

II. TEISĖS ISTORIJA

LIETUVOS VALSTYBĖS TARYBA KAIP KONSTITUCINIS INSTITUTAS (1918 m. lapkritis – 1920 m. gegužė)

Prof. habil dr. Mindaugas Maksimaitis

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Teisės istorijos katedra,
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 71 45 39
Elektroninis paštas tistk@ltu.lt

Pateikta 2001 m. balandžio 11 d.

Parengta spausdinti 2001 m. rugsėjo 8 d.

Recenzavo Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Valstybės ir teisės teorijos ir istorijos katedros doc. dr. J. Machovenko ir Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Teisės istorijos katedros doc. dr. A. Tikuišis

S a n t r a u k a

Lietuvos taryba, sudaryta 1917 m., buvo visuomenės institucija, nevykdžiusi valdymo ar visuomeninio gyvenimo tvarkymo funkcijų. Jai okupacinė vokiečių valdžia tepripažino patariamąsios institucijos vaidmenį. Užsitikrinsi užsienyje gyvenusių lietuvių pripažinimą tautos atstovybe, Taryba virto politiniu Lietuvos valstybės atkūrimo centru.

Paskelbusi 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės aktą ir pasivadinsi Lietuvos valstybės taryba, tų pačių metų lapkričio 2 d. susiklosčius palankioms aplinkybėms ji priėmė Laikinąją Konstituciją, pagal kurią pati tapo vienintele įstatymų leidžiamąja institucija, o jos Prezidiumas – kolektyviniu valstybės vadovu.

Kuriantis valstybei Valstybės tarybos vaidmuo nuolat menkėjo. Nuo 1919 metų pradžios įstatymų leidybos, neposėdžiaujant Tarybai, ėmėsi ir faktiškai reguliaru įstatymų leidėju tapo Ministrų kabinetas, balandyje aukščiausiosios valdžios institucijos galių neteko Tarybos prezidiumas. Valstybės taryba laipsniškai virto antraeilės reikšmės valstybės institucija ir gyvuoti nustojo iš karto, susirinkus Steigiamajam Seimui.

I ž a n g a

Apie Lietuvos tarybą, jos veiklą ir nuopelnus istorikai ir teisininkai, Lietuvos ir užsienio mokslo žmonės yra parašę daug. Didelė tų darbų dalis skirta Tarybos veiklai, atvedusiai prie Lietuvos nepriklausomybės, prie Vasario 16–tosios akto paskelbimo, likusieji, galima sakyti – Tarybos pastangoms, apvainikuotoms priimto pirmojo konstitucinio akto 1918 metais pabaigoje ir Laikinosios Vyriausybės sudarymu. Tolesnis Tarybos vaidmuo ir šios institucijos likimas praktiškai nebuvo tyrinėti, įsimenančių darbų šiuo klausimu nėra.

Šio straipsnio tikslas – remiantis negausia išlikusia archyvine medžiaga, spaudos pranešimais bei norminiais to meto aktais bent kiek užpildyti šią spragą.

Lietuvių Vilniaus konferencijos, dirbusios 1917 m. rugsėjo 18–23 d., sudarytos iš dvidešimties narių, atstovaujančių visoms tuometinėms pagrindinėms lietuvių partijoms ir nepartiniam, krašto taryba, pavadinta Lietuvos taryba, ilgą laiką buvo visuomenės institucija, nevykdžiusi jokių valdymo ar visuomeninio gyvenimo tvarkymo funkcijų. Vokietijos okupacinė

valdžia jai tepripažino patariamąsios institucijos vaidmenį ir manė ją panaudoti Lietuvai pajungti, nors Konferencija Tarybai buvo pavedusi visomis priemonėmis siekti politinio Lietuvos savarankiškumo.

Vadovaujanti Lietuvos tarybos institucija buvo Prezidiumas, jos pačios organizaciniame posėdyje 1917 m. rugsėjo 24 d. išsirinktas iš penkių narių: prezidento, dviejų viceprezidentų ir dviejų sekretorių.

