darbe”¹. Todėl aktualu panagrinėti Seimo nario statusą procedūrine prasme. Kokiuose teisės aktuose ir kokiomis teisės normomis tai reglamentuota, kokią įtaką politiniams procesams turėjo šio statuso pasikeitimai.

Seimo nario statusas pasireiškia teisės normomis, nustatančiomis:

- a) Seimo nario priesaiką;
- b) mandatą;
- c) teises (vienasmenes ir kolektyvines);
- d) pareigas ir atsakomybę;

a) Seimo nario priesaika

1918 - 1919 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniuose dėsniuose taip pat Valstybės Tarybos statutuose ji nėra reglamentuota. Tačiau teisės istorijos tyrinėtojo M. Maksimaičio yra nustatyta, kad Valstybės Taryboje buvo prisiekama jau nuo 1919 m. balandžio 6d., priėmus 2-ąją LKPD redakciją. 1920 m. Laikinojoje Konstitucijoje ir Steigiamojo seimo statute nei priesaikos tekstas nei davimo tvarka taip pat nebuvo nustatyta dėl ypatingos St. seimo paskirties ir neatidėliotinų jam iškilusių valstybės kūrimo darbų, kurių įvykdymui šio Seimo atstovai ir buvo išrinkti pagal specialų St. seimo rinkimų įstatymą, priimtą 1919 m. pabaigoje. Jame taip pat nieko apie St. seimo nario priesaiką nepasakyta. Steigiamojo seimo stenogramos² taip pat rodo, kad jame priesaikos procedūra nebuvo atliekama.

Todėl priesaikos procedūros analizę pradėsime nuo 1922 –ųjų m. Konstitucijos ir 1924 –ųjų m. Seimo statuto. Kaip rodo 1922 m. (I-ojo Seimo) ir 1923 m. (II-ojo Seimo) pirmųjų

¹ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo Statuto (1998 m. Gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 d. atitikties Lietuvos respublikos Konstitucijai“. 2004 m. 07.11, Vilnius

² Steigiamojo seimo darbai, 1 pos., 1920 05 15.

posėdžių stenogramos^{1,2} juose atstovai prisiekdavo ir iškilmingai pasižadėdavo. Priesaikos tekste naudojami konstitucijos 35 str. nurodyti žodžiai ir po priesaikos tekstu pasirašoma. Čia ir toliau kalbėdami apie priesaiką turėsime omeny ir 1919–1940 m. teisės aktuose lygiagrečiai su priesaika einančią alternatyvą – iškilmingą pasižadėjimą, skirtą apeliuoti į Dievu netikinčiojo garbės jausmą, nes anuomet manyta, kad prisiekti galima tik Dievo akivaizdoje. Šį aspektą nuodugniai analizuoja M. Romeris knygoje „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos“ (p. 394-395). Priesaikos pagrindas, kaip teigia autorius, yra tokios aukštos pareigos valstybės valdyme, kurioms nenumatyta vyresnybė. Tokias pareigas turintys yra niekieno nekontroliuojami ir „turi daug galimumų apsileisti, iškreipti savo pareigas arba peržengti savo galią <…>. Tad konstitucijos leidėjas yra susirūpinęs tuo, kad jų sąžinė tarnybos pareigos naudai būtų suvaržyta <…> tikišinio jausmo arba <…> garbės pajautimo” [26, p. 430-431].

Visų Tautos atstovo teisių įgijimas 1922 m. Konstitucijoje siejamas su Seimo nario priesaika, kurią išrinktas Seimo narys turi duoti, pradėdamas eiti savo pareigas (35 str.). Nustatyta, kad atstovas prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai, saugoti jos įstatymus ir sąžiningai vykdyti Tautos atstovo įgaliojimus. Šio str. 2d. pabrėžta, kad atstovas, kuris atsisako prisiekti arba prisiekia lygtinai, nustoja atstovo įgaliojimų. Sekant minėto str. logika atrodytų, kad atstovas vos jį išrinkus įgyja atstovo įgaliojimus, nes atsisakęs prisiekti jų nustoja, o nustoti galima tik to, ką jau turi. Čia tiksliai neapibrėžta nuo kada skaičiuojamas Seimo nario įgaliojimų laikas. Jo pradžia gali ir nesutapti su visų atstovo teisių įgijimo momentu (tai matome dabartiniame Statute).

Seimo nario priesaikos tekstas ir priesaikos davimo tvarka nustatyti tik po 2 metų, pasirodžius 1924 m. Seimo statutui. Pagal šio teisės akto 1 dalį, priesaiką iš atstovo Seime, per Seimo atidarymą, priima Respublikos Prezidentas. Davęs priesaiką asmuo pasirašo tam tikslui paruoštuose lapuose. Priesaikos atstovai klauso atsistoję. 1928-ųjų m. Konstitucijos 37 str. analogiškas 1922-ųjų m. Konstitucijos 35 str., o atstovo priesaikos davimo tvarka ir tekstas taip ir liko nepakeisti, galiojusiame, bet neveikusiam 1924-ųjų Seimo statute, nes realiai 9 metus nebuvo ir paties Seimo.

1936-ųjų m. Seimo statute iš viso nieko apie Seimo nario priesaiką nėra, nes visa, kas susiję su šia procedūra, dar iki šio statuto priėmimo buvo reglamentuota Seimo rinkimų įstatyme, kuris buvo priimtas 1936 m. gegužės 9 d. Jame buvo naujai ir išsamiai nustatyta Seimo nario priesaika, įtraukus tuo klausimu atskirą VII skyrių. Čia priesaikos tekstas išplėstas gražių patriotinių žodžių gausybe, tačiau prisistatymo žodžių (aš - vardas, pavardė) vėl nėra. Pati priesaikos davimo ceremonija taip pat sumenkinta: priesaika duodama nebūtinai Seime ir ne per

¹ Seimo stenogramos, pirmasis seimas, 1 pos., 1922 11 13.

² Seimo stenogramos, antrasis seimas, 1 pos., 1923 06 05.

pirmąjį posėdį, o prieš jį. Laiką ir vietą skiria Prezidentas. Priesaiką priimti gali ne tik Prezidentas, bet ir jo pavestas Ministras Pirmininkas. Prieš pirmąjį posėdį nedavęs priesaikos gali tai padaryti ir per vieną mėnesį po jo. Nauja yra tai, kad rašomas tautos atstovo priesaikos protokolas, pasirašomas Vyr. Rinkimų Komisijos Pirmininko, kuris prisiekusiajam duoda tautos atstovo liudijimą. Tačiau vėl gi nepasirašo pats prisiekiantysis. Tai, kad 1936 m. Seimo rinkimų įstatymas iš naujo nustato priesaikos tekstą ir davimo tvarką, nors 1924 m. Seimo statutas bus atšauktas tik po 3 mėnesių, rodo tuometinės valstybės vadovų nepagarbą galiojusiam įstatymui ir pačios veikusios 1928 m. Konstitucijos nepaisymą. Prezidentas 1936 m. Seimo rinkimų įstatymu nustatydamas Seimo nario priesaikos tekstą ir davimo tvarką keičia (atšaukia, paneigia) priesaikos procedūrai skirtas teisės normas kol kas dar nenustojusiame teisinės galios 1924 m. Seimo statute ir tuo nepagrįstai kišasi į paties Seimo kompetencijos sritį, juk „Seimo statuto negali liesti Respublikos Prezidento įstatymų leidžiamoji galia, numatyta (1928 m.) konstitucijos 53§ 2 abzace tiems atsitikimams, kai Seimo nėra arba tarp Seimo sesijų”[26, p. 331]. Taipogi tai, kad prezidentas savo priimtu įstatymu sprendžia apie priesaikos procedūrą, o ne palieka tai nustatyti patiems būsimam Seimo nariams kalba apie tuomet dar būsimam Seimo priklausomybę nuo respublikos Prezidento, kas nesiderina su vienu teisinės valstybės principu – valdžių atskirumu .

1938-ųjų m. Konstitucijos 79 str. tik numato priesaikos Seimo nariams būtinybę, pakartoja Seimo rinkimų įstatymo nuostatą, kad priesaiką priima Prezidentas arba Ministras Pirmininkas ir nurodo, kad priesaikos žodžiai yra Seimo rinkimų įstatyme.

Apibendrinant priesaikos procedūrų raidą galime teigti, kad tokie priesaikos davimo momentai, kaip: 1) jos davimas Seime (Tautos atstovybėje); 2) priesaiką priima Seimo Pirmininkas arba Prezidentas, kada jis renkamas pačios teisinės tautos arba teisėtų ir demokratiškai išrinktų tautos atstovų (o ne ypatingųjų tautos atstovų, nedemokratiškai parinktų ir todėl tautos valios neatspindinčių); 3) priesaikos tekste įtraukiamas prisistatymas (vardas, pavardė); 4) prisiekiančiojo pasirašymas po priesaikos tekstu arba ant tam skirtų „priesaikos lapų” 5) specialaus pažymėjimo ir/ar ženklelio išdavimas prisiekusiajam; 6) priesaikos teksto patalpinimas išimtinai Seimo priimtame norminiame teisės akte - Seimo statute – stiprina Seimo nario autoritetą, labiau įpareigoja vykdyti priesaikos metu duotus pasižadėjimus, o tuo pačiu priesaiką daro efektyvesne, labiau atitinkančia savo paskirtį. Priesaika yra procedūra (be išimties visais istoriniais laikotarpiais), kuri įteisina iš tautos gautą mandatą t.y. tik prisiekęs laiku ir be išlygų, išrinktasis įgauna visas Tautos atstovo teises Seime.

Seimo nario priesaika nėra vien formalus ar simbolinis aktas (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas). Ji nėra vien iškilmingas priesaikos žodžių ištarimas ir priesaikos akto pasirašymas. Čia minėtame Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, kad Seimo nario

priesaikos aktas yra konstituciškai teisiškai reikšmingas ir, kad nuo priesaikos davimo jam atsiranda konstitucinė pareiga veikti tik taip kaip įpareigoja duota priesaika ir jokiais aplinkybėmis jos nesulaužyti.

b) Seimo nario mandatas. ([lot. mandatum] – tam tikros teritorijos rinkėjų įgaliojimas asmeniui atstovauti jiems <…> parlamente)¹.

Dėl tų pačių priežasčių, kurias nurodėme Seimo nario priesaikos analizės pradžioje ir mandato klusimą aptarsime tik nuo St. seimo darbui skirtų teisės aktų. 1919 m. St. seimo rinkimų įstatymo 82 str. teigia, kad visų rinkimų teisėtumą svarsto ir sprendžia Seimas. Šią nuostatą detalizuoja St. seimo statuto II dalis „Atstovų mandatų patikrinimas“. Analogiškos nuostatos išlieka ir 1922.VIII. 1 d. įsigaliojusio Seimo rinkimų įstatymo 85 str. bei 1924-ųjų m. Seimo statuto II dalyje „Atstovų rinkimų patikrinimas“, kur numatyta tam tikslui Seime skirti rinkimų patikrinimo komisiją (panaši komisija buvo numatyta ir St. seimo statute).

Situacija ryškiai keičiasi nuo 1936-ųjų m. Seimo rinkimų įstatymo. Jame nelieka straipsnio, numatančio Seimo teisę spręsti apie rinkimų teisėtumą. Ši teisė visiškai perduota Vyriausiajai Rinkimų Komisijai (toliau VRK), kuri per 20 dienų nuo balsavimo skelbia išrinktų Tautos atstovų sąrašą (80 str.). Šio įstatymo 79 straipsnyje pabrėžta, kad VRK nutarimas neskundžiamas. Sekant šiuo įstatymu apie kokį nors mandatų teisėtumo patikrinimą Seime nekalbama ir 1936-ųjų m. Seimo statute.

Pagrindinis Seimo nario konstitucinio statuso elementas – laisvas mandatas. Jį teisinėje literatūroje dar 1925 metais aptarinėjo dr. Pranas Viktoras Raulinaitis, pripažįstantis, kad tarp parlamento ir rinkėjų yra ne teisės, o tik fakto santykių ir, „kad atstovai negauna teisių iš rinkėjų, bet iš Konstitucijos“ [25, p. 81]. Seimo nario laisvo mandato esmė – Tautos atstovo teisė įgyvendinti jam nustatytas teises ir pareigas nevaržant šios laisvės rinkėjų priesakais, jį iškėlusiu partijų ar organizacijų politiniais reikalavimais. Seimo nario laisvas mandatas reiškia ir tai, kad rinkėjai neturi teisės atšaukti Seimo nario. Seimo nario atšaukimas prieš laiką būtų vienas iš imperatyvaus mandato elementų. Seimo nario laisvas mandatas – viena iš Seimo nario veiklos savarankiškumo ir lygiateisiškumo garantijų. Tam, kad pilniau suprastume laisvojo mandato svarbą, verta pasiremti M. Romerio samprotavimais apie jo priešingybę – imperatyvųjį mandatą, kuris *plačiąja prasme* gali būti suprantamas kaip įgaliojimas, tam tikromis teisinėmis procedūromis nustatyta tvarka gaunamas priklausomo valdininko tiek savo apibrėžtai kompetencijai tiek ir diskrecinei galiai vykdyti, nepaisant to, ar ta priklausomybė reikštųsi kontrole post factum – atsakomybe už padarytąjį, ar iš anksto duotų įsakymų vykdymu [27, p. 54]. Autorius pažymi, kad imperatyvinis mandatas *siaurąja prasme* yra tas santykis, kuris susidaro tarp piliečių – rinkėjų ir jų išrinktųjų įstatymų leidžiamą organo narių arba

¹ Tarptautinių žodžių žodynas. – V., 2001. p. 495.

parlamento kaip visumos. Tokiam santykiui esant, tautos atstovai „yra savo darbe savo rinkikų kontroliuojami ir arba <…> prieš pradėdant kokį nors veiksma turi atsiklausti savo rinkikų valios arba <…> atsako prieš rinkikus už savo padarytą darbą ir pasiduoda rinkikų priežiūros sankcijai, vadinasi, gali būti jų šalinami, atšaukiami, keičiami”[27, p. 55]. Taigi, turėdami imperatyvųjį mandatą, tautos atstovai savo teisine padėtimi niekuo nesiskirtų nuo administracijos paskirtų valdininkų. Imperatyvinis mandatas, pasak M. Romerio, tinka tik tiesioginei demokratijai, kuri ano meto valstybėse buvo jau nesutinkama (išskyrus gal būt Šveicariją), ir visiškai netinkamas demokratinio reprezentacinio valdymo konstrukcijai, kur piliečiai-rinkikai patys valdžios nevykdo, o tik „renka tuos, kurie ją vykins be jokių įsakymų ir be kontrolės iš rinkikų pusės, savo iniciatyva ir nuožiūra, savo laisvu įsitikinimu ir sąžine, neatsakingai, kaip tikri suverenai savo teisinės kompetencijos ribose”[27, p. 56]. Taigi laisvas tautos atstovo mandatas gali būti laikomas vienu iš parlamentinės demokratinės valstybės požymių. Šiuo atveju, kaip teigia M. Romeris, renkančiosios tautos kontrolė parlamentui pasireiškia tik rinkimų į parlamentą periodiškumu bei konstitucine Prezidento teise paleisti Seimą tuo suteikiant rinkėjams teisę pareikšti savo nuomonę balsuojant naujo parlamento rinkimuose.

Priede Nr.5 pateikiame lentelę, kurioje atsispindi kaip atitinkamos Konstitucijos ir Seimų statutai Lietuvoje įtvirtino laisvo mandato teisę ir kaip šiose teisės aktuose reglamentuojamas Seimo nario mandato netekimas (arba Seimo nario įgaliojimų praradimas).

Kaip matome iš lentelės, procedūrinis Seimo mandato nustatymas pagrindiniuose norminiuose teisės aktuose koreliuoja su Seimo kaip institucijos padėtimi valstybės politinėje valdžių sistemoje. Kuo parlamento vaidmuo toje sistemoje menkesnis, tuo Seimo nario statusui dėmesys mažesnis. Išimtį šiam apibendrinimui reikia daryti St. seimo atžvilgiu, kuris, nors ir priėmęs Laikinąją Konstituciją ir St. seimo statutą, kaip labai glaustai formuluotus ir neišsamius dokumentus, pasak M. Romerio, buvo „suvereninės galios reiškėju” ir kuris ją „kaip jam vienam patinka gali keisti, papildyti, panaikinti <…> ir nėra jokios tvarkos reikalingas <…> ir bet kurio jo galios momento nepaminėjimas jos nemažina ir jam veikimo priemonių neatima”[26, p. 95]. Tad, net ir esant demokratinių jėgų pakilimui, ir St. seimui kaip suvereninės galios reiškėjui, užimant garbingą vietą valdžių sistemoje, St. seimo nario statusą išreiškiančios procedūros pagrindiniuose St. seimo darbą reglamentuojančiuose dokumentuose nebuvo nustatytos. Tai pateisinama St. seimo susikoncentravimu skubių valstybės steigiamųjų uždavinių sprendimui Lietuvos valstybės juridinio įsitvirtinimo laiku.

c) Tautos atstovo teisės (vienasmenės ir kolektyvinės).

Jas galima išskirti beveik visuose mūsų nagrinėjamuose dokumentuose – Konstitucijose ir statutuose. Egidijus Šileikis, analizavęs dabartinio Seimo nario teises ir pareigas dar išskiria ir „mišrias” teises, galimas įgyvendinti tiek vieno Seimo nario tiek narių grupės taip pat pateikia ir

kitokių kriterijų seimo nario teisėms skirstyti [29, p. 437]. Mes apsiribosime tik vienasmenių ir kolektyvinių teisių išskyrimu, nes tai laikome reikšmingiausiu skirstymo kriterijumi. Minimas autorius taip pat pradeda nuo jo.

1918-1919 m. Lietuvos Valstybės LKPD atskiram VT nariui dėmesio neskiria. Keliuose straipsniuose paminėtos tik kai kurios kolektyvinės VT narių teisės:

- 1/3 narių gali pareikalauti iš VT prezidiumo sušaukti VT sesiją (8 str.).
- pusei VT narių pareikalavus ir 2/3 balsų priėmus gali būti keičiami ir papildomi Lietuvos Valstybės Konstitucijos pamatiniai dėsniai (4 str.).

Visos kitos VT nario teisės ir atliekamos funkcijos reiškiasi per VT kaip kolegialios institucijos teises ir funkcijas. Vienintelė šiame dokumente numatyta vienasmenė teisė – tai teisė įeiti į Ministrų kabinetą, nenustojant tuo pat metu būti VT nariu (20 str.). Ši nuostata išsilaikė per visą Lietuvos parlamentų istoriją iki mūsų dienų (LR Konstitucija 60 str.2 d.), todėl apie ją toliau ir nekalbėsime. Valstybės Tarybos nario teisinės padėties pagrindų įtvirtinimo Pamatiniuose dėsniuose stoką iš dalies kompensavo 1919 m. įstatymas „Valstybės Tarybos nario teisės“¹, įtvirtinęs, kad:

- a) valstybės tarybos nario asmuo, jo butas, korespondencija neliečiami;
- b) už nusikaltimą VT narys „traukiamas tieson“ tik sutikus valstybės Tarybai;
- c) VT nariai gali lankyti visas valstybės ir savivaldybės įstaigas, siekdami susipažinti su jų darbu, ir reikalauti žinių.

Pastaroji nuostata, įstatymų leidybos subjektui suteikianti teisę ir į tų įstatymų vykdymo kontrolę, nesiderina su valdžių funkcijų atribojimo principu. Mažumėlę keista, kad ir iki šiol [16, 14 str. 3d.] ši nuostata nepanaikinta.

Tiek 1918 m. tiek ir 1919 m. VT statutai leidžia išskirti kur kas daugiau VT nario teisių. Kadangi šie du VT statutai Tarybos nario teisių požiūriu identiški, tai juos ir analizuosime kartu. Šiuose teisės aktuose randame tokias vienasmenes VT nario teises:

- dalyvauti VT komisijų posėdžiuose patariamuoju balsu komisijai leidus arba sprendžiamuoju balsu, jei yra tos komisijos narys;
- kiekvienas komisijos narys gali išdėstyti savo atskirą nuomonę, kuri, kartu su komisijos pranešimu įnešama VT svarstymui;
- kiekvienas VT narys turi paklausimų teisę;
- davęs sutikimą išlaikyti paslaptį gali dalyvauti uždaramame posėdyje;
- prašyti posėdžio pirmininkaujantį suteikti žodį be eilės;
- pasikeisti eile su kitu VT nariu, apie tai pranešęs posėdžio pirmininkui;
- kiekvienu momentu prašyti kvorumo patikrinimo;

¹ Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919. Nr.5.

- prašyti klausimo padalijimo jį svarstant;
- kaltinamas VT narys turi teisę duoti paaiškinimą.

Kolektyvinės VT narių teisė, kaip politinių jėgų vienijimosi pagrindas, randamos šios:

- 1/5 VT narių gali prieštarauti įstatymų sumanymų svarstymo tvarkos pakeitimui;
- 1/5 VT narių gali teikti interpeliaciją Ministrų Kabinetai. Tiek pat narių gali reikalauti uždaro posėdžio;
- 1/3 VT narių gali reikalauti sušaukti VT sesiją;
- ne mažiau kaip 3 nariai gali siūlyti baigti kalbas posėdyje, sutrumpinti jas iki 5 min. Arba baigti kalbėtojų užrašymą [kalbėti], tačiau ne mažiau kaip 5 nariams prieštaraujant tie siūlymai bus atmesti;
- ne mažiau kaip 1/4 VT narių gali reikalauti balsavimo pavardžiui. Tiek pat narių gali pateikti jų pasirašytą pareiškimą dėl VT statuto peržiūrėjimo, pakeitimo ar papildymo.

Du svarbūs dalykai liko neapibrėžti VT statutuose: 1) nenurodyta koks VT narių skaičius ar vienas VT narys gali teikti svarstymui Seime įstatymo projektus ir įstatymų pataisas. 2) kiek VT narių galėjo sudaryti frakciją (žodis „frakcija“ paminėtas statute tik vieną kartą (56 § 4 d.) ir tik iš to tegalime spręsti šiuos darinius Taryboje buvus).

VT nario pareigos, kaip neatskiriamas parlamentaro statuso komponentas bei sklandaus įstatymo leidžiamosios institucijos darbo veiksnys buvo išimtinai susijusios su drausmės ir tvarkos palaikymu VT posėdžiuose.

1920 m. Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija išreiškė tolesnę parlamentaro teisinio statuso evoliuciją. Ji įtraukia tik St. seimo nario neliečiamybės nuostatą (VI d. 17 str.) arba taip vadinamąją parlamentaro teisę į imunitetą. 1920 m. St. seimo statutas reiškė naują Lietuvos parlamentinės teisės formavimosi etapą. Seimo narių teisių ir pareigų sąrašą šis dokumentas mažai kuo besiskyrė nuo anksčiau išžiūrėtų 1918-1919 m. statutų. Esminiai skirtumai susiję su tuo, kad į St. seimą atstovai jau buvo renkami pagal specialiai tam priimtą St. seimo rinkimų įstatymą ir turėję Tautos atstovų mandatą, todėl St. seimo statute numatyta naujų, iki šiol nebuvousių, vienasmenių teisių:

- ginti savo teises Mandatų Komisijoje, jeigu dėl jo išrinkimo teisėtumo buvo St. seime suabejota;
- pareikalauti slapto balsavimo vykdant kokius nors rinkimus St. seimo posėdžio metu;
- raštu įteikti pareiškimą Prezidiumui dėl neteisėto pirmininkaujančio pareiškimo.

Vienasmenes St. seimo nario teises, kaip nustatė E. Šileikis, šiek tiek praplėtė 1920 m.

įstatymas „Steigiamojo Seimo nario teisės”¹ iš esmės pakartojęs analogiško 1919 m. įstatymo nuostatas[28, p. 12], nurodytas šio skyriaus pradžioje. Keletas pakeitimų yra ir kolektyvinėse tautos atstovų teisėse, kurios, kaip manytina, yra susijusios su gerokai išaugusiu St. Seimo nario autoritetu, jų veiklos galimybėmis, ypač frakcijose:

- ne mažiau kaip 8 narių turi būti pasirašytas įstatymų sumanymas, kad galėtų būti įneštas į Seimo plenumą;
- nuo 1/5 iki 8 narių sumažintas skaičius, galintis teikti interpeliaciją Ministrų Kabinetai;
- 10 St. seimo narių gali „daryti interpeliaciją dėl komisijos darbų”(30§);
- Trys St. seimo nariai gali sudaryti atskirą frakciją ir kiekviena frakcija turi teisę siųsti savo atstovus į mandatų patikrinimo komisiją bei deleguoti savo atstovus į seniūnų sueigą;
- Nuo 1/5 iki 10 narių sumažintas skaičius, galintis reikalauti uždaro posėdžio;
- slapto balsavimo gali pareikalauti bent 10 St. seimo narių;
- nuo 1/4 iki 10 narių sumažintas skaičius, galintis paduoti pareiškimą dėl Statuto peržiūrėjimo;
- dėl kalbėtojų laiko sutrumpinimo, kalbėtojų užrašymo baigimo St. seimo narių skaičius padidintas iki 6 kai (VT) buvo nustatyta 3.

Vertinant santykiniais dydžiais, tai šis padidinimas greičiau reikštų sumažinimą, jeigu atkreipsime dėmesį į tai, kad St. seimo narių skaičius daugiau kaip 4 kartus viršijo VT narių skaičių (atitinkamai 112 ir ne daugiau kaip 30).

1922 m. Lietuvos valstybės Konstitucija – vienas pagrindinių Seimo nario statusą apibrėžiančių teisės aktų. Joje nustatyta Seimo nario pareiga prisiekti ir teisė turėti laisvą mandatą (apie jas plačiau kituose skyreliuose). Ši teisė ir ši pareiga tarsi įrėmina visas kitas parlamento narių teises:

- atstovas dėl savo kalbų, pasakytų einant pareigas negali būti baudžiamas t.y. teisė laisvai kalbėti Seime (37 §)
- atstovą suimti galima tik Seimui sutikus, išskyrus tuos atvejus kai jis užtinkamas nusikaltimo vietoje t.y. teisė į imunitetą (38 § 1d.);
- atstovas turi teisę nemokamai važinėti visais Lietuvos geležinkeliais ir už savo darbą gauti atlyginimą, kurį nustato įstatymas (39 § 1d. 2d.).

Kolektyvinės teisės 1922 m. Konstitucijoje randame tokias:

- 1/4 atstovų gali reikalauti, kad Seimo pirmininkas sušauktų Seimą (34§);
- nemažiau kaip 2/3 (absoliučiąja balsų dauguma) pripažinus įstatymo paskelbimą skubotu, Prezidentas neturi teisės gražinti jį Seimui. Tokia pat balsų dauguma įstatymą priėmus

¹ Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 46-462.

antrą kartą be pakeitimų po to, kai jį Prezidentas buvo gražinęs, šis privalas jį skelbti. (50 § 3d., 4d.);

- 2/3 Seimo narių balsų dauguma Prezidentas gali būti atstatytas (44§);
- ne mažiau kaip 2/3 atstovų balsų dauguma gali būti iškelta baudžiamoji byla Prezidentui, Ministrui Pirmininkui ar Ministrui (63§).

1924 m. Seimo statute naujovių ir pakeitimų vienasmenių teisių srity nedaug:

- teisė išstoti iš Seimo, pateikus Seimo Pirmininkui pareiškimą raštu (164 str.);

Kitos teisės aiškiai nesuformuluotos kaip teisės, bet atsižvelgiant į parlamento struktūrą ir su tuo susijusius procedūrinius momentus galėtų būti paminėtos. Pavyzdžiui:

- būti išrinktam į Seimo prezidiumą arba būti paskirtam Seimo tarnautoju (III skyrius);
- priklausyti Seimo frakcijai ar komisijai (V ir VI dalis);
- prieš atitinkamą svarstymą gauti [susipažinti] įstatymų projektus ir pataisas.

Naujos kolektyvinės Seimo narių teisės pagal 1924 m. Seimo Statutą arba buvusiųjų teisių pakeitimai:

- 10 Seimo narių gali kelti klausimą dėl Seimo komisijos perrinkimo;
- ne mažiau kaip 6 tautos atstovų pasirašytos turi būti svarstymui teikiamos įstatymo projekto pataisos (tai nustatyta 1 kartą) (66 str.);
- reikalauti įstatymą paskelbti skubotu turi teisę ne mažiau kaip 8 atstovai (70 str.);
- Ministrų kabinetui arba ministrui pareiškus nepasitikėjimą daugiau kaip 1/2 Seimo narių balsų dauguma, šie atsistatydina (150 str.);
- Ne mažiau kaip 2/3 tautos atstovų balsais gali būti leista atstovą suimti (151 str.).

1928 m. Konstituciją, kaip ir iki tol galiojusioji, vienasmenių Tautos atstovo teisių nepakeičia ir nepapildo, o kolektyvinėse teisėse daromi šie pakeitimai:

- ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių gali reikalauti Prezidentą sušaukti neeilinę Seimo sesiją (anksčiau užteko 1/4) (36 str.);
- ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių pareiškus nepasitikėjimą Ministrų Kabinetu ar Ministru, šie turį atsistatydinti (60 str.2d.);
- taip pat iki 3/5 sumažintas skaičius būtinų parlamentarų balsų norint iškelti baudžiamąją byla Ministrui Pirmininkui, kuriam nors ministrui ar Valstybės Kontrolieriui dėl jų tarnybinių nusikaltimų ar Valstybės išdavimo (64 str.);
- dėl tų pačių 64 str. Išvardintų priežasčių iškelti baudžiamąją bylą Respublikos Prezidentui reikalaujama net 3/4 visų Seimo narių balsų daugumos (65 str.).

1936 m. Seimo statute numatytos Seimo nario teisės palyginus su 1924 m. statutu gerokai pasikeitusios. Iš vienuolikos vienasmenių teisių belikę vos šešios. Šiaip jau 1936 m. statusas laikėsi tam tikro nuoseklumo buvusių Seimų statutų atžvilgiu, bet įveda ir keletą naujų ne itin

svarbių vienasmenių atstovo teisių: a) teisė pataisyti, „išibrovusias į jo kalbos stenogramą, klaidas“ (23 str.); b) raštu pareikšti savo pastabas Seimo pirmininkui dėl statuto taikymo (146 str.); c) raštu įteikti savo pastabas dėl įstatymo projekto (79 str.).

Verta pažymėti, kad neliko visų teisių susijusių su frakcijomis, kadangi pačios politinės partijos buvo eliminuotos iš politinio šalies gyvenimo. Toliau išskirsime šiuos kolektyvinių teisių pasikeitimus:

- naujai numatoma galimybė bent 10 Seimo narių gali pasiūlyti perrinkti Seimo Prezidiumą arba atskirus jo narius (10 str.) ir tiek pat atstovų gali pasiūlyti perrinkti Seimo Komisiją (69 str.);
- slapto balsavimo reikalauti gali tik 5 atstovai [buvo galima ir vienam] (51 str.);
- 15 Seimo narių reikalavimu balsavimas turi būti vardinis (52 str.);
- baudžiamąją bylą Vyriausybės nariui ar Valstybės Kontrolieriui Seimas jau nebegali iškelti, o tik *pasiūlyti* tai padaryti, o šį pasiūlymą turi pasirašyti ne mažiau kaip 1/2 visų tautos atstovų (132 str.). Prezidentui nenumatomi jokie suvaržymai: nei baudžiamosios bylos galimybė, nei atstatydinimas.

1936 m. Seimo statute vienasmenių atstovo teisių, palyginus su ankstesniu Statutu, belieka tik apie pusė, o grupinių teisių taip pat sumažėja. Išnyksta su partijų darbu Seime susijusios teisės dėl frakcijų, apsunkintas interpeliacijų teisės įgyvendinimas ir pan. Seimo nario teises reglamentuojančių procedūrų kaita (randami skirtumai) ryškiau atsispindi parlamentų statuteose nei Konstitucijose. Rasti pokyčiai aiškiai liudija Valstybėje vykdytos politikos kryptį autoritarizmo link. Kiek paradoksalu, kad per 12 metų (nuo 1924-ųjų iki 1936-ųjų) Seimo funkcijos tapo siauresnės, atstovo teisių sumažėjo, nors gyvenimas neišvengiamai keitėsi sudėtingėjimo kryptimi. Tai gali būti paaiškinta tik tuo, kad teisės ir funkcijos, pažeidžiant demokratinį valdžių padalijimo principą, buvo perkeltos kitoms valstybinėms institucijoms (visų pirma Prezidentui bei tokiems „naujadarams“ kaip ypatingi rinkikai ar Valstybės taryba įstatymų projektams rengti bei svarstyti). 1938 m. Konstitucijoje paliekamos vos dvi grupinės atstovų teisės, iš kurių reali viena (88 str.), numatanti, kad ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių turi teisę kreiptis į Prezidentą Nepaprastajai sesijai sušaukti. Kita gi grėšė Seimui paleidimu: svarstant Prezidento gražintą įstatymo projektą ir jį antrąkart be pakeitimų priėmus ne mažiau kaip 3/5 balsų pats Seimas galėjo būti Prezidento paleistas (109 str. 1d.) Seimas jokiam Prezidento teisių suvaržymui įtakos turėt negalėjo, o nenustačius jo kadencijų skaičiaus, jo valdžia iš esmės tapo neribojama, kas nesuderinama su demokratišku valstybės valdymu.

d) Tautos atstovo pareigos ir atsakomybė. Plačiaja prasme jos išplaukia iš atstovo priesaikoje išvardintų principų ir Seimo vykdomų jam Konstitucijos patiktų funkcijų. Kai kurios pareigos gali būti tapatinamos su teisėmis (pvz. Seimo nario teisė ir pareiga balsuoti).

Atsakomybė už įvairių tvarkos taisyklių pažeidimus yra drausminė. Griežčiausia sankcija – mandato netekimas (detaliau nagrinėjama skyrelyje apie Seimo nario mandatą). Galimybė patraukti parlamentarą baudžiamojon atsakomybėn, leidžiant jį suimti pirmą kart numatoma tik 1922 m. Konstitucijoje ir 1924 m. Seimo statute. Siaurąja prasme įvairios atstovo pareigos numatomos darbo tvarkos taisyklėse. Pagal 1918 – 1919 m. VT statuteuose randame šias pareigas:

- atvykus sesijon pareikšti apie tai kanceliarijai;
- atėjus posėdin pasirašyti ant tam tikro lapo;
- gauti leidimą nedalyvauti posėdžiuose dėl svarbių priežasčių;
- gauti leidimą kalbėti posėdyje.

Drausminė VT narių atsakomybė taip pat susijusi su tvarkos taisyklėmis. Pavyzdžiui, tvarkos posėdyje nesilaikantis atstovas gali būti sudrausmintas žodžiu (įspėtas), gali būti jam atimtas žodis arba pasiūlyta valstybės Tarybai tokį asmenį pašalinti nuo 1 iki 10 posėdžių. Narys, neatvykęs į posėdį be svarbios priežasties negauna atlyginimo. 1920 m. St. seimo statute pareigų ir atsakomybės klausimu naujovių nepateikia, išskyrus tai, kad numatyta drausminė atsakomybė (nuo įspėjimo iki pašalinimo iš posėdžio) už St. seimo ir Vyriausybės ar šių institucijų narių garbę įžeidžiančių žodžių vartojimą.

1922 m. Konstitucijos 38 str. numato, kad jei „atstovas yra užtiktas nusikaltimo vietoje“ galima jį suimti, pranešant apie tai Seimui per 48 val. 39 str. Numatyta, kad „Seimo narys dėl savo kalbų, pasakytų pareigas einant, negali būti teismo baudžiamas, tačiau už garbės įžeidimą gali būti traukiamas atsakomybėn paprastąja tvarka“. 1928 m. Konstitucija minėtų nuostatų nekeičia. Tuo tarpu 1938 m. Konstitucija 93 str. numato atsakomybę bendrąja tvarka netik už garbės įžeidimą, bet ir už tai, jei savo kalbomis Seime nusikalstama prieš valstybės saugumą. Taip pat išplečiamos galimybės suimti Seimo narį ne tik užtikus darant nusikaltimą, bet ir už anksčiau padarytą jeigu už jį „graso ne mažesnė kaip sunkių darbų kalėjimo bausmė“ (94 str.). Verta pažymėti, kad pirmą kartą visi apribojimai traukti Seimo narį atsakomybėn apriboti žodžiais „sesijos metu“. Vadinasi imunitetas ne sesijos metu negalioja. Tai didelis Seimo nario statuso sumenkinimas.

1924 m. Seimo statute numatoma bausmė už be leidimo 3 ir daugiau kartų iš eilės praleistus posėdžius – atlyginimo neišmokėjimas už praleistų posėdžių dienas (162 str.). 1936 m. Seimo statute tik detaliau reglamentuoja tas pačias procedūras dėl sutikimo atstovą suimti, bet nenumato atsakomybės už pareigas – dalyvavimo Seimo posėdžiuose – nevykdymą. Matome sumenkusį požiūrį tiek į atstovą tiek ir į patį Seimą kaip instituciją.

Aptarti valstybės „gimimo“ laikotarpio 1918-1920 m. konstitucijos ir parlamentų statutei, reglamentavę Tautos atstovo statusą, kaip matėme, nieko nekalba apie priesaiką (ji buvo nustatyta kituose teisės aktuose), o pareigos ir atsakomybė reglamentuota tik posėdžių tvarkos

palaikymo kontekste. Privilegijos, kaip ypatingos įstatymų leidžiamosios veiklos vykdytoji, nenustatomos. Imuniteto pradai atsiranda tik su 1920-ųjų laikinąja konstitucija (jau minėta Seimo nario neliečiamybės nuostata VI dalyje). St. seimo (taip pat ir VT) nario teisės nagrinėtuose teisės aktuose niekur neišskirta atskirais skyriais ir išgvildenamos tik iš tekstų visumos. Nuo 1918 m. iki 1922 m. parlamentaro statusą liečiančių procedūrų raida byloja apie palaipsnį įstatymo leidžiamosios valdžios atstovo statuso kilimą, kuris, parlamentarizmo idėjoms įsitvirtinant valstybės gyvenime po 1922 m. Konstitucijos priėmimo, dar labiau sustiprėja.

Palyginus 1922 m. Konstitucijos ir atitinkamai 1924 m. Seimo statuto galiojimo laiku buvusias Seimo narių teises su 1928 m., 1938 m. Konstitucijomis bei 1936 m. Seimo statutu, galime tvirtinti, kad visos Konstitucijos menkai reglamentuoja Seimo nario teises (dažnai tik kolektyvines). Išimtis būtų šių dienų Konstitucija, tapusi tiesiogiai veikiančiu norminiu teisės aktu ir numatanti gana platų svarbiausių Seimo nario teisių katalogą.

1928 m. Konstitucijoje išnyksta Seimo narių teisė atstatyti Prezidentą, o iškelti baudžiamąją bylą reikalingas didesnis atstovų balsų skaičius. Didesnio atstovų balsų skaičiaus (buvo 1/4 dabar 3/5) reikia, kad būtų galima kreiptis į Prezidentą (anksčiau buvo kreipiamasi į Seimo Pirmininką) dėl Seimo sesijos sušaukimo. Taigi Seimo nario teisių pasikeitimai liudija Prezidento galių stiprinimą Seimo atžvilgiu. Šios tendencijos dar labiau atsispindi 1936 m. Seimo statute ir 1938 m. Konstitucijoje. Juose išryškėja ir valstybės vadovų nepalankus požiūris į politinių partijų veiklos galimybes Seime: nebelieka jokių normų, liečiančių frakcijas ir jų veiklą. Tai galėtų būti vertinama kaip esminis parlamentinės demokratijos paneigimas, nes frakcijos yra „vienas iš esminių išankstinės parlamento valios brandinimo veiksmų“ [29, p. 419]. 1936 m. Statute išnyksta buvusios Seimo narių teisės kelti baudžiamąsias bylas ne tik Prezidentui, bet ir ministrams bei Valstybės kontrolieriui: paliekama tik teisė *siūlyti* tai padaryti.

Iš to, kas nagrinėta, galime prieiti tokią išvadą, kad ir Seimo nario, ir paties Seimo padėties teisiniame sureguliuojame svarbesni yra Seimų statutai nei Konstitucijos. Taip pat ryškėja Seimo nario, o tuo pačiu ir paties Seimo statuso stiprinimas ikiperversminiu laikotarpiu ir atvirkštinis procesas po jo.

2.2. Įstatymų leidybos procesas

Įstatymų leidyba yra teisės kuriamoji veikla ir viena pagrindinių Seimo atliekamų Konstitucijos jam pavestų funkcijų. Jos procedūrinis sutvarkymas yra bene svarbiausia Seimo statuto dalis, atspindinti Seimo veiklos sritį didžiausią tiek laiko tiek procedūrų skaičiaus apimtimi. Tam, kad bet koks teisės aktas būtų priimtas, reikalingas subjektas (tai, kas priima), objektas (tai kas priimama) ir metodas arba būdas (kaip priimama). Mūsų analizė apsiribos

pastaruoju triados elementu, atsakančiu į klausimą „kaip“, o pirmuosius du aspektus palies tik tiek, kiek tai padės aiškiau atskleisti nagrinėjamą dalyką. „Įstatymai parlamente priimami, keičiami, 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”[20, p.192]. Šioje darbo dalyje sieksime nustatyti tų pačių įstatymų leidybos procedūrų skirtumus atskirais Lietuvos valstybės vystymosi laikotarpiais, išvelgti tų skirtumų priežastis, nurodyti kaip įstatymų leidybos procedūros vienu ar kitu laikotarpiu atlikdavo savo paskirtį – garantuoti priimamų įstatymų teisėtumą, jei neatlikdavo tai kodėl, kad tyrimo pagrindu galėtume pasiūlyti tobulinti dabar galiojančiame Seimo statute nustatytas įstatymų leidybos procedūras.

Įstatymų leidyba plačiaja prasme apima ir tokias procedūras kaip įstatymų projektų rengimas, įstatymų pasirašymas ir skelbimas. Tačiau kaip matyti iš Konstitucijos ir Seimo statuto nuostatų, įstatymų projektų rengimas – Seimui nebūdingas užsiėmimas. Istorinė praktika rodo, kad įstatymus rengė dažniausiai Vyriausybė, o ne pačios Seimo komisijos, nors galėjo rengti ir jos. Jau nuo 1920-ųjų m. Teisingumo ministerijos „pirmasis bendrųjų reikalų departamentas<...> užsiiminėjo įstatymų, jų papildymo ir pakeitimo reikalais...”[16, p.22], o tų metų kovo 18 d. oficialiai paskelbtas aktas, kuriuo buvo įsteigta pagalbinė institucija – tarpžinybinė juriskonsultų komisija padėjusi ministrų kabinetui rengti įstatymų projektus. Nuo 1928 m. minėtos komisijos veiklos sritis perėmė pačioje Konstitucijoje numatyta ir įsteigta Valstybės Taryba, „aptarnaujanti ne tik įstatymų iniciatyvos, bet ir jų priėmimo funkciją”[16, p. 22]. Įstatymų pasirašymas bei skelbimas taip pat išeina už parlamentinės veiklos rėmų ir parlamentinių procedūrų raidos analizei nėra būtini. Jau pirmuoju nepriklausomybės laikotarpiu, pradedant 1922 m. Konstitucijose buvo numatyta, kad įstatymų skelbimo tvarką ir jų įsiteisėjimo laiką nustato atskiras įstatymas, galiojęs nuo 1923 m. iki 1940 m.