Lietuvos tarybai teko veikti sunkiomis karo ir vokiečių okupacijos sąlygomis. Nepaisant to, užsitikrinsi užsienyje (Šveicarijos ir Stokholmo lietuvių konferencijų), tarp jų ir Rusijoje gyvenančių lietuvių pripažinimą tautos atstovybe, Taryba tapo politiniu Lietuvos valstybės atkūrimo centru.

Svariausias Lietuvos tarybos nuopelnas, be abejonės, buvo tai, kad 1918 m. vasario 16 d. ji sugebėjo priimti pareiškimą, kuriuo kreipėsi į Rusijos, Vokietijos ir kitų šalių vyriausybes, jog, remdamasi pripažintąja tautų apsisprendimo teise, skelbia „atstatanti nepriklausomą, demokratiniais pamatais sutvarkytą Lietuvos valstybę su sostine Vilniuje ir tą valstybę atskirianti nuo visų valstybinių ryšių, kurie yra buvę su kitomis tautomis“.

Nors ši Lietuvos tarybos politinė deklaracija laikoma valstybės atkūrimo aktu, faktiškai tuo metu Lietuva dar liko Vokietijos okupacijos objektu ir nepriklausomybės paskelbimas teisinių padarinių neturėjo. Tų pačių metų liepos 11 d. Taryba, konstatuodama Lietuvos nepriklausomos valstybės paskelbimą, nutarė pabrėžti savo tapumą valstybine institucija ir pasivadino Lietuvos valstybės taryba, nors vokiečiai šio pavadinimo nepripažino, neleido juo naudotis ir nepriiminėjo Tarybos dokumentų, kuriuose ji titulavosi nauju pavadinimu.

Deja, Taryba neišvengė ir kai kurių labai abejotinos reikšmės žingsnių, iš kurių ypač išsiskyrė 1918 m. vasarą priimtas nutarimas dėl monarchijos Lietuvoje paskelbimo ir vokiečio hercogo Vilhelmo fon Uracho išrinkimo karaliumi. Dėl šio žingsnio Taryba ne tik prarado populiarumą tarp gyventojų, bet ir užsitraukė dėmę Antantės šalių akyse.

Lietuvos valstybės taryba 1918 metų Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėsniuose

Nuo Vasario 16–tosios akto pasirodymo iki jame išsakytų idėjų įgyvendinimo pradžios dar prireikė įtemptų daugelio žmonių pastangų, tinkamų aplinkybių susiklostymo ir nemažai laiko. Tik 1918 m. rudenį, kai karinis Vokietijos pralaimėjimas niekam nebekėlė abejonų, o dėl to jai teko atsisakyti pretenzijų į karo metu užgrobtas šalis, imperijos kanclerio Makso Badeniečio vyriausybė spalio 20 d. Lietuvos valstybės tarybos atstovams pagaliau pareiškė, kad, vadovaujantis laisvo apsisprendimo principu, Tarybai ir jos sudarytai vyriausybei pripažįstama visiška laisvė pačioms tvarkyti Lietuvos kraštą, o lietuvių tautai – nustatyti savo konstituciją ir santykius su kitomis valstybėmis [1, p. 22]. Taip susiklosčius aplinkybėms, Valstybės taryba 1918 m. spalio 28 d. susirinko į savo XI (X) sesiją. Pagrindinis jos antrame–aštuntame posėdžiuose svarstytas klausimas buvo Laikinosios Konstitucijos klausimas.

Reikia nepamiršti, kad pradėjus jį svarstyti dar tebegaliojo Tarybos nutarimas dėl konstitucinės monarchijos Lietuvoje paskelbimo ir karaliaus išrinkimo. Tik lapkričio 2 d. posėdyje buvo nutarta minėto nutarimo nevykdyti, ir palikti šį klausimą spręsti Steigiamajam Seimui [2, p. 369–370]. Tą pačią dieną trečiuoju skaitymu vienu balsu ji priėmė Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius [3].