Įstatymų leidyba siaurąja prasme arba parlamentinė įstatymų leidybos procedūra apima tik įstatymų projektų inicijavimą, jų svarstymą ir priėmimą. Todėl toliau apžvelgsime tik šių procedūrų raidą, kiek jos buvo reglamentuotos Konstitucijose ir Seimų statutuose.

a) Įstatymų projektų inicijavimas. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė tiek pagal doktriną tiek pagal Seimo statuto normų turinį siejama su teisės kuriamąja veikla. Kiekvienam įstatymų leidybos iniciatyvos teisės subjektui ši teisė yra lygi. Tinkamam subjektui pateikus įstatymo sumanymą prasideda įstatymo leidybos procesas. Seimui, kaip vienintelei (taip, deja,

Lietuvos istorijoje buvo ne visada) įstatymų leidybos institucijai, atsiranda pareiga pradėti projektą svarstyti ir atlikti kitus statute numatytus procedūrinius veiksmus.

Toliau patyrinėsime kaip ši stadija buvo įtvirtinta Lietuvos parlamentų statute ir iš dalies Konstitucijose (tame tarpe ir laikinosiose) valstybės kūrimosi ir brendimo laikotarpyje, prasidėjusiame 1918 m.

1918 m. ir 1919 m. Lietuvos Konstitucijų pamatinių dėsnių 3 str. numato, kad įstatymų iniciatyvos teisė priklauso Valstybės Tarybai ir Ministerių kabinetui. Vienok nuo 1919 m. sausio 16 d. buvo pradėti skelbti Ministrų kabineto ne tik inicijuoti, bet ir priimti, taip vadinamieji „laikinieji“ įstatymai „neturint kažkokio teisinio pagrindo“ [21, p. 75]. Valstybės Tarybai dirbant sesijomis ir prisilaikant tradicinės parlamentinės – trijų svarstymo stadijų – tvarkos, įstatymų priėmimas užtrukdavo ir tai „netiko krizinei situacijai, į kurią dėl ginkluotos bolševikų agresijos pateko besikurianti valstybė“ [Ten pat]. 1919 m. sausio 24 d., įvedus Pamatinių dėsnių papildymą VII skyriaus 30 str., Ministerių kabinetui konstituciškai įtvirtinta ne tik iniciatyvos teisė, bet ir teisė leisti įstatymus, su sąlyga, kad jie būtų įnešami į Valstybės Tarybos (VT) artimiausią sesiją. Su 1919 m. balandžio 4 d. priimtais naujais Pamatiniais dėsniais įstatymų iniciatyvos teisė tarp VT sesijų arba sesijų pertraukų metu suteikiama jau ir Valstybės Prezidentui. Po to vyriausybės priimti įstatymai jau nebeįnešami į VT sesijas ir tampa lygiaverčiais VT priimtiesiems. Taip sustiprinamas vykdomosios valdžios vaidmuo įstatymų leidyboje, nors, kaip pažymi M. Romeris, VT išlaiko šioje srityje viršenybę per prezidento reliatyvinio veto nugalėjimą bei arbitražą, iškilus konfliktui Vyriausybės įstatymų leidyboje.

Nepaisant išryškintų skirtumų įstatymų leidyboje tarp 1918 m. ir 1919 m. Pamatinių dėsnių, abejuose VT statute įstatymų leidybos procedūros lieka identiškos, todėl ne tik ši – įstatymų projektų inicijavimo procedūra, bet ir kitos bus aptariamoms abejuose VT statute kartu.

VT statute 26§ pažymėta, kad nurodytieji įstatymų iniciatyvos subjektai įstatymų sumanymus pateikia VT prezidiumui raštu.

1920 m. Laikinoji Valstybės Konstitucija įstatymų iniciatyvos teisę numato Steigiamajam seimui ir Ministrų kabinetui (6 str.). 1920 m. St. seimo statutas (39 str.) numato reikalavimą kartu su įstatymo sumanymu pateikti Prezidiumui ir paaiškinimus bei atitinkamą medžiagą (šiuo metu tai būtų įstatymo projektą lydinčių aiškinamųjų raštų atitikmuo). Reikalavimai paaiškinimų turiniui statute nenurodomi. Įstatymo projekto pateikimo tvarka priklausė nuo iniciatorių. Antai, jei įstatymo sumanymas buvo teikiamas Seimo narių, tai jis privalėjo būti pasirašomas ne mažiau 8 atstovų, kad būtų įtraukiamas į St. seimo plenumą. Jei įstatymo projektas buvo teikiamas Seimo nario savarankiškai ar nesurinkus 8 jį palaikančių kolegų parašų, tokiu atveju įstatymo projektas keliaudavo į atitinkamą St. seimo komisiją, kuri savo ruožtu sprendavo ar įnešti pasiūlymą dėl naujo įstatymo į plenumą ar jį atmesti. 1924-ųjų m. Seimo statutas įstatymų

inicijavimo stadijoje niekuo nesiskiria nuo St. seimo statuto nuostatų, nors 1922 m. Konstitucija (20 str.) pirmą kartą numato įstatymų iniciatyvos teisę 25 tūkstančiams rinkimų teisę turinčių piliečių, kas, kaip žinome, yra viena iš tiesioginės demokratijos pasireiškimo formų.

1928 m. Konstitucija įstatymų iniciatyvos klausimu, lyginant ją su 1922 m. Konstitucija, nepasako nieko naujo. Tačiau 1936 m. Seimo statutas numato, kad įstatymo projektą gali teikti nebe 8 (1924 m. statutas), o tik 5 Seimo narių grupė. Šis grupės parlamentarų skaičiaus sumažinimas buvo labai trumpalaikis (nepilnus du metus). Pagal 1938 m. Konstituciją įstatymų projektus „siūlo Ministrų Taryba arba bent ketvirtadalis Seimo narių“(107 str.). Kartu su veikiamu projektu nenumatomi jokie paaiškinimai, 1924-ųjų statute buvę privalomi. Šiame statute pirmą kartą numatyta įstatymų projektus teikti ne Seimo prezidiumui, o Seimo pirmininkui. Kaip matysime toliau, vienasmenis Seimo pirmininko vaidmuo šiame statute sustiprinamas ne tik šioje, bet ir kitose įstatymų leidybos stadijose, palyginus su ankstesniais Seimų statutais.

b) Įstatymų projektų svarstymas ir priėmimas. Manome, kad šias procedūras tikslinga nagrinėti kartu, nes priėmimas kaip ir svarstymas vykdomi remiantis balsavimu ir priėmimas yra ne kas kita kaip pozityviai atlikto svarstymo baigiamasis etapas, lemiantis įstatymo projekto likimą – tapti įstatymu ar būti atmestam reikalaujamu atstovų balsų skaičiumi. Nagrinėjant Seimų statutus šių procedūrų susietumas akivaizdus. Pavyzdžiui 1918-1919 m. VT statute, 1920 m. St. seimo statute, bei 1924 m. Seimo statute išskirta tik dalis, pavadinta „įstatymų sumanymų svarstymas“, kurioje reglamentuojamas ir priėmimas, o 1936 m. Seimo statute priešingai – analogiška šio teisės akto dalis pavadinta „įstatymų projektų priėmimas“, kurioje išdėstytos ir įstatymų projektų svarstymo eigą nustatančios normos. Dabartinis Seimo statutas (144 str.1d.) taip pat teigia, kad „projekto svarstymo procedūrą sudaro: svarstymas pagrindiniame komitete, svarstymas Seimo posėdyje ir projekto priėmimas“, t. y. svarstymo procedūra laikoma apimančia ir priėmimą. Įstatymų priėmimo procedūros išskirtinumas, palyginti su svarstymu yra tik tas, kad jo metu sprendimas priimamas išimtinai tik Seimo kaip kolegialios institucijos, o ne Seimo narių grupės ar atskiro Seimo nario. Seimas čia suprantamas kaip plenariniame posėdyje dalyvaujančių atstovų visuma.

Įstatymų projektų svarstymas ir priėmimas bus nagrinėjamas remiantis išimtinai Seimų statutais, nes kituose teisės aktuose šiuo klausimu nėra jokių teisės normų. Vykdomosios valdžios leistų įstatymų, kada tokia teisė jai buvo suteikta, svarstymo mūsų pasirinkta tema neapima ir todėl nebus nagrinėjama.

1918-1919 m. VT statute numatyta, kad kiekvieno posėdžio pradžioje VT prezidiumas praneša susirinkusiems dalyviams apie jam įteiktus įstatymų pasiūlymus ir pažymi, kad visi įstatymų sumanymai svarstomi ta tvarka, kuria jie buvo įnešti. Tai reiškė, kad siūlomi

nauji įstatymai turėjo būti svarstomi eiliškumo tvarka. Ši taisyklė buvo su išimtimi, kad įstatymų svarstymo eiliškumas galėjo būti keičiamas to pareikalavus ne mažiau kaip 1/5 posėdin atvykusių VT narių. VT inicijuojamus įstatymų projektus, kaip matome iš antrojo VT statuto skyriaus, ruošia VT komisijos, apie kurių darbotvarkę informuojamas Ministras pirmininkas ir kurių posėdžiuose patariamuoju balsu galėję dalyvauti ministrų kabineto nariai. Šio skyriaus §17 numato komisijų teisę į savo posėdžius kviestis ekspertus, kas liudija buvus atsakingą VT požiūrį į įstatymų projektų rengimą. Kiekvienas įstatymo projektas turėjo būti svarstomas plenumė trimis skaitymais. Statutuose numatyta taisyklė, kad tarp skaitymų būtų ne mažesnis kaip 1 posėdžio tarpas. Šiai taisyklei taip pat numatyta išimtis – nustatyto laiko tarpo nesilaikyti, jei to pareikalauja ne mažiau kaip 1/5 posėdyje dalyvavusių atstovų. Toliau apžvelgsiu kokia tvarka vykdavo trijų etapų įstatymo projekto svarstymo darbai.

Pirmą kartą skaitant įstatymo sumanymą buvo leidžiama tik bendra diskusija dėl viso sumanymo esmės, taip pat jo dalių ir skyrių, tačiau pataisos nepriimamos. Kas pristato įstatymo projektą VT plenumė statute nepasakyta. Manytina, kad pranešimą darydavo projekto iniciatorių (VT narių grupės, Ministrų kabineto ar sumanymą rengusios VT komisijos) atstovas, nors galėjo būti, kad tą darbą atlikdavo posėdžio pirmininkas. Po diskusijos turėjo būti nutariama ar įstatymo sumanymas toliau svarstytinas tokia forma, kokia jis pateiktas ar reikalinga jį atiduoti tam tikrai komisijai. Po pirmojo skaitymo VT paskiria antrojo skaitymo laiką.

Prieš antrąjį skaitymą kiekvienas VT narys privalėjo gauti spausdintą įstatymo sumanymo tekstą. Kadangi tai nėra pasakyta anksčiau, manytina, kad prieš pirmąjį skaitymą su rašytiniu projekto tekstu kiekvienas VT narys nebūdavo susipažinęs, nors ir buvo supažindintas žodžiu bendroje diskusijoje dėl projekto esmės per pirmąjį skaitymą. Tačiau kažin ar tai galima sieti su viešumo stoka. Greičiausiai tai sąlygojo ribotos ano meto biuro techninės galimybės. Antrąkart skaitant įstatymo sumanymą VT posėdyje buvo balsuojama (prieš tai apsvarsčius) už kiekvieną įstatymo straipsnį atskirai arba, VT nutarus, už tam tikrą susijusių straipsnių grupę iš karto. Pataisos įteikiamos VT prezidiumo pirmininkui raštu svarstymo eigoje arba per svarstymo pertraukas. Kas turėjo teisę teikti pataisas statutuose nepasakyta, tačiau tikėtina, kad tą teisę turėjo kiekvienas VT narys. Tokiai nuomonei pagrindo duoda VT statutų §21, suteikiantis teisę kiekvienam VT komisijos nariui raštu išdėstyti savo atskirąjį nuomonę, kuri kartu su komisijos pranešimu apie įstatymo projektą būdavo įnešama VT svarstymui. Antrojo skaitymo pabaigoje VT prezidentas kartu su sekretoriumi sudeda VT sprendimus į vieną dokumentą, ir toji santrauka laikoma trečiojo skaitymo pagrindu. Statutuose nepasakyta, kad po antrojo skaitymo, įvedus į projektą siūlytas pataisas, kurioms buvo pritarta, šis *privalomai* būtų perduodamas kuriai nors VT komisijai, kad ši parengtų jį trečiajam skaitymui. Statutų §33 numato tik galimybę bet kurio svarstymo metu įstatymo projektą atiduoti komisijai.

Trečią kart skaitant iš pradžių bendrai aptariami bendri įstatymo dėsniai, o toliau ir atskiri jo straipsniai. Pataisos priimamas tik jas parėmus ne mažiau kaip trims atstovams. Balsuojamas kiekvienas įstatymo straipsnis skyriumi. Manytina, kad šį kart buvo griežtai laikomasi atskirumo reikalavimo nejungiant straipsnių grupėmis, nes tai buvo galutinis svarstymo etapas, o ir statute trečiojo skaitymo normos to nenumato. Priimant balsuojama už visą įstatymą iš karto. Redakcijos pataisos, daromos redakcijos Komisijos, posėdyje nebalsuojamos todėl manome, kad jos buvo daromos jau priėmus įstatymą prieš jį paskelbiant.

Trijų skaitymų tvarka nebuvo taikoma žemesnės negu įstatymas teisinės galios aktų priėmimui. Tačiau ir įstatymams svarstyti tokia standartinė parlamentinė trijų pakopų procedūra, nors ir būdinga racionaliam parlamentarizmui, turint omenyje politiškai sudėtingas ano meto sąlygas, buvo mažų mažiausiai nepatogi. Todėl „nusižengimas“ teisinės valstybės principui – valdžių padalijimui, suteikiant įstatymų leidybos teisę vykdomajai valdžiai gali būti pateisinamas.

Aptariant įstatymų projektų svarstymą Valstybės Taryboje, be to kas pasakyta, verta paminėti nemenką dėmesį procedūroms. Pavyzdžiui §73 numato, kad kiekvienas VT narys gali prašyti žodžio be eilės dėl apsilenkimo su statutu, §74: kiekvienu momentu kiekvienas VT narys gali prašyti kvorumo patikrinimo, §83: pasiūlymai, liečiantys dalykų bėgį, būtent: atidėti svarstymą, grąžinti sumanymą komisijon, pareikalauti papildomų žinių, balsuojami pirmiau negu esmės klausimai. Rimtą požiūrį į įstatymų priėmimą Valstybės Taryboje liudija ir gana griežtas reikalavimas kvorumui¹ Posėdis buvo laikomas teisėtu susirinkus pusei VT narių (§41). Čia paminėtų „procedūrinių“ normų numatymas statute liudija VT narių, parengusių ir patvirtinusių tokius teisės aktus (VT statutus), supratimą, jog tam tikrų griežtų procedūrų nesilaikymas gali menkinti priimamų įstatymų legitimumą, o VT leidžia traktuoti kaip parlamentinę instituciją, nors jos sudarymas neatitiko (ir negalėjo atitikti esamom politinėms sąlygom) įprastam parlamento sudarymui (rinkimų būdu) keliamų reikalavimų.

1920 m. Steigiamojo seimo statute nustatyta įstatymų svarstymo ir priėmimo tvarka daug kuo panaši į VT statute buvusias. Įstatymų projektų svarstymas vyksta ta pačia trijų pakopų sistema, projektai teikiami svarstyti St. seimo posėdyje turėjo būti pasirašomi ne mažiau kaip 8 St.seimo narių ir kt. Todėl tai, kas perimta iš VT statuto čia nekartosime. Atkreipsime dėmesį tik į tai, kas buvo nauja.

1. Prezidiumas, Seimo pirmojo posėdžio pradžioje pranešęs apie gautus įstatymų sumanymus ir, Seimui sutikus, perduoda juos atitinkamoms komisijoms. (VT statute šiame etape perdavimas komisijoms nebuvo numatytas).

¹ kvorumas -[lot. Quorum (presentia sufficit) – kurių (dalyvavimo užtenka)], mažiausias susirinkimo dalyvių skaičius, kuris laikomas būtina sąlyga, kad susirinkimo nutarimai būtų pripažinti galiojančiais. – Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius, 2001.

2. Čia numatytas reikalavimas jau prieš 1-ąjį skaitymą įstatymo sumanymo tekstą pateikti visiems Seimo nariams (iki šiol buvo tik prieš antrąjį skaitymą).

3. Numatyta privaloma pranešėjo kalba bendrai 1 skaitymo diskusijai baigiantis(43 str.).

4. Po baigiamosios pranešėjo kalbos Seimas sprendavo:

- a) ar įstatymo projektas toliau svarstytinas ar ne;
- b) nutarus toliau svarstyti, ar jį palikti toliau svarstyti tokios formos, kokios jis buvo pateiktas ar reikalinga jį grąžinti komisijai, kad ši parengtų jį antrajam skaitymui;
- c) jei tuo pačiu klausimu būdavo 2 ar daugiau įstatymo projektų, buvo sprendžiama kurį iš jų pateikti tolesniam svarstymui.

5. Priėmus vieną iš paminėtų sprendimų pasibaigdavo pirmasis projekto skaitymas Seime. Po jo Seimas *galėdavo* (VT statuteuose *turėdavo*) paskirti sekančio svarstymo laiką.

6. Nors VT statuteuose nebuvo griežto reikalavimo nei po pirmo nei po antro skaitymo įstatymo sumanymo tekstą perduoti kuriai nors komisijai, St. seimo statute numatytas reikalavimas po antrojo skaitymo įstatymo projektą perduoti iki šiol nebuvusiai „Bendrajai Teisės Komisijai” (vėliau 1924 m. statute „Teisių Komisijai”). Tarp šių komisijų skirtumas tik toks, kad pirmoji iš jų, apsvarsčiusi projektą, grąžindavo jį su pataisomis pamatinei komisijai, o antroji – Seimo prezidiumui. Nepaisant šio skirtumo, pats tokių komisijų atsiradimas Seimuose po 1920 m. galėjo daug pasitarnauti įstatymų svarstymo kokybei, jų juridiniam parengimui.

7. Numatyta nauja galimybė įstatymų projektus, kurie buvo kelių komisijų darbo sritis dar prieš pirmąjį skaitymą pateikti visoms suinteresuotoms komisijoms iš karto.

8. Antrojo svarstymo metu Seimo priimtas įstatymo projektas per tris dienas privalėjo būti išdalintas visiems Seimo nariams ir persiųstas Ministrų kabinetui.

9. Trečiajam svarstymui pataisos privalėjo būti perduodamos ne vėliau kaip per 48 val. prieš posėdį, kuriame jis numatytas svarstyti. To reikalauti leido 9 statuto punkte nurodyti paties Seimo išpareigojimai. (VT statutei leido pataisas įnešti ir per patį 3-įjį skaitymą).

10. Tik St. seimo statute, skirtingai tiek nuo VT tiek nuo 1924 m. statute, numatytas reikalavimas po 1-ojo skaitymo perduoti projektą ir atitinkamai komisijai ir „Bendrosios Teisės Komisijai”. Į pastarąją projektas būdavo iš viso siunčiamas du kartus svarstymo eigoje. Tai rodo ypatingą St. seimo rūpestį įstatymo teisiniu nepriekaištingumu .

11. St. seime kvorumas iš pradžių nuo iki tol buvusio VT statute skyrėsi tik vienu atstovu t.y. reikalauta $\frac{1}{2}+1$ visų Seimo narių dalyvavimo priimant sprendimus, bet 1922 m. Konstitucijos įtakoje, įvedus §55 pakeitimą St. seime posėdis laikytas teisėtu susirinkus $\frac{1}{3}$ Seimo narių. 1924 m. Seimo statute pastarąjį reikalavimą kvorumui išlaiko nepakeista.

1924 m. Seimo statutas įstatymų svarstymo ir priėmimo prasme tęsia ir plėtoja parlamentinei demokratijai būdingas ankstesniųjų statutų (St. seimo ir VT) nuostatas, todėl atkreipsime dėmesį tik į tai kokias dar neapartas procedūrinės naujoves jis įneša.

1. Nesilaikyti privalomo 1 posėdžio tarpo tarp skaitymų plenariniame posėdyje buvo galima to pareikalavus vos 6 Seimo nariams, kai anksčiau reikėjo net 1/5. Tai rodo lankstesnių sąlygų Seimo darbui nustatymą.

2. Tik čia 1 kartą buvo numatyta įstatymų projektų svarstymas skubos tvarka, nors „skubos“ sąvoka tekste ir nevartota. Šiuo atveju 3- sis skaitymas vyksta greičiau nei per 48 valandas ir įstatymo sumanymas naujai nepateikiamas bei pataisos nesvarstomos. Pasiūlymą pripažinti įstatymo paskelbimą (o tuo pačiu ir svarstymą) esant skubotą, Seimas svarsto, jei to pareikalauja ne mažiau kaip 8 atstovai (70 str.)

3. Tik šiame statute priimtas logiškas sprendimas tradicinę formuluotę „pasiūlymai, kurie neturi įstatymo sumanymo reikšmės, reikalingi tik vieno svarstymo ir balsavimo“ iškelti iš skyriaus „Įstatymų sumanymų svarstymas“, nes tai nesusiję su įstatymais.

4. Tik 1924 m. statute 1 kartą aiškiai nurodytas Seimo narių skaičius būtinas įstatymo projekto pataisai pateikti, kad ji būtų svarstoma Seimo posėdyje. Siūloma pataisa turi būti pasirašyta ne mažiau kaip 6 atstovų.

5. Tik čia pirmą kartą atskirais statuto skyriais išskirta ir gana detalčiai reglamentuota: biudžeto svarstymas (IX skyrius), Valstybės sutarčių tvirtinimas (X skyrius), Respublikos Prezidento gražintų įstatymų svarstymas (XI skyrius).

6. Įstatymų sumanymai, Seimo neapsvarstyti vienoje sesijoje, perduodami sekančiai sesijai.

Kaip matome 1924 m. Seimo statutas procedūros rodo, kad Seimas atlikdavo visas tautos atstovybei privalomas funkcijas, nedubliuojant jų su vykdomosios valdžios funkcijomis ir turėjo kitus parlamentinei demokratijai būdingus bruožus: seimo frakcijas, reikalingas politinei parlamentinei valiai suformuoti, seniūnų sueigą, kurią taip sudarydavo frakcijų atstovai, galėję daryti įtaką seimo darbo organizavimui.

1936 m. Seimo statutas smarkiai skyrėsi nuo anksčiau aptartųjų tiek apimtimi, tiek sureguliuavimo lygiu tiek procedūrų pokyčiais. Daug kam: kalbų Seime sureguliuavimui, klausimų kėlimui nustatytos taisyklės gana smulkiai reglamentuoja nustatytas procedūras pagal eiliškumą, laiko trukmę ir kt., tačiau išsamiai to neapartarsime, nes šio teisės akto palyginimui su anksčiau nagrinėtais statutais pakaks ir tų procedūrinių skirtumų, kuriuos čia išdėstysime. Šiame parlamento darbą reglamentuojančiame dokumente:

1. Numatyta pareiga Seimui tautos atstovų pasiūlytą įstatymo projekto nuorašą siųsti Ministrų kabinetui (72 str.), net Seimui nenutarus ar šis projektas iš viso svarstytinas. Iki šiol

ministrų kabinetui buvo siunčiamas tik antruoju skaitymu priimtas t.y. jau iš dalies apsvaistytas įstatymo projektas. Šis pasikeitimas rodo Vyriausybės įtakos įstatymų priėmimui didėjimą. Gal būt galima diskutuoti ar iš Vyriausybės gautas atsiliepinimas nedarė įtakos būsimam Seimo sprendimui dėl įstatymo svarstytinumo.

2. Išnyksta ir trijų skaitymų tvarka iki šiol taikyta įstatymų svarstymui. Dabar, neiškilus ginčų Seime dėl įstatymo projekto svarstytinumo, ir Seimui pripažinus jį svarstytinu bei posėdžio pirmininkui ar tautos atstovams [keliems?] pasiūlius, įstatymo projektas, Seimo nutarimu, gali būti neduodamas Seimo komisijai svarstyti ir tame pat posėdyje gali būti galutinai priimtas (76 str.), davus kalbėti vienam atstovui „už“, vienam - „prieš“ visą projektą iš karto ir teikiant jį balsuoti (91 str. 3 d.ir 4 d.).

3. Pirmą kart numatoma, kad jei per paskirtą laiką (paprastai 15 dienų pirminiam svarstymui komisijoje ir 10 d., gavus pastabas iš Ministrų kabineto ar tautos atstovų) komisija neapsvarsto Ministrų kabineto pateikto įstatymo projekto – Seimas jį svarsto komisijos neapsvarstyta. Tik jei projektas buvo pateiktas tautos atstovų – jam skiriamas naujo svarstymo komisijoje laikas arba renkama nauja komisija (86 str.). Tokios nuostatos rodo tai, kad įstatymų projektų iniciatoriai buvo traktuojami nevienodai, prioritetą teikiant Ministrų kabinetui, kurio pateikti projektai galėjo būti priimami ir Seimo komisijos neapsvarstyti.

4. Jei komisijos ar Ministrų kabineto pateiktos pastabos Seime priimamos, tai įstatymo projektas gražinamas su pastabomis komisijai suredaguoti. Kaip pastebime nėra anksčiau buvusios nuolatinės Redakcinės komisijos, nėra numatyta ir nuolatinė buvusi Teisių komisija į kurios „rankas“ neišvengiamai patekdavo (pagal 1920 m. ir 1924 m. statutus) visi svarstomų įstatymų projektai. Manytina, kad Teisių komisijos darbas svarstant projektus padėdavo užtikrinti teisine prasme geresnį įstatymo parengimą. Gal būt prie Ministrų kabineto nuo 1928 m. veikusi iš teisės specialistų prezidento sudaryta Valstybės Taryba (plačiau 21, p. 80), besirūpinanti leidžiamų teisės aktų teisine kokybe kompensavo Teisių komisijos nebuvimą Seime, tačiau tai nepaneigia fakto, kad Seimo vaidmuo įstatymų leidyboje tuo buvo gerokai sumenkintas. Procedūrų Seime priimamų įstatymų teisėtumui užtikrinti nepaisymą liudija ir jau minėto 91 str. 4 punkte numatytas įstatymo projekto priėmimas, praktiškai, be svarstymo.

5. Šiame statute nenumatytas ir svarstymas bei balsavimas už kiekvieną straipsnį atskirai. Yra pagrindo manyti, kad rengiant Seimo statutą buvo vengiama sudaryti sąlygas tautos atstovams kruopščiai analizuoti būsimo įstatymo straipsnius ir juos nuodugniai svarstyti Seimo posėdžiuose.

6. Pirmą kart paminėta ir tai, kad Seimo komisijų posėdžiai nevieši. Į juos neturi teisės patekti net Seimo prezidiumo narys, jei Seimo pirmininkas jam nėra pavedęs prižiūrėti tos

komisijos darbo. Nekalbant jau apie eilinius Seimo narius, kurie, komisijos pirmininkui leidus, pagal ankstesnius statutus galėdavo be balsavimo teisės ten dalyvauti.

7. Komisijai suredagavus įstatymo projekto tekstą su gautomis pastabomis, jis gražinamas Seimo pirmininkui, kuris įrašo jį į darbų eilę pirmuoju dalyku. Svarstant tokį pataisytą projektą, leidžiama kalbėti tik vienam atstovui „už“ ir vienam „prieš“, o balsuojama tik už visą įstatymo projektą iš karto.

8. Įstatymo projektą svarstant skubos tvarka svarstymo komisijoje laikas sutrumpinamas nuo 15 iki 3 dienų, o, gavus pastabas, projektas, naujai suredaguotas komisijoje, turi būti ne per 10, o per 2 dienas. Numatyta galimybė čia aptartus terminus dar labiau sutrumpinti arba, Ministrui pirmininkui *susitarus* su Seimo pirmininku, skubiu pripažintą įstatymo projektą svarstyti Seimo posėdyje iš karto visai neteikiant jo komisijai. Seimo pirmininkui ir Ministrui pirmininkui *susitarus*, Seimo posėdis gali būti sušaukiamas tuojau pat.

Poveikio Seimo darbui darymas dviejų pareigūnų susitarimu arba vieno pareigūno – Prezidento – valia (kada nori Seimo sesijas šaukia, kada nori paleidžia) rodo, kad Seimo, kaip kolegialios institucijos, vaidmuo teisės kūrime nebuvo svarbiausias.

9. Naujai numatyta Ministro pirmininko teisė sustabdyti kabineto pateikto įstatymo projekto svarstymą arba jį atsiimti apie tai pranešus Seimo pirmininkui raštu. Sustabdymą atšaukus, svarstymas Seimo ar Seimo komisijos posėdyje tęsiamas. Ši Ministro pirmininko teisė liudija dideles galimybes jam kištis į Seimo darbą, nepaisant jo, kaip savarankiškos institucijos, darbotvarkių ir dienotvarkių.

10. Biudžetą ir biudžeto vykdymo apyskaitą tvirtina bei sutikimą tarptautinėms sutartims ratifikuoti Seimas duoda ta tvarka, kuri yra nustatyta Ministrų kabineto siūlomoms įstatymų projektams priimti. Vadinasi ir Valstybės biudžeto projektas gali būti atsiimtas svarstymo eigoje, jo svarstymas gali būti stabdomas arba jis gali būti priiminėjamas Seime atitinkamos komisijos neapsvarstytas, jeigu ši per nustatytą laiką nespėjo to padaryti. Kokias pasekmes galėtų sukelti šalies ūkiui *taip* priiminėjamas biudžetas, jeigu jis būtų parengtas su rimtais trūkumais (o tai visai įmanoma) nesunku įsivaizduoti. Be to čia matome ir tai, kad tradicinė Seimo funkcija – tarptautinių sutarčių ratifikavimas – iš Seimo perduota Prezidentui.

Kaip matome iš aptartų parlamentinių procedūrų pokyčių, Seimas, remiantis 1936 m. statutu, užėmė visai kitą teisinę padėtį tuometinėje valdžios sistemoje negu jam buvo numatyta 1928 m. Konstitucijoje ir labai skirtingą nuo tos, kuri buvo įtvirtinta 1924 – ūjų m. Seimo statute. Be to matome, kad 1936 m. Seimo statutas atspindi ir politiškai vienalytę formuojamą Lietuvos visuomenę: Seime nebelieka nei frakcijų nei seniūnų sueigos. Iš statuto dingsta tokie skyriai kaip „Seimo atidarymas“, „atstovų mandatų patikrinimas“, o skyrius apie Seimo sesijas ir kadenciją, niekada nebuvo statuto pradžioje, tampa pirmuoju skyriumi, kuriame išryškinta visiška Seimo

priklausomybė nuo Respublikos Prezidento, savo dekretu galėjęs bet kada tiek paprastąsias tiek nepaprastąsias Seimo sesijas šaukti ir uždaryti, o taip pat ir tai, kad Seimas gali būti paleistas kadencijai nesibaigus. Nenumatytas čia ir paprastųjų sesijų skaičius kaip kad buvo nurodyta prieš tai galiojusiame statute (jų buvę trys). Neliko Seime ir nuolatinių komisijų – visos tapo laikinos, nes, sekant statuto 70 straipsniu, komisija nustoja buvusi, kai apsvarsčiusi pavestą jai dalyką, pristato Seimo pirmininkui visą apsvarstyto dalyko bylą. Šiame statute, nepaisant vis dar galiojusios Konstitucijos 29 straipsnio, teigiančio, kad Seimas leidžia įstatymus, Seimui paliekama teisė priimti tik įstatymų projektus. Galima manyti, kad 1928 m. Konstitucijos demokratiškai atrodantys teiginiai, tokie kaip 29 str., pasiskolinti iš 1922 m. Konstitucijos, realiai nieko nereiškė, kadangi Seimas po to, kai 1927 m. buvo paleistas, iš viso nefunkcionavo, todėl tiek 1928 m. Konstitucija tiek 1924-ųjų m. Seimo statutas iki 1936 m. galiojo, bet neveikė.

2.3 Procedūros, reglamentuojančios Parlamentinę Vyriausybės kontrolę

Parlamentinė Vyriausybės kontrolė – vienas iš demokratinės parlamentinės valstybės bruožų. Jos paskirtis užtikrinti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių atskirumą ir sąveiką. Yra sričių kur vien tik tokios kontrolės pagalba galima siekti tam tikrų rezultatų. Pavyzdžiui kontroliuoti Vyriausybės programas - kaip jos veiklos prioritetus apibrėžiančio dokumento - laikymąsi. Tam nėra kitų teisinių galimybių, kad priversti Vyriausybę laikytis Seimo patvirtintos programos.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją, Vykdomąją valdžią įgyvendina Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, kurią sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Kalbėdami apie parlamentinę Vyriausybės kontrolę neliesime Prezidento institucijos todėl, kad ne visose 1918 – 1940 m. Konstitucijose numatyta Vyriausybė, susidedanti iš Respublikos Prezidento ir Ministrų kabineto. Tik 1922 m. ir 1928 m. LR Konstitucijų 40 str. numato Prezidentą Vyriausybės sudėtyje.

Galiojant 1918 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniams dėsniams Prezidento nebuvo renkamas. Vyriausybę sudarė tik Ministrų kabinetas. 1919 m. Lietuvos Valstybės LKPD Prezidento galias apibrėžia atskirai nuo Ministrų kabineto ir laiko jį Vykdomosios valdžios, kurią sudaro Prezidentas ir Ministrų kabinetas, vadovu. Analogiškai Vykdomoji valdžia apibūdinama ir 1920 m. Laikinojoje Valstybės Konstitucijoje. Terminas „Vyriausybė“ atsiranda Konstitucijoje tik nuo 1922 m., kuris apima Prezidentą ir Ministrų kabinetą. Tai išlieka ir 1928 m. Konstitucijoje. 1938 m. Konstitucija Vyriausybe laiko jau tik Ministrą Pirmininką ir ministrus, o apie parlamento įtaką ir kontrolę Prezidentui netenka ir kalbėti, nes Seimas Prezidento ne tik kad nerinko, bet ir pats nuo pastarojo priklausė. Vien tik

1922 m. Konstitucijoje numatyta parlamento kontrolė apima ir Prezidentą, kaip Vyriausybės sudedamąją dalį. Jis buvo parlamento renkamas ir galėjo būti šio atstatytas.

Valstybės Tarybos 1918 m. statutas savo IV skyriaus 37§ numato Ministerių kabinetui interpeliacijas, kurių svarstymas turi būti įtraukiamas dienotvarkėn, jei jos pasirašytos ne mažiau kaip 1/5 VT narių. VT interpeliacijai pritarus, atsakymas turi būti duotas ne vėliau kaip per 10 dienų. Interpeliaciją pripažinus skubia ji turi būti svarstoma tame pačiame posėdyje. Kam ir kokia tvarka įteikiamas interpeliacijos tekstas statutas nereglamentuoja, bet galima būtų manyti, kad tai daroma raštu, įteikiant ją VT Prezidentui, nes tai numatyta netgi mažesnės reikšmės dalykus liečiantiems paklausimams. Dėl balsavimo, interpeliacijai pritariant arba ne, tolesnių veiksmų ir galimų teisinių pasekmių Vyriausybei VT statute nieko nepasakyta.

Paklausimą, t.y. reikalavimą pateikti informaciją, nuo bet kurių kitų parlamento nario klausimų skiria tam tikra teisinė procedūra, kai konkretus paklausimo adresatas yra saistomas pareigos „atsakyti“ per tam tikrą terminą raštu arba žodžiu parlamento sesijoje. Paklausimų teisę turi kiekvienas atskiras VT narys, galintis pateikti paklausimą Ministrų kabinetui raštu per VT Prezidentą, kuris šį perduoda Ministrui Pirmininkui. Atsakymas turi būti duodamas per sekantį VT posėdį. Ar atsako Ministras Pirmininkas ar konkrečios srities ministras Statute nepasakyta.

1919 m. VT statutas parlamentinės Vyriausybės kontrolės klausimu žodis žodin atkartoja 1918-ųjų VT statuto nuostatas, todėl atskirai jų nenagrinėsime.

Ministrų kabineto funkcijos ir padėtis valdžios organų sistemoje analogiškai apibrėžta tiek 1918 m. tiek ir 1919 m. Lietuvos Valstybės LKPD atitinkamai IV ir V skyriuose. Parlamentinė VT kontrolė Vyriausybei realizuojama per Ministrų Kabineta, VT pareiškus jam nepasitikėjimą šis turįs atsistatydinti. Ministrų Kabinetas yra solidarus ir solidariai dirba bei atsako, o VT ar jos Komisijai pareikalavus turi duoti žinių ir paaiškinimų.

VT statuteuose (ir 1918 ir 1919 m.) nėra nustatyta: kiek VT narių ir kaip (slaptai ar atvirai) turi balsuoti, kad Ministrų kabinetas būtų priverstas atsistatydinti, kokia tvarka ministrui gali būti kviečiami į VT Komisijas bei į plenarinius VT posėdžius atsakyti į VT narių klausimus. Nenustatyta ir tai, kokių teisinių pasekmių galima tikėtis ministrui jeigu jo atsakymas į interpeliaciją netenkina VT. Gal būt tai buvo nustatyta kokiuose nors „darbiniuose“ VT teisės aktuose, bet mums jų aptikti nepavyko.

1920 m. Laikinoji Konstitucija, priimta per dvi savaites nuo Steigiamojo seimo darbo pradžios (1920.V.15), buvo būtina, nes „pats Steigiamojo seimo buvimas griovė daugelį galiojusių 1919 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių nuostatų“[18, p. 325]. O jos ypatingas glaustumas ir neišsamumas M. Romerio aiškinamas tuo, kad St. Seimas „ir pačios laikinosios konstitucijos veikime lieka suvereninės galios reiškėju <...> ir bet kurio jo galios momento nepaminėjimas jos nemažina ir jam veikimo galių neatima“[26, p. 95]. Šie teisės

istorikų argumentai įgalina mus atlaidžiau žiūrėti į St. seimo darbą reglamentuojančių dokumentų - Laikinosios Konstitucijos ir St. seimo statuto – nustatytą procedūrinį St. seimo veiklos reguliavimą.

1920 m. VI. 2 d. priimta Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija nustato, kad „Ministerių Kabinetas iš vieno dirba ir iš vieno atsako” (III d. 11 str.), o 12 str. pabrėžia, kad „Ministerių kabinetas atsako prieš Steigiamąjį seimą ir šiam išreiškus nepasitikėjimą atsistatydina”. Tačiau ar nepasitikėjimo pareiškimą galime tapatinti su St. seimo priimama rezoliucija dėl nepatenkinamo Ministrų Kabineto (ar jo atstovo) atsakymo į interpeliaciją taip ir lieka neaišku. Jeigu ne – tai nepasitikėjimo Ministrų Kabinetu procedūra Statute nėra reglamentuota: kiek St. seimo narių turi teisę pareikšti nepasitikėjimą, kaip yra balsuojama (atvirai, slaptai ar pavardžiui) ir kiek balsų tam reikia. Ne visai aišku ir tai, ar nepasitikėjimas vienu Ministrų Kabineto nariu reiškia nepasitikėjimą visu Kabinetu, kas sektų iš aukščiau cituoto Laikinosios Lietuvos valstybės Konstitucijos 11-ojo str.

St. seimo darbo pradžioje **1920. V. 18 d. Priimtame St. seimo statute** parlamentinei Vyriausybės kontrolei skirtas VII skyrius, pavadinimu „Interpeliacijos ir paklausimai”. Čia kaip ir anksčiau nagrinėtuose VT statutuose pabrėžta būtinybė interpeliacijas tiksliai formuluoti. Tačiau, skirtingai nuo 1/5 VT narių, galinčių teikti interpeliaciją, St. seime pakanka 8 narių, o tai sudaro vos 1/14 –ją visų parlamentarų. Dėl interpeliacijos skubotumo nuostatos išlieka tokios pačios kaip ir VT statutuose, tačiau čia papildomai nustatyta, kad kalbėti „už” ir „prieš” ją tegali po vieną St. seimo narį ir ne daugiau kaip po 10 min. Statutas taip pat pirmą kartą pabrėžia, kad, Vyriausybė atsakymą į interpeliaciją, pateikia, kaip ir anksčiau buvo nustatyta, per 10 d., o St. seimas, tą atsakymą apsvarstęs, priima rezoliuciją. Kokios teisinės rezoliucijos pasekmės, jeigu Vyriausybės atsakymas Parlamento netenkina, nėra pasakyta.

Paklausimų teisę, kaip ir anksčiau, turi kiekvienas St. seimo narys ir paklausimų padavimo tvarka ta pati, tik čia juos priima St. seimo pirmininkas, pakeitęs VT Prezidentą. Nauja tai, kad atsakymas turi būti duotas per 3 dienas, o ne iki sekančio posėdžio. St. seimo statute taip pat numatyta teisė paklausėjui vieną kartą prašyti Ministrų Kabineto atstovą paaiškinimų, kalbant ne ilgiau kaip 5 min.

St. seimo veikla, vykdamas Vyriausybės kontrolę, pasižymėjo tuo, kad Seniūnų sueiga, sudaryta iš visų frakcijų atstovų bei 7 narių Prezidiumo, kontroliavo Vyriausybės darbą seimo atostogų ar posėdžių pertraukų metu, tačiau be interpeliacijos teisės.

1922 m. Konstitucijoje tvirtinama, kad „Seimas prižiūri Vyriausybės darbus duodamas jai paklausimų bei interpeliacijų ir skirdamas revizijas”(28 str.), ir kad „Seimo tvirtinimo yra reikalingi Valstybės biudžetas ir jo išpildymas”(29 str.). Šių nuostatų dėl biudžeto ir revizijų nebuvo nė vienuose LKPD ir tai gali būti paaiškinama tuo, kad, pasak M. Romerio, Lietuva iki

St. seimo tebebuvo rudimentinė valstybė, neturėjusi pilno savarankiškumo ir galimybės tvarkyti savo vidaus gyvenimą. Šios 1922 m. Konstitucijos IV skyriuje, skirtame Vyriausybei, pirmą kartą pabrėžta, kad „Ministerių kabinetas atsako solidaringsi Seimui už bendrą Vyriausybės politiką, o kiekvienas ministeris skyrium atsako Seimui už savo darbą jam pavestose valdymo srityje. Ministeriai turi turėti Seimo pasitikėjimą. Ministerių kabinetas ir kiekvienas ministeris skyrium turi atsistatydinti, jei Seimas stačiai pareiškia jiems nepasitikėjimą“(59 str.). Tai reiškia, kad Vyriausybei reikalingas ne Seimo pasitikėjimas, o tai, kad Seimas nepareikštų nepasitikėjimo. Konstitucijos 63 str. pirmą kartą suteikia Seimui teisę iškelti bet kuriam Vyriausybės nariui baudžiamąją bylą absoliučia Seimo narių balsų dauguma.