Skelbdama Laikinąją Konstituciją dokumento preambulėje Valstybės taryba priminė, jog nesisavina Steigiamojo Seimo teisės spręsti Lietuvos Valstybės valdymo formos ir Konstitucijos, o tik, reikšdama suvereninę valstybės galią (*suprema potestas*), šios Laikinosios Konstitucijos pagrindais steigianti laikinąją tos „valstybės vyriausybę“.

Svarbiausia priimtame dokumente buvo aukščiausiųjų laikinųjų valstybės institucijų sistema, kurioje Lietuvos valstybės taryba sau pasiliko aiškiai pirmaujančią vaidmenį.

Valstybės valdžia šioje Konstitucijoje buvo konstruojama parlamentarizmo principais, Valstybės tarybą laikant pagrindine valstybės institucija, savotišku parlamentu. Ji paskelbta vieninteliu įstatymų leidžiamuoju organu, kuris „svarsto ir sprendžia“ ne tik laikinuosius įstatymus, bet ir sutartis su kitomis valstybėmis, naudojasi interpeliacijos ir paklausimo teise.

Valstybės tarybos sesijas skyrė pati Taryba arba šaukė Tarybos prezidiumas savo iniciatyva arba pareikalavus trečdaliui Tarybos narių.

Viena konstitucinio akto ypatybių, Valstybės taryboje sukėlusią gyviausias diskusijas, buvo ta, kad laikinai, „ligi neįkūrus atskiro aukščiausio vyriausybės organo“, jo galios buvo pavestos Tarybos prezidiumui, susidedančiam iš prezidento ir dviejų viceprezidentų. Valstybės taryboje, svarstant Laikinosios Konstitucijos projektą, manyta sukurti naują instituciją vadybos, direktorijos arba kokiu nors kitu pavadinimu, bet tam buvo griežtai kai kurių Tarybos narių pasipriešinta, motyvuojant tuo, kad tam nesą tinkamų žmonių, kad naujoji institucija neturėsianti autoriteto, kad, ir tai ko gera svarbiausia, jos sudarymui prieštaraujanti formaliai tuo momentu dar nepanaikinta karaliaus institucija [2, p. 474–477].

Remiantis Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių nuostatais, Prezidiumas buvo traktuojamas jau ne vadovaujančiąja pačios Tarybos institucija, bet kolegialiu valstybės vadovu, laikinai vykdančiu „aukščiausios vyriausybės funkcijas“ (16 str.), atstovaujančiu valstybei, skiriančiu pasiuntinius ir priimančiu akredituojamus svetimų valstybių pasiuntinius, Valstybės tarybos vardu skelbiančiu jos priimtus įstatymus ir sutartis su kitomis valstybėmis, kviečiančiu ministrą pirmininką, pavedančiu jam sudaryti Ministrų kabinetą ir tvirtinančiu sudėtį, skiriančiu aukštesnius valstybės valdininkus, savo žinioje turinčiu kariuomenę ir saugančiu valstybės antspaudą. Pamatiniai Dėsniai neužsiminė tik apie Prezidiumo veto galimybę Valstybės tarybos priimtiems įstatymams, Taryboje tai motyvavus tuo, jog, Prezidiumui nesutikus su Valstybės taryba, jis turėsias būti paprasčiausiai nušalintas [2, p. 357].

Griežtai kolegialų šios institucijos pobūdį rodė konstitucinė nuostata, kad kiekvienam Prezidiumo aktui buvo reikalinga ne tik Ministrų kabineto atstovo kontrasignacija (12 str.), bet ir visų trijų Prezidiumo narių parašai (13 str.).

Savo valdžią Valstybės tarybos Prezidiumas turėjo vykdyti per Ministrų kabinetą, solidariai atsakingą Valstybės tarybai (17 str.) ir privalantį turėti jos pasitikėjimą (18 str.). Valstybės tarybos prezidiumas kartu su Ministrų kabinetu sudarė dvinarę Laikinąją vyriausybę, kurioje Prezidiumas vaidino kolektyvinio valstybės vadovo – prezidento vaidmenį, kartu likdamas ir vadovaujančiąja Valstybės tarybos institucija.