1924 m. VI. 18 d. priimtame Seimo Statute nustatytas parlamentinės Vyriausybės kontrolės procedūras nagrinėsime atsižvelgiant ir į tuomet galiojusios 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos įtvirtintas Seimo funkcijas, išdėstytas III-jo skyriaus 28, 29 ir 30 straipsniais. Naujas Seimo statutas buvo būtinas, nes St. Seimo, atlikusio savo istorinę misiją - priėmus naują, jau nebelaikinąją 1922-ųjų m. Konstituciją - statutas jau nebetiko eilinio Seimo darbui reglamentuoti (neribota St. seimo kadencija ir kt.).

Nagrinėjant *1924-ųjų m. Seimo statutą* taip pat pastebime smulkesnę interpelacijų procedūrinę išdėstymą. Revizijų skyrimo Seimo statutas nereglamentuoja, nors 1922 m. Konstitucija tai ir numato. Manytina, kad tai galėjo būti reglamentuojama atskiru įstatymu. Paklausimai ir interpelacijos išskirti atskirais (XII ir XIII) skyriais. Paklausimų apibūdinimas niekuo nesiskiria nuo anksčiau aprašytojo St. seimo statute. Interpelacijų pateikimo (pateikia ne mažiau kaip 8 Seimo nariai), skubotumo ir priimtimumo svarstymo tvarka niekuo nesiskiria nuo tos, kuri išdėstyta St. seimo statute tik čia nepažymėta tai, kad jos pateikiamos Ministrui Pirmininkui ar ministrui per Seimo pirmininką. Bet manytina, kad tai praleista kaip savaime suprantamas dalykas, nes kas gi tuomet bus tas, kuris raštišką interpelacijos tekstą įteiks tiesiai Ministrų kabineto atstovui, jeigu ne parlamento pirmininkas? Ankstesniuose Statutuose, tiek St. seimo, tiek VT, ministras atskirai niekur neminimas, gal vien todėl, kad ir visose laikinosiose Konstitucijose iki 1922-ųjų tebuvo minima tik solidari Ministrų kabineto atsakomybė. Nauja yra tai, kad neskubios (arba tokiomis parlamento pripažintos) interpelacijos, prieš svarstant jas bendrame Seimo posėdyje, atiduodamos atitinkamai komisijai, kad ši pateiktų savo nuomonę. Seimas, gavęs Ministrų kabineto atstovo atsakymą į interpelaciją ir jį apsvarstęs, priima nebe rezoliuciją (kaip St. seime), o nutarimą. Tačiau kokias teises pasekmes gali turėti Seimo nutarimas, svarstyta atsakymą pripažįstantis nepatenkinamu, Seimo Statutas nutyli. Peršasi mintis, kad tokiu atveju Seimas gali priimti nutarimą, siūlantį ministrui ar Ministrui Pirmininkui atsistatydinti.

1928-ųjų m. Konstitucija, skirtingai nei 1922-ųjų, nemini Seimo teisės skirti revizijas ir tai galėtų būti grindžiama konstitucijos leidėjo išaugusiu nepasitikėjimu Seimu. Nors profesorius M. Romeris šį atvejį interpretuoja kitaip, t.y., kad 30 str.formuluotės „seimas prižiūri Vyriausybės darbus, duoda jai paklausimų ir interpeliacijų“ pirmoji dalis iki kablelio įgalina prižiūrint skirti ir revizijas ir kad šios, dėl nepaminėjimo tekste, nėra uždraustos. Mūsų manymu, tokia interpretacija abejotina, žinant politinį ano meto konstitucijos leidėjo nusiteikimą Seimo atžvilgiu, ir manytina, kad įstatymo tekstas turėjęs maksimaliai aiškiai ir nedviprasmiškai apibrėžti valstybinės valdžios atstovų galias.

1928 m. Konstitucijoje kaip ir 1922-ųjų m. Konstitucijoje prie parlamentinės Vyriausybės kontrolės galime priskirti Seimo teisę iškelti bet kuriam Vyriausybės nariui baudžiamąją bylą, tik 1922 m. Konstitucijoje tai vykdoma absoliutine visų atstovų balsų dauguma (63 str.), o pagal 1928 m. Konstituciją 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma (64, 65 str.). Tai neesminis skirtumas. Esminis dalykas, liečiąs parlamentinės kontrolės Vyriausybei galimybę yra tai, kad 1928 m. Konstitucijos yra garsusis 57§, numatęs Ministrų kabineto paleidimą Prezidento aktu be kontrasignacijos, kas, pasak M. Romerio, sugriauna parlamentarizmui būdingą Ministrų kabineto bendravimą su Seimu, pagrįstą parlamentinės kontrolės ir pasitikėjimo metodu. „Sugriaunama visa kontrasignacijos institucija“, nes „tarno „kontrasignacija“ neturi tos politinės reikšmės, kurios turi kontrasignacija parlamentarizme“[26, p. 369]. Taigi, sekant M. Romeriu, galime teigti, kad įsigaliojus 1928 m. Konstitucijai, Seimo nuolatinumas valstybės vadovams iš viso nerūpi, įteisinamas Lietuvos valstybės valdymo posūkis „prezidentokratijos“ kryptimi ir parlamentinė Vyriausybės kontrolė tampa iš esmės susilpninta.

Be viso to kas pasakyta apie 1928 m. Konstitucijos nustatomą parlamentinę Vyriausybės kontrolę, jai galima priskirti ir tradicinę Seimo teisę sutikti (arba ne) ratifikuoti Vyriausybės sudarytas tarptautines sutartis, taip pat tvirtinti Vyriausybės pateiktą valstybės biudžetą ir jo apyskaitą (tvarka kaip ir svarstant bet kuri įstatymą).

Vyriausybės darbo kontrolei *1936 m. Statute* priskirtini paklausimai (VII skyrius), kurie reglamentuojami kaip ir ankstesniuose statutuose, tik atsakyti į paklausimą leidžiama ne per 3 ar 7, o per visas 10 dienų. Tai dar kartą patvirtina tuometinės valdžios polinkį daugiau dėmesio skirti vykdomajai valdžiai.

Interpeliacija šiame Statute pirmą kartą logiškai susiejama su pasitikėjimu. Interpeliacija Ministrui Pirmininkui arba atskiram ministrui gali pasiūlyti ne mažiau kaip 5 Seimo nariai (1924-ųjų m. Seimo statute buvo 8, o anksčiau net 1/5 tautos atstovų). Nenumatoma, kaip kad anksčiau, skubios interpeliacijos galimybė, todėl kiekvieną interpeliacijos pateikimą gavęs, Seimo pirmininkas paskelbia apie tai artimiausiame posėdyje ir išdalija jos nuorašus Seimo

nariams bei siunčia Ministrui Pirmininkui. Interpeliacija taip pat pateikiama svarstyti tam reikalui išrinktai Seimo Komisijai, kuri visą svarstymo medžiagą ir savo nuomonę pateikia Seimo Pirmininkui, kuris įrašo interpeliacijos svarstymą į darbotvarkę be eilės. Pirmą kartą numatoma galimybė interpeliacijos iniciatoriams ją atsiimti, kol jos nepriėmė Seimas, bet tik visų pasirašiusių prašymu. Ministras Pirmininkui arba interpelijuojamasis ministras, gavęs interpeliaciją, turi atsakyti per 15 dienų, nors Seimas šį laikotarpį gali pratęsti. Tai ilgiausias laiko tarpas atsakyti palyginus su iki šiol buvusiais. Detaliau nei iki šiol reglamentuojama ir kiti Seimo veiksmai: atsakius į interpeliaciją Ministrų kabineto nariui, leidžiama kalbėti Seimo nariams, bet paskutinis žodis lieka interpelijuojamajam. Po to Seimo posėdis pertraukiamas 1-2 valandom, o po pertraukos siūloma balsuoti už nepasitikėjimą ministru ar Ministrų kabinetu, jei tai raštu pasiūlyta ir pasirašyta ne mažiau kaip 15-os Seimo narių. Jei tokio pasiūlymo nėra, klausimas dėl pasitikėjimo balsuoti neteikiamas. Kaip matome nepasitikėjimo pareiškimas Vyriausybės nariui ir laiku ir procedūromis gerokai apsunkintas, palyginus su tvarkomis numatytais ankstesniuose Seimų statutuose. Įdomi 1936 m. statuto detalė iki šiol nebuvo Seimų statutuose: numatyta procedūra įgyvendinti Ministrui Pirmininkui teisę bet kada t.y. svarstant Seime bet kurį klausimą, patikrinti Seimo pasitikėjimą Vyriausybe, duodant šį klausimą balsuoti Seime (126 str.), bet dėl pasitikėjimo niekam žodžio neduodant.

VII-asis Statuto skyrius skirtas iki tol Statutuose neregėtiems aktams – peticijoms. Nors aptariant piliečių teises tiek 1922 m. tiek 1928 m. Konstitucijos atitinkamai 19-tame ir 21-ame skyriuose lakoniškai pareiškia, kad „kiekvienas pilietis turi peticijos į Seimą teisę (peticijos teisę į Seimą)“, tačiau 1924-ųjų m. Seimo statutas į šią deklaratyvią piliečio teisę neatsiliepia ir jokio procedūrinio mechanizmo jai įgyvendinti nenumato. 1936 m. Statute peticijoms skirtas IX skyrius, kuriame numatyti reikalavimai peticijos formai ir turiniui, taipogi tai, kad Seimas kiekvienos paprastosios sesijos pradžioje renka Peticijų komisiją, kuri „radusi duomenų, liečiančių kurio valdžios organo veikimą, praneša tatai Seimo Pirmininkui. Seimo pirmininkas siunčia peticiją Ministeriui Pirmininkui arba kitam kuriam ministeriui, arba Valstybės Kontrolieriui“(112 str.). Peticijų komisija iš peticijos duomenų gali paduoti paklausimą dėl Vyriausybės darbų arba pasiūlyti Seimui priimti interpeliaciją Ministrų kabinetui arba atskiram ministrui. Remiantis tuo, kas pasakyta peticijų klausimu, galime daryti išvadą, kad peticijos institutas 1936-ųjų m. Statute jau yra procedūriškai reglamentuotas ir tos nustatytosios procedūros leidžia plačiau vykdyti Vyriausybės darbų kontrolę. Ar tuo metu realiai buvo tuo pasinaudota sužinot nepavyko. Tačiau mes linkę manyti, kad tikriausiai nebuvo, nes tuo metu nemaža dalis teisės normų, ypač aukščiausios teisinės galios, buvo deklaratyvaus pobūdžio t.y. vykdomaisiais teisės aktais nebuvo nustatytas teisinis-procedūrinis mechanizmas leidžiantis atitinkamomis teisės normomis pasinaudoti.

1938 m. Konstitucija dar labiau sumenkina Seimo vaidmenį valstybės gyvenime. Tai pasireiškia ir per tradicinį poveikį Vyriausybei, atliekant valstybės biudžeto tvirtinimo procedūrą Seime. Ši procedūra tampa reikalinga daugiau formaliai Seimo veiklos tradicijai Konstitucijoje išlaikyti nei iš tikrųjų įtakoti valstybės biudžetą, kuris galutiniam tvirtinimui vis tiek turėjo būti pristatomas Respublikos Prezidentui, nepriklausomai nuo to ar prieš tai Seimas jį priima ar ne (pvz., kai Seimo nėra arba jis iki rudens sesijos pabaigos to padaryti nespėjo). Šios Konstitucijos XV skyrius apie interpeliacijas ir paklusimus neatitinka aukščiau išnagrinėto 1936-ųjų m. Seimo statuto teiginių. Pavyzdžiui 1938 m. Konstitucija jau nebeumato galimybės pateikti interpeliaciją visam Ministrų kabinetui, o tik Ministrui Pirmininkui arba atskiram ministrui. Nuo 5 iki 1/4 visų Seimo narių padidintas skaičius asmenų, galinčių teikti pasiūlymą dėl interpeliacijos. Remdamiesi profesorius M. Romerio pateiktais šios Konstitucijos komentarais, galime teigti, kad tokia esminė kontinentinio parlamentarizmo tezė, jog Vyriausybė ar jos narys atsistatydina parlamentui išreiškus nepasitikėjimą jais, dingsta iš 1938 m. Konstitucijos teksto. Todėl iš viso to galime daryti išvadą, kad efektyvių parlamentinių procedūrų įgalinančių parlamentinę Vyriausybės kontrolę per 12 autoritarinio valdymo metų beveik neliko arba jos tiek apsunkintos, kad tapo realiai neįgyvendinamos.

Peržvelgę pirmojo nepriklausomybės laikotarpio parlamentinių procedūrų, skirtų Vyriausybės kontrolei, raidą galime teigti, kad šiam tikslui nustatytos procedūros Parlamento statutuose ir Konstitucijose keičiamos galios svertams pereinant iš atstovaujamosios valdžios vykdomajai valdžiai. Pokyčiai vykdomi taip, kad Parlamento kontrolė Vyriausybei būtų kuo mažesnė. Ar tai visuomet išeina į naudą šalies piliečių politinei brandai ir ūkinio gyvenimo stabilumui – diskutuotinas klausimas. Mūsų nagrinėjamu laikotarpiu valdžios svertų perkėlimas į vykdomosios valdžios rankas jaunoje, parlamentarizmui gal per silpnoje valstybėje, ne mažiau kaip dešimtmečiui stabilizavo ūkio veiklą, garantavo ekonomikos augimą, tačiau pilietinės visuomenės brandą, manytume, įtakėjo ne pačia geriausia linkme. Matyt Valstybės vaikystėje pasėtos sėklos (nepasitikėjimo politinėmis partijomis bei renkamų tautos atstovų darbu) karčius vaisius skinsime tol, kol tautoje iki minimumo sumažės vienos stipriai valdančios rankos troškimas neturintis nieko bendro su demokratinės visuomenės plėtra.

Interpeliacijos procedūros raida vaizdumo dėlei pateikta lentelėje (Priedas Nr.6)

III. ISTORINĖS PARLAMENTINIŲ PROCEDŪRŲ RAIDOS PAMOKOS

Historia est magistra vitae – kažkada pasakė Ciceronas. Ši tiesa gyva ir šiandien. Ji taikytina ne tik istorijai kaip visuomenių ir valstybių ekonominių-politinių įvykių kaitai, jų moksliniam tyrimui, bet ir teisės mokslui, ypač nagrinėjant teisinių institutų, ar atskirų teisės normų evoliuciją laike t.y. raidą. Tiriant net ir tokio neilgo (dviejų dešimtmečių) istorinio laikotarpio seimines procedūras, įtvirtintas Lietuvos parlamentinės teisės normomis, galime pastebėti vienu procedūrų pastovumą, nepriklausomai nuo politinių įvykių kaitos, o kitų transformavimąsi, atsiradimą ar išnykimą. Parlamentinių procedūrų kaita 1918-1940 m. atspindi paties parlamento, kaip atstovaujamosios valdžios institucijos statuso pokyčius. Jie rodo Lietuvos valstybės valdymo būdo, kuris pradėjo formuotis kaip parlamentinė demokratija, įsitvirtinimo „pakilimus ir atoslūgius“. O tai, kaip minėtos procedūrų raidos istorines pamokas „išmokome“, padės atskleisti nors ir fragmentiškas gautų rezultatų palyginimas su dabar galiojančiuose pagrindiniuose teisės aktuose – Konstitucijoje ir Seimo statute – įtvirtintomis parlamento procedūromis.

Pradėsime nuo Seimo nario statusą įtvirtinančių procedūrų, nuo jo įgaliojimų – visumos teisių ir pareigų, lemiančių ir kitų parlamentinių procedūrų pobūdį.

Prieraikos reglamentavimas 1994 m. Seimo statuto normomis, jos patalpinimas pirmame statuto skirsnyje atitinka analogišką šios procedūros reglamentavimą geriausias (1918 - 1940 m. laikotarpiu) Seimo laikus menančiame 1924 m. Seimo statute. Čia taip pat įdedamas pilnas Seimo nario prieraikos tekstas, numatomas prisiekiančiojo prisistatymas (vardas, pavardė) pasirašymas vardiniuose prieraikos lapuose. ***Dabar galiojančiame Seimo statute*** panašios tik dabar dar detaliau nustatomos ir kitos prieraikos davimo tvarkos taisyklės, įvedama naujų, kaip antai Seimo nario ženklelio išdavimas, prieraikos davimas Konstitucinio teismo pirmininkui ir kt. Po Seimo statuto paskutiniųjų pakeitimų¹ (1str.) įtvirtinta nauja pareiga Seimo nariui prisiekti artimiausiame Seimo posėdyje (o ne per 1 mėnesį kaip buvo anksčiau, o taip pat ir 1936 m. statute), jeigu jis negalėjo to padaryti per 1-ąjį posėdį dėl ypač svarbių pateisinamų priežasčių. Pastebėtina, kad tautos atstovo prieraika ir istoriškai ir politiškai pateisinama procedūra teisiškai pagrindžianti visų kitų teisių įgijimą, tame tarpe esanti ir Seimo nario laisvo mandato išlaikymo sąlyga. Taigi 1924 m. Seimo statuto tradicijų, reglamentuojant tautos atstovo prieraiką, tąsa ir išplėtojimas, rodo geriausias parlamentarizmo pamokas šiuo klausimu buvus išmoktas.

¹ LR Seimo statutas “Dėl Seimo statuto 4,9,10,12,15,44,46,49,61,68,78,113,135,136,137,138,145,149,151,152,155,156,162,163,164 straipsnių, trisdešimt aštuntojo, trisdešimt devintojo skirsnių pakeitimo ir papildymo, Statuto papildymo 44(1) straipsniu ir dvidešimt septintuoju(1) skirsniu bei keturiasdešimtojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios”. –Vilnius, 2004 m.lapkričio 9 d. Nr.IX-2545.

Teisinė **laisvojo mandato** garantija taipogi konstitucionalizuota tautos atstovo teisė nuo parlamentarizmo teisinio įsitvirtinimo 1922 m. Konstitucijoje. Ši teisė reiškia Seimo nario teisinį savarankiškumą, kalbėti ir balsuoti savo nuožiūra, kas įgalina laisvą parlamento, kaip tautos atstovybės, valios suformavimą bei užkerta kelius autoritarinėms tendencijoms Seime įsigalėti. 1938 m. Konstitucija, kaip matėme, nors ir neįtvirtina imperatyviojo mandato, stokoja esminių laisvojo tautos atstovo mandato elementų - teisės savo parlamentinėje veikloje vadovautis savo sąžine ir būti nevaržomam jokių mandatų. *Dabar* teisė turėti laisvą mandatą įtvirtinta ne tik Konstitucijoje, bet ir Seimo statute. Tačiau, nepaisant šios svarbios parlamentarizmo tradicijos tęstinumo, mokslininkai jau keletą metų kritiškai žvelgia į Seimo statuto 12 str. formuluotę, įpareigojančią Seimo narius „nuolat susitikinėti su rinkėjais“, (to nenumatė 1-ojo nepriklausomybės laikotarpio Seimų statutai) ir absoliučiai laisvą tautos atstovą laiko chimera [28, p. 60-61] t.y. daugiau siekiamybe nei realybe. Juolab, kad statuto 12 straipsnis paskutiniaisiais šio teisės akto pakeitimais¹ papildytas nauju atstovo įpareigojimu – ne tik nuolat susitikinėti su rinkėjais, bet „ir juos informuoti apie savo veiklą“(4 str.). Taigi manytina, kad laisvas Seimo nario mandatas šiandien, sekant statuto normomis, suteikia jam teisę atsiriboti nuo primygtinų rekomendacijų ar nurodymų, bet neapsaugo nei nuo politinių partijų nei nuo rinkėjų įtakos ir negarantuoja, kad šis parlamentinėje veikloje kliausis vien savo sąžine vadovaudamasis tik Tautos ir Valstybės interesais.

Kalbant apie **kitas Seimo nario teises** norisi pabrėžti, kad ir dabar keletas pačių svarbiausių teisių, kaip ir pirmuoju Lietuvos nepriklausomybės laikotarpiu, patalpinta Konstitucijos tekste (V skirsnis). Anuomet tokių konstitucinių Seimo nario teisių buvę gerokai mažiau netgi „parlamentiniu“ nepriklausomybės laikotarpiu, o 1938 m. Konstitucija, kaip matėme jas iš viso „apkarpo“. Kitos pagrindinės tautos atstovų teisės ir pareigos, randamos, kaip ir anksčiau, Seimo statute. Dar visa eilė atskirų su Seimo nario teisėmis (nepagrindinėmis), darbo sąlygomis ir pan. susijusių normų galima aptikti ir kituose įstatymuose. Tik 1919 m. ir 1920 m. buvę priimti atskiri įstatymai, skirti Valstybės Tarybos ir atitinkamai Steigiamojo Seimo narių teisėms įtvirtinti. Todėl diskutuotina, ar yra pagrindo taip griežtai, kaip E. Šileikis, interpretuoti 1992 m. LR Konstitucijos 60 str. 4d. ir teigti, kad Seimo teisių ir pareigų įtvirtinimas Seimo statute „ne visiškai atitinka Konstitucijos konstrukciją“ [28, p. 172] ir turėtų būti nustatytos atskiru įstatymu (ne statute). Juolab, kad ir pats autorius kitoje monografijos vietoje teigia, kad „Seimo statutas turi įstatymo galią, t.y. yra įstatymas (kursyvas autorės), kurio turi laikytis visi piliečiai, tarp jų ir Seimo nariai“ [28, p.120]. 1983 m. Konstitucijos 86 str. taip pat teigia, jog statutas nustatomas įstatymu. Manytina, kad atskiro Seimo nario, kaip pagrindinio šios institucijos struktūrinio elemento, teisių ir pareigų visumą, kaip ir kitų (grupinių) struktūrinių

¹ Ten pat.

darinių įgaliojimus tikslinga apibrėžti *būtent* Seimo statute, nes jos neatskiriama, vidine logika, susiję su kitomis įvairiomis parlamento veiklos procedūromis, dėl ko ir šių teisių (tiek vienasmenių tiek grupinių) išskyrimas į atskirą skyrių ar juolab atskirą teisės aktą yra iš principo nerealizuojamas. 1918 – 1940 m. Seimų statute, kaip pastebėjome, net nebandoma Seimo nario teises išskirti atskiru skirsniu ar straipsniu ir taip atsisakoma dvigubo kalbėjimo apie tą patį dalyką, ko nepasakytume apie dabar galiojantį statutą, išpūdingą savo detalio reglamentacija ir, aišku, apimtimi. Apibendrinant vystomą mintį galima teigti, kad tiek 1-uoju nepriklausomybės laikotarpiu tiek ir dabar Seimų statutai pagrįstai apima Seimo nario statusą reglamentuojančias procedūras - teisės normas, įtvirtinančias atstovo teises, pareigas, atsakomybę bei imunitetus. Ir manytina, kad 1992 m. Konstitucijos 76 str. teiginys, kad „Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas“ nėra per siauras savo prasme logika, nors neatmestinas ir E. Šileikio siūlymas naujai ir išplėstai formuluoti patį 76-ąjį Konstitucijos straipsnį [28, p. 172].

Atkreipiant dėmesį į tai, kokį ryšį tautos atstovo teisių katalogas (jo gausa) turi su paties parlamento statusu valstybėje, verta pastebėti dėsningumus, išryškėjusius 1918-1940 m. laikotarpiu: kuo parlamento vaidmuo valstybėje yra svaresnis tuo parlamentaro teisių katalogas yra gausesnis ir atvirkesnis. Sumenkus Seimo vaidmeniui valstybėje, ir, 1936 m. suformavus bemaž vienpartinį parlamentarų sąstatą, statute nunyksta nemaža dalis atstovų teisių, ypač susijusių su frakcijų, jų atstovų veikla. Pažvelgus į dabartinį Seimo statutą, pasižymintį itin gausiomis atstovo teisėmis, galėtume konstatuoti geriausių parlamento tradicijų, susijusių su atstovų teisėmis, perėmimą iš procedūrine prasme tobuliausio aname laikotarpyje 1924 m. Seimo statuto. Be to galime pastebėti parlamentinės demokratijos sustiprėjimą ne tik teisine siekiančioje tapti valstybėje (su apkaltos procesu, su Konstitucinio teismo atsiradimu susijusios teisės ir kt.), bet ir pačiame Seime (opozicijos lyderio ir opozicinių frakcijų teisės taip pat su komitetų darbu susijusios teisės).

Norėtume atskirai paanalizuoti išimtinę konstitucinę Seimo nario teisę – nenustojant Seimo nario mandato būti paskirtam Ministru pirmininku ar ministru – išlaikiusią parlamentinę tradiciją nuo pat 1918 m. VT priimtų Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatinių dėsnių iki šių dienų. Ši galimybė užimti tuo pat metu dvi labai aukštas valstybines pareigas, priklausančias skirtingoms valdžioms (įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai) šiandien galėtų būti diskutuojama, kaip neleidžianti užtikrinti efektyvaus valdžių padalijimo, reikalingo demokratinei teisei valstybei stiprinti, nes demokratija galima tik aiškiai apibrėžus valdžios ribas. Šios Seimo nario teisės parlamentinės tradicijos nekvestionuojamą tęstinumą galėtume aiškinti M. Romerio autoriteto įtaka, kai jo įsitikinimu (kalbant apie 1928 m. Konstituciją) „net ir tokiose iškreiptose ar reformuotose parlamentarizmo konstrukcijose, kur dar yra likę bent pėdsakas

parlamentarizmo, nėra ir negali būti draudžiama, kad ministeris būtų parlamento rūmų nariu”[26, p. 294].

Seimo nario **pareigas ir atsakomybę** reglamentavusių teisės normų perimamumas akivaizdus. Išlaikomos ir pagrindinės atstovo pareigos – balsuoti tik už save, laikytis Konstitucijos ir statuto, lankyti Seimo posėdžius. Posėdžių drausmės palaikymo aspektu didelių pakeitimų nėra ir dabar, palyginus su ankstesniųjų Seimų statutais. Išliko nepakeista ir griežčiausia drausminė nuobauda – Seimo nario pašalinimas nuo 1 iki 10 posėdžių. Išlieka ir atsakomybė už nepateisinamą posėdžių nelankymą – Seimo nario atlyginimo neišmokėjimą už praleistas dienas. Visą eilę analogiškų konstitucinių nuostatų, įtvirtinusių Seimo nario atsakomybę reglamentuojančius procedūras, išskiria E. Šileikis lygindamas 1922 m. ir 1992 m. Konstitucijas[28, p. 15]. Naujų drausminimo galimybių dabar teikia tarpukario Seimų statuteose neminama nuolatinė Etikos ir procedūrų komisija, kuri, sekant paskutiniais statuto pakeitimais¹ be kitų įgaliojimų, yra įpareigota kontroliuoti kaip Seimo nariai lanko Seimo ir Seimo komitetų bei komisijų posėdžius, kurių lankymas, po Konstitucinio teismo nutarimo² pakeitus statutą, tapo privalomas. Didžiausia naujove parlamentaro atsakomybės reglamentavime galėtume laikyti Konstitucijos numatomą, o statuto detalai reglamentuojamą, apkaltos procedūrą, kuri pareigūnui (tame tarpe ir parlamentarui) gali būti pradėta esant bent vienam iš Konstitucijoje numatytų pagrindų. Tačiau, kadangi apkaltos procedūra skirta išspręsti konstitucinės atsakomybės klausimą, tai ji net nebuvo galima po 1918-ųjų, pirmaisiais nepriklausomybės dešimtmečiais, nesant pačios konstitucinės justicijos. Taigi, kaip matome, tradicinių parlamentinių procedūrų perėmimas ir naujų parlamentinių procedūrų atsiradimas, plečiant Seimo nario teises bei griežtinant atsakomybę, liudija parlamentinių procedūrų raidos tendencijas demokratinės – teisinės valstybės stiprėjimo kryptimi ir rodo kokybinį parlamentinės teisės taip pat ir visos Lietuvos teisinės sistemos šuolį, pradėjus funkcionuoti Konstituciniam teismui.

Įstatymų leidybos procedūrų istorinės raidos aspektai. Vienu iš esminių momentų, pastebėtų parlamentinės teisės tyrinėtojų (P. Ragauskas, E. Šileikis) šioje srityje yra tai, kad šiuolaikinis Seimo statutas nuo pat pirmosios savo redakcijos 1994 m. nenumatė kворumo reikalavimo plenariniams Seimo posėdžiams, kai tuo tarpu net komitetų posėdžiams toks reikalavimas buvo keliamas. Nagrinėtu Lietuvos istoriniu laikotarpiu parlamentų statuteose nuo pat 1918 m. VT darbą reglamentavusio teisės akto [8] toks reikalavimas visuomet buvo: arba 1/2, arba 1/2 +1, arba 1/3 visų Seimo narių buvo privalomas dalyvių skaičius, kad posėdis būtų teisėtas, o jame priimti sprendimai galiojantys. Tokia ydinga 1994 m. Seimo statutu paremta 10 metų praktika išryškino netoleruotiną Seimo posėdžių nelankymą, įstatymų svarstymą ir

¹ Ten pat. (10 str. 6d.)

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. Gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai”. Vilnius.2004 m. liepos 1 d.

priėmimą kartais apytuštėje salėje, dalyvaujant vos 30 proc. Seimo narių. Lieka pasikliauti liaudies išmintimi, kad geriau vėliau negu niekad ir, kad „procedūrų raidos pamoka” dėl kvorumo nustatymo svarbos pagaliau buvo išmokta. Minėto 2004-07-01 Konstitucinio teismo nutarimo pagrindu padarius Seimo statuto pakeitimus¹ (13 str.) nustatytas kvorumas ir plenariniams Seimo posėdžiams - ne mažiau kaip pusės visų Seimo narių (šis skaičius buvo numatytas 1918-1919 m. VT statuteuose).

Įstatymų iniciatyvos teisė 1918-1940 m. tradiciškai, sekant Konstitucijų nuostatomis, priklausė Ministrų kabinetui ir Seimui. Tuomet Seimui, kaip įstatymų iniciatyvos subjektui, projekto pateikimo procedūra buvo detalizuota statuteuose kaip Seimo narių grupės teisė ir nekildavo mintis, kad po įstatymo projektu turėtų pasirašyti *visi* Seimo nariai. Dabar Konstitucija (68 str.1d.) numato, kad įstatymų iniciatyvos teisė priklauso Seimo nariams. Nežiūrint į tai, kad minėtas Konstitucijos straipsnis kalba *daugiskaita*, ši norma tiek teisės aktuose (Seimo statutas, Piliečių įstatymų iniciatyvos įstatymo 16 str.) tiek doktrinoje: [19, p. 705], [29, p. 326] iki šiol traktuojama kaip atskiro Seimo nario teisė. Kažin ar tik ne šios teisės absoliutumas yra viena iš priežasčių, kad tiek daug bergždžių įstatymų projektų, taip ir nevirtusių įstatymais, gula į Seimo archyvus? Pripažįstant, kad tokia Seimo nario teisė yra svarbi demokratiniu požiūriu, nėra pagrindo teigti, kad tai padeda racionalizuoti įstatymų leidybos procesą. Manytume, kad šiuo atveju vertėtų atsižvelgti į istorinę Lietuvos parlamentų patirtį. Pavyzdžiui Steigiamojo Seimo statuto 39§ numato, kad „jeigu įstatymo projektas pasirašytas 8 Seimo narių, tai jis turi būti įneštas į Seimo plenumą; kitais atvejais sumanymas tegali būti įneštas tik į atitinkamą komisiją, kuri savo nuožiūra įneša sumanymą plenuman arba atmeta.” Pažymėtina tai, kad ši norma galiojo parlamentinėje respublikoje, kur Seimo galios buvo itin atidžiai saugomos ir išlaikomos, todėl nėra pagrindo nuogaštai, kad panašios nuostatos atsiradimas Seimo statute keistų esantį valdžių balansą parlamento galių mažinimo kryptimi. Visai tikėtina, kad projektą remiančių Seimo narių grupės paieška skatintų tobulinti tam tikras įstatymo projekto nuostatas ir tik į gera išeitų svarstyti teikiamų projektų kokybei. E. Šileikis šiuo klausimu turi oponuojančią nuomonę, kad „Seimo statuto naujovei, kuri nustatytų ne Seimo nario individualią, bet Seimo narių grupinę (kolektyvinę) teisę teikti įstatymų projektus, iš esmės trūktų aiškaus konstitucinio pagrindo t.y. pateisinimo pagal laisvojo mandato principą” [29, p. 326]. Mūsų nuomone minėta Konstitucijos 68 str. nuostata kažin ar prieštarautų aptariamoms normoms Seimo statute atsiradimui, tačiau

¹ LR Seimo statutas “Dėl Seimo statuto 4,9,10,12,15,44,46,49,61,68,78,113,135,136,137,138,145,149,151,152,155,156,162,163,164 straipsnių, trisdešimt aštuntojo, trisdešimt devintojo skirsnių pakeitimo ir papildymo, Statuto papildymo 44(1) straipsniu ir dvidešimt septintuoju(1) skirsniu bei keturiasdešimtojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios”. –Vilnius, 2004 m.lapkričio 9 d. Nr.IX-2545.

manytina, kad iš esmės šiuo klausimu galėtų pasisakyti Konstitucinis teismas turintis teisę *aiškinti* Konstituciją.

Kalbant apie įstatymų projektų svarstymo procedūrą pagal dabartinį Seimo statutą, reikia pažymėti, kad ji kiek nutolsta nuo klasikinio parlamentinio šios procedūros modelio, paremto trimis skaitymais plenariniame Seimo posėdyje. Pirmojo nepriklausomybės laikotarpio išimtimi šiai tradicijai laikytinas autoritarizmo metais priimtas 1936 m. Seimo statutas. Kaip matome iš schemas, (priedas Nr.4) ten nenumatomi privalomi trys įstatymo projekto skaitymai plenumė, o atskirais atvejais projektas gali būti priimtas negavus komisijos išvadų ar net iš vis komisijos svarstymui jo nepateikus. Dabar galiojančiame statute nustatytos įstatymų projektų svarstymo procedūros vienas iš etapų perkeltas į svarstymą pagrindiniame komitete, iš kurio gautų siūlymų pagrindu plenariniame posėdyje gali būti priimtas sprendimas svarstyti projektą toliau arba jį atmesti (neįvykus bendrai diskusijai dėl viso įstatymo projekto esmės). Būtų galima suabejoti ar pakankamai pagrįstas toks įstatymų projektų svarstymo „pagreitinimas“, juolab, kad jau keletą metų girdime siūlymus „stabdyti įstatymų priėmimo konvėjerį“. Geriau parengti ir išdiskutuoti įstatymų projektai leistų priimti brandesnius įstatymus ir išvengti nuolatinių jų taisymų.

Įdomu pastebėti, kad paskutiniuosiuose Statuto pakeitimuose¹ (Seimo statuto 151 str. 2d., 3d. 10) punktas, 152 str.1d., 155 str. 3d.) numatoma grįžti prie tradiciškai pasiteisinusio 48 valandų laiko tarpo, skirto įstatymo projekto pataisoms ir papildymams pateikti iki to projekto (jo pataisų) svarstymo ir balsavimo Seimo posėdyje. Taigi dvigubai padidinamas iki šiol tam tikslui buvęs nustatytas terminas (24 val.). Manytina, kad jeigu statuto leidėjai prieš 10 metų jį rengdami būtų atkreipę dėmesį į procedūrinę prasme pakankamai nepriekaištingą 1924 m. Seimo statutą, gal šių gerokai pavėluotų pataisų net nebūtų prireikę. Procedūrų apimtimi ir reglamentavimo lygiu, įstatymų projektams keliamais reikalavimais dabartinis statutas ryškiai skiriasi nuo visų pirmojo nepriklausomybės laikotarpio Seimų statutų, nes aukštesnius reikalavimus kelia ir pakitę politinės realybės poreikiai (pvz. antikorupcinių priemonių reikalingumas, derinimo su ES teisės aktais būtinybė ir kt.)

Parlamentinės Vyriausybės kontrolę įgalinančių procedūrų kontekste pažvelkime į tas naujoves, kurios atsirado teisės aktuose, atkūrus nepriklausomybę Lietuvoje dvidešimtojo amžiaus paskutiniajame dešimtmetyje. Apsiribosime tik 1992 m. Konstitucija ir dabar nuo 1994 m. su pakeitimais galiojančiu Seimo statutu, nes mūsų darbo pagrindinis dėmesys skiriamas 1918-1940 m. laikotarpiui. Į dabartį pravartu pasižiūrėti vien tam, kad galėtume palyginti ir įvertinti nagrinėjamų procedūrų raidos istorines pamokas ir kryptį.

Pagal 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstituciją (96 str. 1 dalis) Vyriausybė solidariai atsako Seimui už visą savo veiklą. Ši nuostata išlaikė visus laiko išbandymus nuo 1918 m.

¹ Ten pat

Lietuvos LKPD 17 str. Konstitucijos 96 str. 1 dalies nuostatomis įgyvendinti skirtas Seimo statuto VII dalies visas 33 skirsnis „Vyriausybės narių ir kitų Valstybės pareigūnų atskaitomybė Seimui“. Palyginus su pirmuoju nepriklausomybės laikotarpiu, nauja čia yra tai, kad:

- 1) Statuto 207 str. reikalauja iš Vyriausybės kiekvienais metais (iki kovo 1 d.) pateikti savo metinės veiklos ataskaitą. 2) 192-197 str. Statute reglamentuoja Seimo prerogatyvą svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą bei Vyriausybės programą ir joms pritari ar nepritari. Iš eilės bent 2 kartus nepritarus programai Vyriausybė turi atsistatydinti. (Statuto 197 str. 5d.)
- 3) Pagal Statuto 205 str. Vyriausybė privalo informuoti Seimą apie priimamus nutarimus bei potvarkius per 3 dienas.
- 4) Statuto 198 str. Įpareigoja Vyriausybę iš naujo gauti Seime įgaliojimus veikti pasikeitus jos sąstata daugiau kaip pusei ministrų. O tokių įgaliojimų negavus Vyriausybė turi atsistatydinti.
- 5) Vyriausybės narių pareiga atsakyti į klausimus Seimo posėdžiuose (antradienių Vyriausybės pusvalandžiai ir ketvirtadienių valandos) taip pat teikti informacijas ir pranešimus, Seimo komitetams, kaip vykdomi Seimo priimti teisės aktai (49 str. 9d.).

Paklausimų ir interpeliacijų institutas Parlamentų statutuose tiek pat senas kaip ir pati valstybė. Jį randame jau 1918-1919 m. VT statutuose, nors Konstitucijos tekste atsiranda tik nuo 1922 m. (28 str.). Ir kiek bebūta skirtingų nustatymų dėl parlamento narių, galinčių pareikšti interpeliaciją, skaičiaus, šiandien sugrįžtama (Konstitucijos 61 str. 2d.) prie ne mažiau kaip 1/5 Seimo narių, kas buvo įtvirtinta Valstybės gimimo laikotarpyje (1918 m. VT statuto 37§). Jei Seimas nepritaria Ministro Pirmininko ar ministro atsakymui į interpeliaciją, ir Seimas ne mažiau kaip pusės narių balsų dauguma pareiškia nepasitikėjimą, jį gavęs Vyriausybės narys privalo atsistatydinti (Konstitucijos 61 str. 3d. ir Seimo statuto 222 str. 4d.) Be to Statuto 222 str. 5d. teigiama, kad atsistatydinus Ministrui pirmininkui, atsistatydina ir visa Vyriausybė. Dar stipresnę Vyriausybės kontrolę įgalina Statuto 223 str. normos, leidžiančios 1/5 Seimo narių pareikšti nepasitikėjimą visa Vyriausybe *in corpore*. Seimo nutarimas dėl tiesioginio nepasitikėjimo Vyriausybe priimamas slaptu balsavimu daugiau nei pusės visų Seimo narių balsų dauguma. Šiuo aspektu istorines pamokas išmokome iš klaidų, kai 1927 m. Seimui pareiškus nepasitikėjimą Vyriausybe, ši neatsistatydino, o pati parlamento veikla antikonstituciškai buvo nutraukta net devyniems metams.

Minėtos Konstitucijos ir Seimo statuto nuostatos liudija Lietuvą esant parlamentine valstybe. Aukščiau išvardintuose 1)-5) punktuose (manome, kad šis sąrašas nėra pilnas) išdėstyta parlamentinę kontrolę Vyriausybei laiduojančių procedūrų nenumatė nei tarpukario Seimų statutai nei Konstitucijos. Tai leidžia teigti stiprėjančią parlamentinę demokratiją, pasireiškiančią ir parlamentinę Vyriausybės kontrolę reglamentuojančiomis statuto procedūromis. Tokius

žymius pokyčius parlamentinių procedūrų, skirtų Vyriausybės darbo kontrolei, raidoje galėtume aiškinti tuo, kad laikas nestovi vietoje netgi tada, kai valstybė išgyvena okupaciją ir nėra savarankiška. Iš 60 metų perspektyvos žvelgiant atgal galėtume teigti, kad tiek geroji istorinė patirtis, tiek istorinės autoritarizmo pamokos nenuėjo veltui. Klaidos nekartojamos arba po kiek laiko ištaisomos. Neatmestina ir kitų demokratinių valstybių patirtis, jos įtaka Lietuvos valstybei kuriant savą nacionalinę teisinę sistemą.

IŠVADOS IR SIŪLYMAI

Atsižvelgiant į šiam darbui iškeltus uždavinius apibendrinsime tai, kas buvo analizuota ir pabandydysime įvertinti kas pasiekta.

1. Tikslą – aprašyti ir išanalizuoti kai kurias (pagrindines) 1918-1940 m. Lietuvos parlamentines procedūras, bei jų pokyčių priežastis galėtume laikyti pasiektu, nes tyrimas parodė, kad parlamento procedūrų kaita atspindėjo vykčius pokyčius valstybės valdymo sistemoje. Vienų ar kitų procedūrinių teisės normų numatymas/nenumatymas teisės aktuose buvo sąlygotas tiek to laikotarpio parlamentui iškilusių politinių uždavinių įgyvendinimo būtinybės (ypač tai pasakytina apie Valstybės Tarybos ir Steigiamojo seimo laikinuosius teisės aktus), tiek ir demokratijos apraiškų tuometinėje valdžios struktūroje. Per gana trumpą laikotarpį parlamentinės procedūros kito tiek, kad nuo teisės teoretikus gądinusios galimos seiminės diktatūros apraiškų jose buvo pereita prie visiško Seimo galių sumenkinimo atspindžių. To priežastis galime išvelgti tuometinės jaunos demokratijos trapume, pasireiškusiame nesugebėjimu, pasinaudojus jau įtvirtintomis parlamentinėmis procedūromis, pasipriešinti autoritarinių tendencijų įsitvirtinimui ar netgi kai kuriems neteisėtiems veiksams, vykdytiems aukščiausiose valstybinėse institucijose.

2. Išsiaiškinus tyrinėto laikotarpio parlamentinių procedūrų raidos istorines aplinkybes galima daryti išvadą, kad Seimų statutai turėjo didesnę reikšmę nei Konstitucijos teisiniam parlamentų statusui valstybinės valdžios sistemoje apibrėžti. Juose įtvirtintos procesinės normos buvo svarbesnės Seimo darbui nei bendros ir dažnai deklaratyvios Konstitucijų nuostatos. Kaip pavyzdį čia galėtume nurodyti 1922 m. ir 1928 m. Konstitucijas beveik vienodai reglamentavusias Seimo ir Seimo narių įgaliojimus bei joms galiojant atitinkamai priimtus 1924 m. ir 1936 m. Seimų statutus. Šie savo procedūriniu parlamentinio darbo sutvarkymu buvo labai skirtingi. Pirmajam statutui galiojant Seimas buvo vienas svarbiausių valdžios svertų. Antrojo statuto veikimo laikotarpiu Seimas tampa vos ne patariamąja institucija, daugiau dekoracija nei tikroju parlamentu. Seimo statuto svarbą liudija ir tas faktas, kad 1936 m., vos išrinkus naująjį Seimą, pulta keisti 1924 m. statutą, o ne pačią Konstituciją, kuri jau seniai neatitiko gyvenimo realijų.