Laikinoji Konstitucija neatsitiktinai vadinosi Pamatiniais Dėsniais. Ji buvo lakoniška, jame aptariami tik principiniai dalykai, apeinant kai kuriuos net svarbią reikšmę turinčius. Liko neregamentuotos nei Valstybės tarybos bei jos prezidiumo sudarymo tvarka, nei jų įgaliojimų trukmė. Šiuo atveju buvo kalbama apie jau esančius Lietuvos valstybės tarybą ir jos prezidiumą, dabar įvardytus laikinosiomis valstybės valdžios institucijomis.

Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai turėjo būti priimti 2/3 Tarybos narių balsais (faktiškai jie priimti vienu balsu), jų papildymo arba keitimo teisė buvo pavesta tai pačiai Valstybės tarybai bent pusei jos narių pareikalavus, tam reikalui nustatant kvalifikuotos (2/3) balsų daugumos reikalavimą (4 str.).

Įgyvendindamas priimtuosius Konstitucijos Pamatinius dėsnius, Valstybės tarybos prezidiumas, į kurio sudėtį tuo metu įėjo Antanas Smetona (prezidentas) bei Justinas Staugaitis ir Jurgis Šaulys (viceprezidentai), 1918 m. lapkričio 11 d. patvirtino Augustino Voldemaro vadovaujamą Ministrų kabinetą [4], sudarytą ne partinės koalicijos, o bendro darbo pagrindu, nors vyraujančią padėtį jame užėmė dešiniųjų srovių atstovai. Tik tada, lapkričio 13 d., Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai, pasirašyti Valstybės tarybos prezidiumo narių ir kontrasignuoti ministro pirmininko, buvo paskelbti laikraštyje „Lietuvos aidas“ (Nr. 130) ir įsigaliojo, o vėliau pakartotinai buvo paskelbti ir 1918 m. gruodžio 29 d. pradėtų leisti „Laikinosios vyriausybės žinių“ papildyme [5].

Tapusi pagrindine valstybės institucija, Lietuvos valstybės taryba 1918 m. lapkričio 11 d. skubos tvarka „provizoriniai, kaip nurodymą“ priėmė savo statutą [2, p. 387].

Valstybės tarybos statutas [6] iš dalies papildė ir patikslino Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių nuostatus. Statute nustatyta, jog Valstybės tarybos sesijas skiria pati Taryba, bet apskritai jas nusistatyta šaukti ne rečiau kaip kartą per du mėnesius (39 str.). Tarybos posėdžiai turėjo būti vieši.

Nepakankamai tobula tvarka, sudėtingomis karo ir okupacijos sąlygomis sudarytai, viduje nuolat nesutariančiai, keičiantis veiklos aplinkybėms ir sprendžiamiems uždaviniams,

politiniais ir taktikos klausimais, Tarybai jau buvo tekę pačiai koreguoti savo asmeninę sudėtį, todėl Statutas ir ateičiai (ir tai pasiteisino) nustatė naujų narių kooptavimo į Valstybės tarybą tvarką. Ji buvo nesudėtinga, tam užteko 2/3 visų Valstybės tarybos narių balsų.

Statutas reglamentavo įstatymų priėmimo Taryboje procedūrą, nustatydamas, kad įstatymo sumanymai svarstomi tris kartus, tarp kiekvieno skaitymo darant bent vieno posėdžio tarpą; šio reikalavimo leista nesilaikyti, tačiau tik neprieštaraujant daugiau nei 1/5 Tarybos narių. Kiekvienu svarstymo momentu projektą leista perduoti Tarybos komisijai. Tarybos priimtieji įstatymai turėjo būti skelbiami (110 str.) nedetalizuojant to skelbimo tvarkos bei paskelbtų įstatymų įsigaliojimo terminų.