3. Tyrimo metu išvelgti procedūrų kaitos bruožai, manytume, leistų 1918-1940 m. periode išskirti tris pagrindinius parlamentų raidos laikotarpius:

1) *1918-1920 m. – Parlamentinės valstybės kūrimosi etapas.* Jį reprezentuoja Laikinių Konstitucijų pamatiniai dėsniai ir ypač 1918-1919 m. Valstybės Tarybos statutai. Šie teisės aktai pasižymi nepakankami išsamiumi parlamentinių procedūrų nustatymu, pasekmių nenumatymu tam tikrų VT sprendimų atvejais, gana paprasta šių laikinųjų teisės aktų keitimo tvarka. Ir pats

įstatymų leidžiamasis organas – Valstybės Taryba, dėl darbe aptartų istorinių aplinkybių, ne visiškai atitiko tikrajam parlamentui keliamus kriterijus. Tačiau, nepaisant to, šios institucijos priimti savojo darbo statutai juose numatytais veikimo procedūromis lieka gražiu parlamentinės valstybės gimimo įrodymu.

2) *1920-1926 m. - parlamentinės demokratijos įsitvirtinimas Seime..* Taip leidžia tvirtinti šį laikotarpį reprezentuojantys pagrindiniai teisės aktai. Steigiamojo seimo statutas, šio Seimo priimta pirmoji nuolatinė 1922 m. Konstitucija ir ypač 1924 m. Seimo statutas. Pastarajame dokumente randame įtvirtinta daug naujų Seimo nario teisių, susijusių tiek su įstatymų leidyba tiek su parlamentine kontrole. Išryškintos naujos Seimo kaip tautos atstovybės galios. Pirmą kartą įtvirtintas laisvo mandato principas, statute reglamentuota Seimo nario priesaika, numatyti mechanizmai politinei parlamento valiai laisvai susiformuoti: procedūromis įteisinta frakcijų, seniūnų sueigos veikla. Pirmą kartą detalai reglamentuota Seimo poveikis biudžeto tvirtinimui ir jo vykdymo kontrolei, numatytos procedūros tarptautinių sutarčių tvirtinimui Seime. Tik šiam laikotarpiui charakteringas „Bendrosios Teisės Komisijos“ (arba „Teisių Komisijos“) vaidmens nustatymas įstatymų projektų svarstymo procese. Šio laikotarpio Seimuose buvo nustatytas pats mažiausias atstovų skaičius posėdžių kvorumui, tikintis užtikrinti lankstesnes sąlygas darbui.

3) *1926-1940 m. galėtų būti įvardintas kaip parlamentarizmo nuosmukio laikotarpis.* Šį laikotarpį įkūnija 1936 m. Seimo statutas ir 1938 m. Konstitucija. Remiantis šiuose teisės aktuose nustatytais procedūromis, Seimas tampa trečiarūšė valdžios institucija, kurios sprendimai beveik jokių valstybinės reikšmės klausimu nėra galutiniai. Tai, kad pagal šių dokumentų normas, Seimas ne įstatymus leidžia, o tik į priima įstatymų projektus ir šie tik po Prezidento „verdikt“ tapdavo įstatymais, rodo neabejotiną parlamentarizmo nuosmukį. Seimo statuto procedūros nesuteikia galimybių Seimui vykdyti veiksmingą Vyriausybės kontrolę, nekalbant jau apie kokią nors įtaką Prezidento valdžiai. 1936 m. statuto normos taip pat nenumato galimybių laisvai ir demokratiškai susiformuoti parlamentinei valiai: tarp jų nėra frakcijų veiklą įtvirtinančių procedūrų, įgalinančių opozicijai Seime atsirasti.

4. Atsižvelgiant į Seimo nario teisinę padėtį reglamentavusių procedūrų teisinio įtvirtinimo tradiciją, manytume, yra pagrindo teigti, kad Seimo nario įgaliojimus (teisių ir pareigų visumą) racionaliausia įtvirtinti pačiame Seimo statute, nors 1919 m. ir 1920 m. kai kurios parlamento narių (nepagrindinės) teisės buvo nustatytos atskirais įstatymais. Šiuo metu taip pat dalis (nepagrindinių) Seimo nario teisių apibrėžta Seimo narių darbo sąlygų įstatyme bei kituose norminiuose teisės aktuose. Taip pat manytume, kad nėra galimybių Seimo nario teise ir pareigas išskirti atskiru statuto skyriumi, gal būt tik garantijas ir imunitetus. Teisių išskyrimo atskiru skyriumi nerandame ir 1918-1940 m. laikotarpio statutuose, nes Seimo nario teisės pasireiškia visomis parlamentinės veiklos formomis.

Manytume, kad Seimo nario reikiamiems įgaliojimams ir atsakomybei užtikrinti Seimų statutai turi pilnai reglamentuoti priesaikos procedūrą (kaip pavyzdį galėtume nurodyti 1924 m. Seimo statutą) ir įtvirtinti laisvą Seimo nario mandatą. Šio principo įtvirtinimas pakankamai svarbus gana jaunai Lietuvos demokratijai, nes vis dar pasigirsta siūlymų įstatymu įtvirtinti tokią teisės normą, kuri leistų rinkėjams atšaukti jų išrinktą, bet lūkesčių nepateisinusį Seimo narį. Tačiau mandatų patikrinimo procedūros, kaip tam tikros rinkimų rezultatų „revizijos“, numatymas 1920 m. ir 1924 m. Seimų statute, manytume, nebuvo tikslingas. 1936 m. Seimo statutas šios procedūros pagrindais į statutą neįtraukia, nes tai labiau sietina su rinkimų įstatymo paskirtimi.

Kaip pastebėjome iš atlikto tyrimo Seimo nario teisių gausa tiesiogiai proporcinga paties Seimo, kaip įstatymo leidžiamosios institucijos, statusui. Taigi, detalus parlamentaro statusą reglamentuojančių procedūrų nustatymas Seimo statute yra vienas iš veiksnių didinančių Seimo nario atsakomybę, o tuo ir paties parlamento veiklos efektyvumą.

5. Kaip tyrimas leido suprasti 1918-1940 m. išimtinę Seimo nario teisę, įėjus į Ministrų kabinetą, išlaikyti nario mandatą tęsia tradiciją iki mūsų dienų (Konstitucijos 60 str. 2d.). Tačiau, nors ir tradicinė, ši teisė gali kelti abejonių dėl aukščiau išdėstytų priežasčių (psl. 46). Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta ir į tai, kad toks Seimo narys – ministras negali veiksmingai vykdyti parlamentinę vyriausybės kontrolę dėl jo paties priklausymo kontroliuojamai vykdomajai valdžiai, taip pat ir į tai, kad kai kurios Europos parlamentinės demokratinės valstybės pagrindais šios teisės yra atsisakiusios (Prancūzija nuo 1958 m.), manytume, kad verta diskutuoti dėl šią teisę įtvirtinančios konstitucinės normos keitimo vardan teisinės valstybės stiprinimo.

6. Kaip rodo atlikta analizė procedūrų, skirtų parlamentinei Vyriausybės kontrolei vykdyti, jų raidą galėtume įvertinti toliau pateikiamais pastebėjimais.

Nuo pat valstybės kūrimosi pradžios per visą 1-ąją nepriklausomybės laikotarpį teisės aktuose buvo įtvirtintos tokios kontrolei skirtos procedūros kaip interpeliacijos, paklausimai bei Seimo nepasitikėjimo pareiškimas Ministrų kabinetui, nors procedūrų detalėmis, kaip matėme atskiri statutai skyrėsi. Tik antrajame seiminių procedūrų raidos laikotarpyje, pradedant 1922 m. Konstitucija, atsirado naujų priemonių kontrolei vykdyti: Seimo teisė Vyriausybės darbų priežiūrai skirti revizijas, tvirtinti valstybės biudžetą bei kontroliuoti jo vykdymą, o taip pat ir teisė iškelti bylą Vyriausybės nariui. Trečiajame raidos periode, su 1928-ųjų m. Konstitucija nuyksta Seimo teisė skirti revizijas, o po 1927 m. Vyriausybei neatsistatydinus po Seimo pareikšto nepasitikėjimo ir 9 metus nešaukiant paties Seimo, parlamentinė kontrolė realiai buvo negalima, nors pagrindinės kontrolės procedūros Konstitucijos tekste, kaip ir 1924 m. statute, išliko. 1936 m. statuto procedūros nenumato Seimui teisės vykdyti biudžeto kontrolę,

apsunkinama galimybė pareikšti nepasitikėjimą ir pasiekti, kad ministras ar Ministras pirmininkas būtų nušalinami. Kaip rodo tyrimas, teisė kelti Vyriausybės nariams baudžiamąsias bylas pakeičiama į teisę *siūlyti* tai padaryti. 1938 m. Konstitucija Seimui galimybių kontroliuoti Vyriausybę palieka dar mažiau. Taigi, iš to kas pasakyta, darytina išvada, kad per dvylika autoritarizmo stiprinimo metų parlamentinių procedūrų, įteisinančių Vyriausybės kontrolę, beveik neliko, arba jos buvo apsunkintos tiek, kad tapo realiai neįgyvendinamos. O parlamento galių vykdyti Vyriausybės kontrolę apribojimas galėjęs neigiamai įtakoti demokratinių principų įgyvendinimą valstybėje.

7. Apibendrinant 1918-40 m. Seimų statutuose reglamentuotas įstatymų leidybos procedūras reikia pažymėti, kad jos lemia bene svarbiausią parlamentinės veiklos barą. Šios Seimo veiklos procedūrinį sutvarkymą iliustruoja prieduose Nr.1 - Nr.4 pateiktos, gal kiek ir netobulos, įstatymų leidybos proceso schemas ir čia jų papildomai nekomentuosime. Norėtume atkreipti dėmesį tik į kai kuriuos pastebėjimus, paremtus 1-ojo nepriklausomybės laikotarpio statutuose rastų procedūrų lyginimu su dabartinio 1994 m. Statuto normomis ir pasiūlyti kai ką kaip, gal būt, galimus patobulinimus.

7.1. Dabar Konstitucija teigia: „Įstatymų iniciatyvos teisė priklauso Seimo *nariams*“ (68 str. 1d.), bet ne Seimui, kaip buvo nustatyta tarpukario teisės aktuose. Remiantis aukščiau išdėstytais argumentais (psl. 48), manytina, kad nors tai ir labai demokratiška teisės norma, gali kilti abejonių dėl jos taikymo naudingumo. Seimui esant perkrautam siūlomais įstatymo projektais, kurių nemaža dalis neatitinka keliamų reikalavimų ar tiesiog nepakankamai pagrįsti, be to esant grėsmei, kad per atskirą Seimo narį (pvz. jį papirkus) gali būti bandoma „prastumti“ asmeniui ar grupuotei naudingą įstatymą, ar nevertėtų kelti klausimo dėl 1) šios konstitucinės normos išaiškinimo ir, 2) jei toks išaiškinimas būtų palankus, dėl Seimo statuto pataisų, suteikiančių įstatymų iniciatyvos teisę Seimo narių grupei, o ne atskiram Seimo nariui, kaip kad būdavo 1-ojo nepriklausomybės laikotarpio Seimų statutuose.

7.2. 1918-1940 m. Seimų statutuose nuo pat Valstybės tarybos laikų (išskyrus 1936 m. statutą) buvo įtvirtinta trijų įstatymų projektų skaitymų tvarka „charakteringa moderniam racionaliam parlamentarizmui ir kartu demokratinei teisinei valstybei“ [28, p.10]. Turint omeny buvus tris svarstymus plenariniame Seimo posėdyje, dabartinio Seimo statuto 141 str.1 dalyje numatyta įstatymo projekto pateikimo procedūra, kai projekto iniciatorius trumpai (iki 10 min.) apibūdina įstatymo projektą ir atsako į Seimo narių klausimus (iki 10 min.) siūlytume papildyti bendrąja diskusija dėl įstatymo projekto esmės, jo tikslingumo, bendrųjų principų. Šią stadiją tuomet būtų galima pavadinti pirmuoju skaitymu, po kurio 143 str. 1d. 1 punkte numatytas galimas Seimo sprendimas galėtų būti formuluojamas ne „pradėti projekto svarstymo procedūrą“, o „tęsti projekto svarstymo procedūrą“, nes trumpas pristatymas ir atsakinėjimas į

klausimus Seime, kaip teigia E. Šileikis, jau yra svarstymo pradžia [29, p. 332]. Tikėtina, jog šitoks pakeitimas galėtų sąlygoti tai, kad po bendros diskusijos dėl viso įstatymo projekto esmės (konceptijos, tikslingumo ir t.t.) t.y. po pirmojo skaitymo Seimo posėdyje, pataisos, teikiamos pagrindiniam komitetui galėtų būti atsakingiau parengtos, leistų projektui komitete geriau „subręsti“, o dėl to galėtų sumažėti atvejų, kai po svarstymo Seimo posėdyje projektas gražinamas pagrindiniam komitetui svarstymą kartoti, statute numatytais atvejais: pvz. 151 str. 3d., 1p. arba 153 str. 3 p. ir pan.

Antruoju skaitymu tuomet būtų galima įvardinti pagal savo esmę šią stadiją atitinkantį šiuo metu XXII skirsnyje įtvirtintą įstatymo projekto svarstymą plenariniame posėdyje. Statuto 151 str. 2d. numatytas pagrindinių projekto nuostatų ir kt. svarstymas taptų nebūtinus, nes tai jau būtų atlikta 1-ojo skaitymo metu. Ši, antrąjį, skaitymą pakaktų pradėti nuo pagrindinio komiteto pranešimo, pristatant komiteto išvadas apie projekto svarstymą pagrindiniame komitete. Tai, manytume, sąlygotų racionalesnį ir kryptingesnį Seimo darbą.

Trečiuoju skaitymu, sekant Seimų darbo tradicijom, siūlytume laikyti, pagal savo esmę atitinkantį įstatymo projekto svarstymą ir balsavimą dėl įstatymo priėmimo Seimo posėdyje. Šios procedūros reglamentuotos Seimo statuto XXIII skirsnyje.

Taigi, įstatymo projekto svarstymo pagrindiniame komitete siūlytume nelaikyti viena iš svarstymo stadijų Seime, kaip kad pirmuoju nepriklausomybės laikotarpiu tokia stadija nebuvo laikomas darbas su įstatymo projektu Seimo komisijose (komitetų anuomet nebuvo). Manytume, kad tai galėtų padėti racionalizuoti įstatymų leidybos procedūrą Seime, įnešti aiškumą ir garantuotų gerų parlamentinių šios procedūros tradicijų tęstinumą.

7.3. Taip pat vertėtų atkreipti dėmesį į mūsų manymu, buvusią gerą tarpukario seimų statuteose įtvirtintą nuostatą, kad nė viena komisija neturėjo galios atmesti svarstomą įstatymo projektą, kurį svarstyti Seimas jai buvo pavedęs (aišku po 1-ojo svarstymo posėdyje su bendra diskusija dėl viso projekto esmės). Įstatymo „likimą“ visuomet sprendavo Seimas. Dabartinio Seimo statuto 150 str. 1d. 6 punktas po svarstymo pagrindiniame komitete, numato šiam komitetui galimybę priimti sprendimą įstatymo projektą *atmesti*, ir šį sprendimą pateikti Seimo posėdžiui. Čia, išklausius pagrindinio komiteto pranešimo, ir, jei pateikiamas vienas iš siūlymų: projektą atmesti arba gražinti iniciatoriams tobulinti (statuto 150 str. 1d. 5 ir 6 punktai), yra balsuojama, „peršokant“ šio įstatymo projekto svarstymo Seimo posėdyje stadiją, kuri yra „būtina (privaloma) įstatymų leidybos stadija“ [29, p. 330]. Vadinasi, bendroji diskusija numatoma tik tiems įstatymų projektams, kuriems pritarė pagrindinis komitetas ir, jo išvadų pagrindu, (be alternatyvių nuomonių ir bendrosios diskusijos t.y. be svarstymo) Seimas. Todėl norėtūsi pasiūlyti Seimo statuto 151 str. 3d. numatytos įstatymo projekto svarstymo tvarkos 2 punkte numatytą balsavimo procedūrą nukelti *po* šios dalies 5-ojo punkto t.y. balsavimą įrašyti

6-uoju punktu (po 5 punkte numatytos bendrosios diskusijos), kad nebūtų atmestas nė vienas įstatymo projektas, netgi tas, kurį atmesti nusprendė pagrindinis komitetas, neapsvarsčius jo Seimo posėdyje, kaip to reikalauja Konstitucijos 68 str. 1 dalis.

Pabaigai norėtusi pažymėti, kad šis darbas – tik pradžia tolesniems parlamentinių procedūrų ir, apskritai, Lietuvos parlamentų istoriniams tyrinėjimams. Manytume, kad būtų verta patyrinėti, kaip pagrindiniai teisėkūros principai: daugumos, viešumo ir demokratiškumo, teisėtumo, išsamumo, ekonomiškumo, socialinio kompromiso reiškėsi 1-ojo nepriklausomybės laikotarpio įstatymleidystėje. Parlamentinių procedūrų raidos tyrimą praplėstų Seimų struktūros, sesijų ir posėdžių organizavimo tvarkos, kalbų reglamentavimo, klausimų kėlimo lyginamoji analizė. Įdomu būtų nustatyti koku laipsniu Seimų veikla įtakojo ir gali įtakoti juridizacijos procesus valstybės ir visuomenės gyvenime. Tačiau tikimės, kad ir mūsų atliktas istorinis tyrimas įnešė savo kuklų indėlį į šios parlamentinės teisės mokslo srities aruodą, o pasiūlymai bus verti tolesnių diskusijų, nes diskusijose gimsta tiesa.

Darbo autorė

Irena Kryžanauskienė

NAUDOTOS LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. (Valstybės tarybos priimta 1918 m. lapkričio mėn. 2 d.). // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
2. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai dėsniai. Trečiuoju skaitymu Lietuvos valstybės tarybos priimti 1919 m. balandžio 4 d. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
3. Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija. – LVŽ, 1920.VI.12. Nr. 37-407. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 _ 1940-06-15). Vilnius, 1996.
4. Lietuvos Valstybės Konstitucija. – VŽ, 1922. VIII.6. Nr. 100-799. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
5. Lietuvos Valstybės Konstitucija. – VŽ, 1928.V.25. Nr. 275-1778. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
6. Lietuvos Konstitucija. – VŽ, 1938.V.12. Nr.608-4271. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucija. // VŽ., 1992. Nr. 33-1014.
8. Valstybės Tarybos statutas. Vilnius, 1918.
9. Valstybės Tarybos statutas. Kaunas, 1919.
10. Lietuvos Steigiamojo seimo statutas. – VŽ, 1921.IX.28. Nr. 71-635. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
11. Steigiamojo Seimo Statuto papildymas ir pakeitimas. – VŽ, 1922.VIII.29. Nr.104-813.// Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
12. Steigiamojo Seimo Statuto pakeitimas. – VŽ, 1922.IX.30. Nr.108-836. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
13. Steigiamojo Seimo Statuto papildymas. – VŽ, 1922.X.23. Nr. III-870 // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
14. Seimo statutas. – VŽ, 1924.VII.7.Nr. 163-1152. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
15. Seimo statutas. – VŽ, 1936.IX.21. Nr. 550-3828. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.
16. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. // VŽ, 1999. Nr.5-97. [Aktuali redakcija nuo 2003.05.27]
17. Seimo statutui priimti tvarkos įstatymas. – VŽ, 1936.VIII.29. Nr.547-3809. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918-02-16 – 1940-06-15). Vilnius, 1996.

18. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J., S., Šenavičius A. Lietuvos teisės istorija. Vilnius, 2002.
19. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius, 2001.
20. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir konstitucinis teismas. Vilnius, 2003.
21. Maksimaitis M. Lietuvos teisės šaltiniai 1918 -1940 metais. Vilnius, 2001.
22. Maksimaitis M. Ministerijų juriskonsultų komisija Lietuvos teisinėje sistemoje (1920-1928) // Jurisprudencija, 2003, t. 41(33); 16-24.
23. Maksimaitis M., Vansevičius S. Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius, 1997.
24. Ragauskas P. Seimo veikla įstatymų leidybos procese: teisinės ir organizacinės problemos. // Teisės problemos. 2003. Nr.1. p. 20-46.
25. Raulinaitis P. V. Parlamentarizmas. Klaipėda, 1925.
26. Rėmeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. Vilnius, 1990.
27. Rėmeris M. Reprerzentacija ir mandatas. Kaunas, 1927.
28. Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. Vilnius, 1996.
29. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius, 2003.
30. Valikonytė I., Lazutka S., Gudavičius E. Pirmasis Lietuvos statutas (1529 m.). Vilnius, 2001.

THE COURSE OF PARLIAMENTARY PROCEDURES IN THE SEIMAS OF LITHUANIAN REPUBLIC 1918-1940

SUMMARY

This final paper of a Master of Science deals with the insight into the course of procedures of Lithuanian parliament. The beginning was in 1918-1919 in the form of the Council of the State. The action of regulation were the fundamental laws and statutes of the Provisional Constitution of Lithuania. The Council of the State was formed differently. Due to historical circumstances it was formed not by the way of general election and couldn't be considered as the Seimas. But at that time it was the only institution in power having the function of the parliament and legislature. Thus the starting point of the research into the parliament procedures could be justified.