Pažymėtina, jog Statutas nustatė kiek kitokią nei Laikinoji Konstitucija Valstybės tarybos prezidiumo sudėtį: jį, kaip tai realiai buvo nuo pat Tarybos sudarymo, sudarė penki nariai – be prezidento ir dviejų viceprezidentų jam priklausė dar du sekretoriai (1, 5 str.). Prezidiumo prezidentui pavesta pirmininkauti Valstybės tarybos posėdžiams ir atstovauti Tarybai, viceprezidentams – pavaduoti prezidentą. Vadinasi, Valstybės tarybos prezidiumas, kaip Statuto numatyta pačios Tarybos institucija, savo sudėtimi kiek skyrėsi nuo Laikinosios Konstitucijos nustatyto Prezidiumo – valstybės vadovo.

Nauja ir svarbu Statute buvo tai, kad priešingai nei Taryba, kurios įgaliojimų laikas nebuvo terminuotas, Valstybės tarybos prezidiumas turėjo būti renkamas terminui – šešiams mėnesiams.

„Įvairiems reikalams“ Valstybės taryba galėjo sudaryti nuolatinės ir laikinos komisijas.

Tų pačių metų lapkričio mėnesį Prezidiumo viceprezidentą Jurgį Šaulį paskyrus oficialiu Lietuvos atstovu į Berlyną ir jam pareiškus atsistatydinimą iš pareigų Tarybos prezidiume [7], lapkričio 15 d. posėdyje į jo vietą viceprezidentu buvo išrinktas Stasys Šilingas [2, p. 394]. Dabar visas Prezidiumas pareigas pasiskirstė taip: prezidentu liko A. Smetona, viceprezidentas Just. Staugaitis ir sekretorius Jokūbas Šernas buvo įpareigoti tvarkyti Prezidiumo, kaip aukščiausios valstybės institucijos, o viceprezidentas S. Šilingas ir sekretorius K. Bizauskas – Prezidiumo, kaip parlamento (pačios Valstybės tarybos) organo, reikalus ir raštinę [2, p. 397].

Lapkričio 26 d. posėdyje jau seniai prie Valstybės tarybos veikusios komisijos – Teisių, Valstybės paskolos, Apsaugos, Kredito, Teatro, Milicijos, Belaisvių ir tremtinių gražinimo, Skundų – buvo panaikintos jų funkcijos perdavus ministerijoms [2, p. 396–399; 8]. Tą pačią dieną buvo sudarytos dvi naujos Valstybės tarybos nuolatinės komisijos – Biudžeto (Valstybės tarybos biudžetui svarstyti) ir Redakcijos (Valstybės tarybos priimtų įstatymų galutiniam suredagavimui). Numatyta, jog prireikus galėsiančios būti sudarytos ir kitos nuolatinės komisijos [2, p. 399].

Valstybės tarybos įstatymų leidžiamoji veikla faktiškai prasidėjo 1918 m. lapkričio 2 d., priėmus minėtuosius Lietuvos Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius.

Kitas Valstybės tarybos įstatymas buvo pirmojo teisingumo ministro Petro Leono inicijuotas Laikinis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymas, priimtas lapkričio 28 d. [2, p. 410]. Natūralu, kad pirmieji atkurtosios Lietuvos valstybės įstatymų aktai buvo skirti viešajai teisei. Vėliau, gruodžio 5 d., sekė Švietimo ministerijos valdytojo siūlomas Vilniaus universiteto statutas [2, p. 440], gruodžio 10 d. – įstatymas konferencijai šaukti, parengtas specialiai tam tikslui sudarytos komisijos ir skirtas Antrosios Lietuvos valstybės konferencijos organizavimo reikalams reglamentuoti [2, p. 455].

Tai buvo visi Lietuvos valstybės tarybos XI (X) sesijoje priimti įstatymai. Neturėdama vykdomosios valdžios, Taryba valdymo klausimu taip pat ne ką tesugebėjo padaryti. Kaip ir ankstesnėse sesijose, didelę jos darbo laiko dalį užėmė politinė veikla ir šios srities jos nuopelnai nekvestionuojami.

Konstituciniam įstatymų leidėjui – Valstybės tarybai – dirbant sesijomis, iš jo nebuvo pagrindo tikėtis skubesnės ir intensyvesnės įstatymų leidybos, be kurios buvo sunku įsivaizduoti sėkmingą valstybės kūrimosi eigą. Galbūt todėl baigiantis XI (X) sesijai 1918 m. gruodžio 11 d. Tarybos posėdyje Tarybos prezidiumas iškėlė klausimą dėl teisės, pertraukų Valstybės tarybos sesijų metu, leisti įstatymus Ministrų kabinetui suteikimo, bet, prasidėjus atitinkamo teisės akto šiuo klausimu priėmimo procedūrai, jau priėmus teikiamą įstatymą

projektą antruoju skaitymu, pats iniciatorius nelauktai ir nenurodydamas motyvų (bent jau jie neatsispindi posėdžio protokole) nuo pasiūlymo atsisakė. Susidaro įspūdis, kad Valstybės taryboje tuokart buvo palaikyta kai kurių jos narių reikšta nuomonė, jog Vyriausybė ir be to turinti teisę vadovautis savo pačios leidžiamais poįstatyminiais aktais („taisyklėmis“), „visas kraštas gali būti valdomas taisyklėmis, kol nebus sudaryti įstatymo projektai“ [2, p. 459–461], t. y. jau tada Valstybės taryba mėgino Ministrų kabinetą nukreipti į aktyvią jos pačios teisės normų kuriamąją veiklą.

Šiuo konkrečiu atveju, kai įstatymų leidėjas iki sesijos pabaigos vos tesuspėjo nustatyti laikinus atkuriamos valstybės pagrindus, sudaryti pirmąjį Ministrų kabinetą ir įstatymu reglamentuoti teismų sistemą, Kabinetui teko ne tiek valdyti, kiek kurti valstybę bei pagrindines valstybės struktūrų grandis. Taigi svarbiausių valstybės institucijų kūrimo ir teisinio įforminimo našta visu svoriu gulėsi ant Ministrų kabineto pečių ir turėjo būti įgyvendinama jo kompetencijos priemonėmis.

Pavyzdžiui, Lietuvos kariuomenė buvo pradėta kurti 1918 m. lapkričio 23 d., t. y., kai buvo išleistas pirmas įsakymas Apsaugos ministerijai [9, p. 162]. Ministrų kabinetas į krašto apsaugą pašaukė savanorius ir reglamentavo stojimo į ją sąlygas bei tvarką (Sąlygos stojimo į Lietuvos krašto apsaugą // LVŽ, 1918, Nr. 1/3), paskelbė karininkų mobilizaciją (Karininkų mobilizacija // LVŽ, 1919, Nr. 2–3/8) ir kt. Didelę reikšmę policijos, tada vadintos milicija, vietos administracijos bei savivaldybių steigimuisi turėjo trys 1918 m. gruodžio 17–30 d. vidaus reikalų ministro išleisti „cirkuliarai“. Vienas jų – Cirkuliaras Nr. 2, pavadintas Laikinosiomis apskričių viršininkų teisėmis ir pareigomis (LVŽ, 1919, Nr. 2–3/29), nustatė, jog į kiekvieną apskritį vidaus reikalų ministras skiria apskrities viršininką, kuris, laikomas laikinosios vyriausybės atstovu vietose, turėjo užtikrinti tvarką ir gyventojų apsaugą. Cirkuliaras Nr. 3 – Dėlei piliečių apsaugos sudarymo (LVŽ, 1919, Nr. 2–3/30) reglamentavo tvarką piliečių apsaugai, tapusiai policijos užuomazga, vietose kurti. Bendri valsčių, apskričių ir miestų savivaldybių steigimo principai buvo išdėstyti Cirkuliare Nr. 1, pavadintame „Dėlei savivaldybių Lietuvoje“ (Lietuvos aidas, 1918 12 19, Nr. 160; LVŽ, 1919, Nr. 2–3/28).