The paper deals only with the main parliamentary procedures: 1) The status of the member of the parliament (the rights, duties and the responsibilities) regulating the legal status, 2) procedures related to the control of the Government and 3) the legislation. The norms of the procedure are brought into action in 2 legal laws. The search was based on two of them: the Constitution and the Statute of the Seimas. The analysis was done applying the historical, comparative, classification and generalization methods and as an auxiliary method a descriptive method enabling to produce the selected data for the analysis because during the period from 1918 to 1940.

According to the reflection of parliament procedures and political events of this period, how the State developed its democracy, three courses of parliamentary procedures could be distinguished. The first period – 1918-1920 the foundation of the parliamentary state. The second – 1920-1926 the establishment of parliamentary democracy in the Seimas. The third – 1926-1940 the recession of the parliamentary democracy.

The parliamentary procedures during the first period show the invalidity of the regulation of actions of the legislative function, but at the same time show efforts to establish the parliamentary – democratic republic. The second period best stand for the regulating law rules established in the Constitution of 1922 and the Statute of Seimas 1924. The elements of democracy as well as the regulation of the parliament work in those documents show, that the Seimas as legislature had an exceptional position in the system of authorities in power. The third period starts after the upheaval of 1926, when the parliament lost its self-sufficiency. In April 1927 the Seimas was dissolved and it was not convened for nine years. The function of legislature and other function of parliament undertook the representatives of the executive power

and President of Republic especially. The recession of the parliamentarism in Lithuania at that period is represented in the statute of Seimas 1936 and the rules of constitution 1938. The Seimas was not a highly estimated institution until 1940.

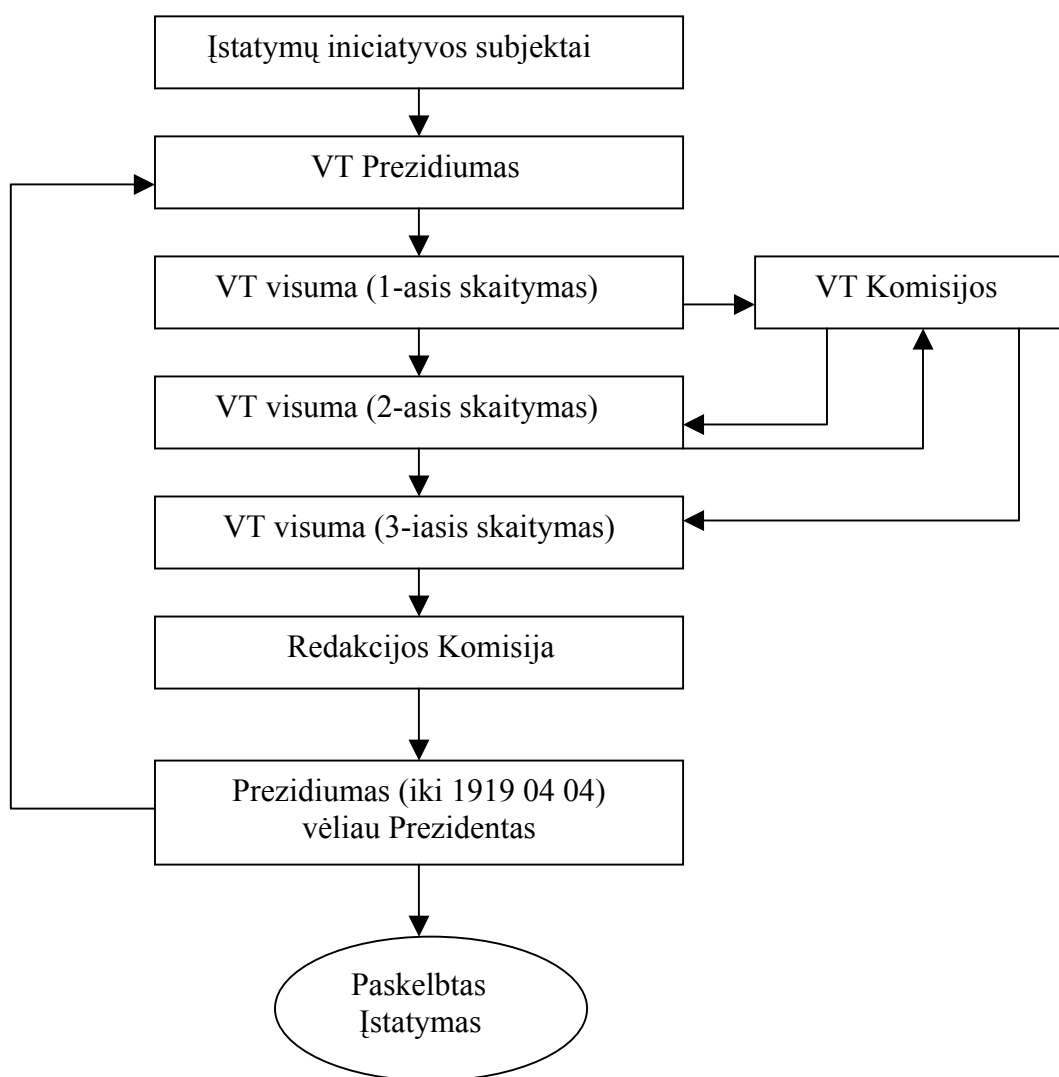
The research exposed the importance of the Statutes of the Seimas in contrast to the Constitutions with general and declarative statements.

The results of the research when compared to the present Seimas action regulations (Constitution and Statute) allow us to draw a conclusion, that really valid parliamentary procedures of the period 1918-1940 were neglected. Thus the author dares to suggest perfecting some procedures of the Statute of Seimas or even to explain some provisions of the Constitution. Cicero was right: *Historia est magistra vitae*.

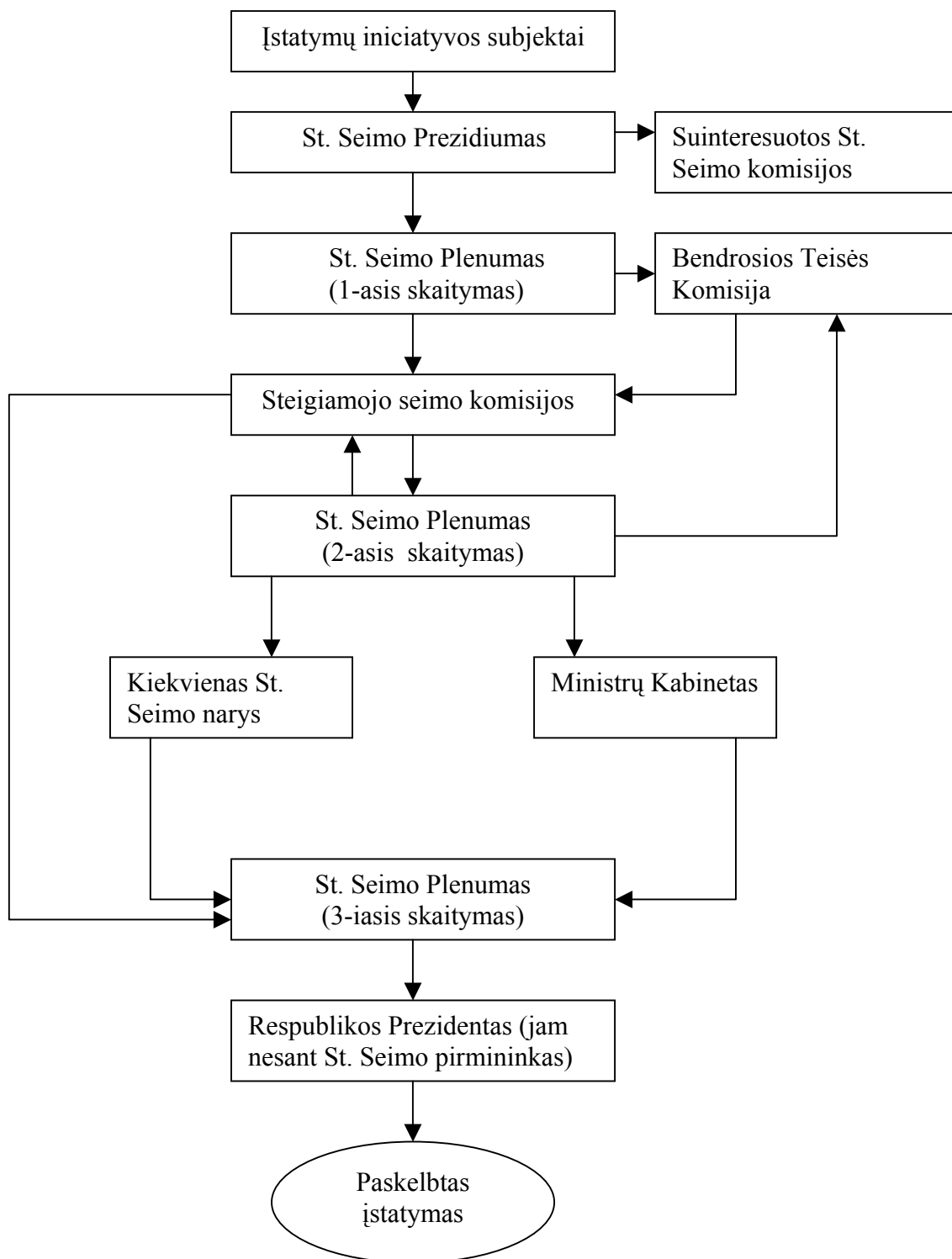
PRIEDŲ SĄRAŠAS

1. Priedas Nr. 1 „Įstatymų leidybos procedūra pagal 1918-1919 m. Valstybės Tarybos statutus”
2. Priedas Nr. 2 „Įstatymų leidybos procedūra pagal 1920 m. Steigiamojo seimo statutą”
3. Priedas Nr. 3 „Įstatymų leidybos procedūra pagal 1924 m. Seimo statutą”
4. Priedas Nr. 4 „Įstatymų projektų priėmimas pagal 1936 m. Seimo statutą”
5. Priedas Nr. 5 „Laisvo Seimo nario mandato reglamentavimas 1918-1940 m. Konstitucijose ir Seimų statutuose”
6. Priedas Nr. 6 „Interpelacijos procedūros raida 1918-1940 m. ją reglamentavusiuose teisės aktuose”

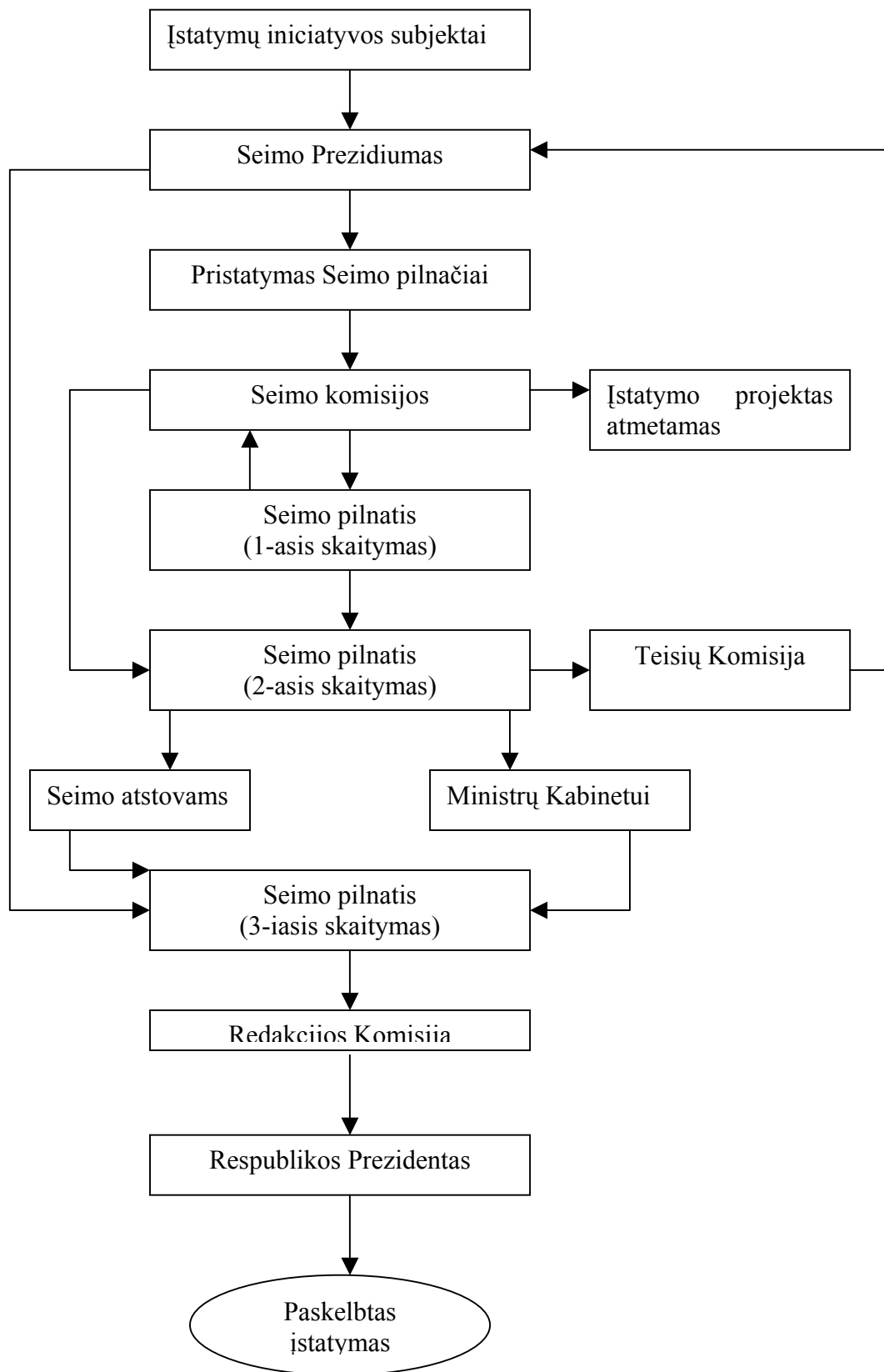
ĮSTATYMŲ LEIDYBOS PROCEDŪRA PAGAL 1918-1919 m.VALSTYBĖS TARYBOS STATUTUS



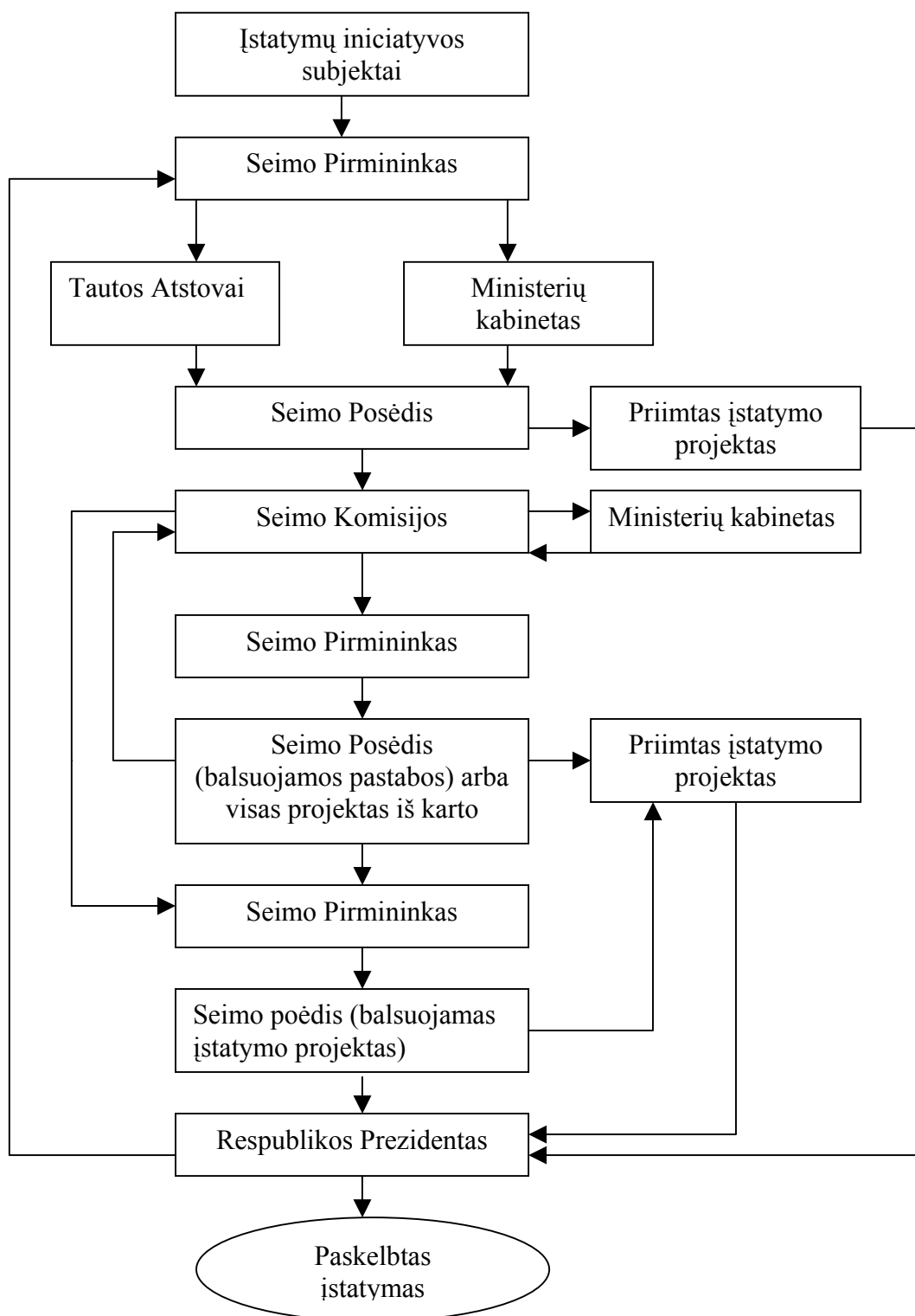
ĮSTATYMŲ LEIDYBOS PROCEDŪRA PAGAL 1920 m. STEIGIAMOJO SEIMO STATUTĄ



ĮSTATYMŲ LEIDYBOS PROCEDŪRA PAGAL 1924 m. SEIMO STATUTĄ



ĮSTATYMŲ PROJEKTŲ PRIĖMIMAS PAGAL 1936 m. SEIMO STATUTĄ



**LAISVO SEIMO NARIO MANDATO REGLAMENTAVIMAS 1918-1940 M.
KONSTITUCIJOSE IR SEIMŲ STATUTUOSE**

Sutrumpinimai naudojami lentelėje: K – Konstitucija, S.s. – Seimo statutas, t.a. – teisės aktas, P. – mandato netekimas siejamas su priesaikos nedavimu arba atsisakymu ją duoti, arba prisiekimu su išlyga. Kt. – kiti galimi mandato netekimo pagrindai (įsiteisėjus apkaltinamajam teismo nuosprendžiui, mirus, atsisakius Seimo nario mandato, po 1992 m. ir apkaltos keliu)

Metai, t. a. analizės objekt. (klausimas)	1920 Laik. K.	1920 S. s.	1922 K.	1924 S.s.	1928 K.	1936 S.s.	1938 K.	1992 K.	1994(98) S. s.
Ar įtvirtintas laisvas Seimo nario mandatas?	ne	ne	taip 36 str.	ne	taip 38 str.	ne	ne	taip 59 str.4d.	taip 1str.2d.
Ar numatyti Seimo nario mandato netekimo pagrindai?	ne	ne	taip 35 str.2d. P.	taip 35 str. 1)P. 2)Kt.	taip 137 str.2d. P.	ne	taip 80 str.P. 92 str. Kt.	taip 59 str.3 d.P. 63 str.1)...8) Kt.	Taip 5 str.P. 8 str.1)...8) Kt.

INTERPELIACIJOS PROCEDŪROS RAIDA 1918-1940 M. JĄ REGLAMENTAVUSIUOSE TEISĖS AKTUOSE

Teisės norma nurodo Teisės aktas	Kiek parlamento narių pasirašo po interpeliacija, kad ji būtų svarstoma ir balsuojama	Per kiek laiko interpelijuojamasis vyriausybės narys turi atsakyti į interpeliaciją	Koks Seimo priimamas dokumentas apsvarsčius interpeliaciją	Kokios galimos arba būtinos pasekmės, interpeliacijai Seime pritarus	Kokio balsų skaičiaus reikia interpeliacijai Seime pritari
1918-1919 m. VT statutai	Ne mažiau kaip 1/5 VT narių	Per 10 dienų	Nenustatyta	Nenustatyta	Paprasta balsavusiųjų dauguma
1920 m. St. seimo statutas	Ne mažiau kaip 8 atstovai	Per 10 dienų	Rezoliucija	Nenustatyta	Paprasta balsavusiųjų dauguma
1924 m. Seimo statutas	Ne mažiau kaip 8 atstovai	Per 10 dienų	Nutarimas	Balsuojamas nepasitikėjimas	Ne mažiau kaip pusės visų Seimo narių balsų dauguma
1936 m. Seimo statutas	Ne mažiau kaip 5 (cijuoti) ir ne mažiau kaip 15 teikti balsuoti	Per 15 dienų	Nenustatyta	Balsuojamas nepasitikėjimas. Ministras arba Ministrų kabinetas atsistatydina	Ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių balsais.
1938 m. Konstitucija	¼ visų Seimo narių	Nenustatyta	Nutarimas	Balsuojamas nepasitikėjimas. Ministras atleidžiamas, o Ministras Pirmininkas gali būti atleistas arba paleistas Seimas	Ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių balsais
1994(98) m Seimo statutas	Ne mažiau kaip 1/5 Seimo narių	Ne vėliau kaip per dvi savaites	Nutarimas	Balsuojamas nepasitikėjimas. Ministras arba Ministras Pirmininkas privalo atsistatydinti	Ne mažiau kaip pusės visų Seimo narių balsų dauguma