Šia prasme charakteringa pastarojo teisės akto preambulė, prasidėjusi žodžiais: „Nelaukdama, iki Lietuvos Valstybės Taryba suspės išleisti valsčių, apskričių ir miestų savivaldybės įstatymų, Laikinoji Vyriausybė mato būtino reikalo jau dabar patiekti šias taisykles <...>“.

Ėmęsis neatidėliotinių darbų ūkio srityje, Ministrų kabinetas 1918 m. gruodžio 5 d. išleido Laikinosios Lietuvos vyriausybės miškų naikinimui sustabdyti įsakymą (Lietuvos aidas, 1918 12 05, Nr. 149; LVŽ papildymas, 1918, Nr. 1/4a), gruodžio 14 d. – Laikinosios Vyriausybės įsakymą dėl majoratų (Lietuvos aidas, 1918 12 20, Nr. 160; LVŽ papildymas, 1918, Nr. 1/5a) ir kt.

Teisingumo ministerijos 1919 m. rugpjūčio 13 d. aplinkraščiu (LVŽ, 1919, Nr. 11/142), nustatant prieš karą ar karo pradžioje rusų rubliais padarytų skolų išieškojimo „osto“ rubliais santykį bei pretenzijų dėl vokiečių rekvizuotų gyvulių tenkinimo pagrindus, mėginta koreguoti civilinius įstatymus.

Valstybės tarybos prezidiumo trijų parašų problema ir jos sprendimas

Vos spėjus sudaryti pirmąją Laikinąją Vyriausybę ir paskelbti Laikinąją Konstituciją, politinę Lietuvos padėtį staigiai sukomplikavo tai, kad savo pretenzijas į valdžią Lietuvoje tuo metu vis aktyviau ėmė reikšti lenkai ir sovietinės Rusijos aktyviai remiami bolševikai. Okupacinei vokiečių kariuomenei 1918 m. pabaigoje susirengus palikti Lietuvą ir ėmus trauktis į Vakarus, jai įkandin į Lietuvą plūstelėjo Rusijos Raudonosios armijos daliniai. Tolesniam Lietuvos valstybės tarybos ir jos Laikinosios Vyriausybės gyvavimui kilo mirtinas pavojus.

Be viso to, valstybės vadovams – Valstybės tarybos prezidentui A. Smetonai, Ministrui pirmininkui A. Voldemarui, finansų ministrui M. Yčui – gruodžio 20–21 d. skubiai išvykus į užsienį ieškoti besikuriančiai valstybei veiksmingesnės materialinės pagalbos, Vilniuje liko tik vienas Valstybės tarybos prezidiumo narys S. Šilingas, iškriko Ministrų kabinetas, dėl to aukščiausiųjų valstybės institucijų veikla pavojaus akivaizdoje staiga tapo paralyžuota. Kilo

būtinybė skubiai sudaryti naujas, mažiau sudėtingas, gebančias operatyviau reaguoti į greitai besikeičiančias vidaus ir išorės politines sąlygas valstybės institucijas.

Pasitarime, vykusiam 1918 m. gruodžio 20 d., ieškant išeities iš susidariusios padėties, dalyvavo Valstybės tarybos ir Ministrų kabineto likučiai: Valstybės tarybai pasitarimuose atstovavo Prezidiumo prezidentą pavaduojantis viceprezidentas S. Šilingas, sekretorius J. Šernas ir narys J. Vileišis, Ministrų kabinetui – ministrai P. Leonas, V. Stašinskas, J. Tūbelis, M. Biržiška, susisiekimo ministro pavaduotojas J. Šimoliūnas, viceministrai J. Alekna ir L. Noreika bei tik ką iš Rusijos grįžęs socialistų liaudininkų demokratų lyderis M. Sleževičius. Pasitarimo dalyviai iš esmės vienodai suprato būtinybę sudaryti naują valdžią, kuri turinti būti sutelkta nedaugelio žmonių ar net vieno žmogaus rankose. Visi suprato ir tai, kad pakeitimai valdžios viršūnėse turį būti padaryti pagal Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius jų nelaužant, išlaikant valdžios tęstinumą, nes Valstybės taryba užsienyje jau buvo žinoma kaip Lietuvą reprezentuojanti valstybės institucija ir ją buvo būtina išsaugoti. Dėl šios priežasties buvo kalbama tik apie jos suspendavimą, o diskutuota dėl konkrečių būsimosios valdžios formų [10, lap. 39–41a].

Gruodžio 25 dieną pagaliau buvo apsispręsta sudaryti naują, M. Sleževičiaus vadovaujamą plataus politinio spektro koalicinį Ministrų kabinetą, galintį, kaip buvo tikimasi, susilaukti platesnių Lietuvos gyventojų sluoksnių paramos [11, lap. 35]. Sutikdamas imtis atsakomybės už Lietuvos likimą, M. Sleževičius kartu reikalavo Valstybės tarybos pasyvumo, jos nesikišimo į Kabineto veiklą, o S. Šilingas tam neprieštaravo, teigdamas, kad „gyvenamoji valanda neatitinka veikliam parlamento darbui“, o „Valstybės taryba, kaip įstatymdavystės organas, neturėtų šiuo metu darbo“ [12, lap. 184a]. Tai rodė pripažinimą, kad pradėta organizuoti centrinių valstybinių institucijų sistema, kurioje, kaip to reikalavo Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai, turėjo aiškiai vyrauti dirbanti sesijomis Valstybės taryba, kuri negalėjo būti pakankamai lanksti, nesugebėjo operatyviai reaguoti į sparčiai besikeičiančią politinę situaciją, todėl netiko krizinės padėties, į kurią pateko besikurianti valstybė, atveju.

Kitos dienos posėdyje pirmojo Kabineto premjero pavaduotojas V. Stašinskas oficialiai pranešė atėjus laiką konsoliduoti krašto pajėgas, į darbą įtraukiant partijas, kurios jame iki šiol nedalyvavo, ir pareiškė apie Kabineto atsistatydinimą. Savo ruožtu M. Sleževičius posėdžio dalyvius informavo apie savo sudarytą naują Kabinetą. Po jo kalbėjęs S. Šilingas paskelbė, kad Valstybės tarybos prezidiumas naują Kabinetą patvirtinęs, o atitinkamas dokumentas bus paskelbtas rytoj [13, lap. 42–42a].

Kviesti Ministrą pirmininką, pavesti jam sudaryti Ministrų kabinetą ir tvirtinti naujai sudarytąjį, kaip minėta, Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai buvo pavedę Valstybės tarybos prezidiumui, ir tai turėjo būti padaryta visų trijų jo narių parašais. Paaikšėjo, jog teisūs buvo Tarybos nariai, siūlę į Laikinąją Konstituciją įrašyti draudimą Prezidiumo nariams išvažiuoti iš krašto [2, p. 257–258].

Politiniais veikėjams tvirtai ir pagrįstai pasiryžus išsaugoti naujai sudaromos vyriausybės konstitucingumą, nuo kurio labai priklausė užsienio parama jaunai valstybei, gruodžio 29 d. spaudoje pasirodė dokumentas, datuotas gruodžio 18 diena, pavadintas „Trijų Prezidiumo nutarimu“ [14]. Jame teigiama, kad Valstybės tarybos prezidiumas, atsižvelgdamas į *vis major*, laikinai neleidžiantį visiems drauge rengti valstybės gyvenimui reikalingus valstybinius aktus, ir atsakydami visi už vieną ir vienas už visus, nutaręs, kad kiekvieno skyrium jų parašas esąs tolygus visų trijų Prezidiumo parašui. Dokumentas buvo paskelbtas su Valstybės tarybos prezidiumo narių A. Smetonos, J. Staugaičio ir S. Šilingo parašais ir ministro pirmininko A. Voldemaro kontrasignacija.

Faktiškai „Trijų Prezidiumo nutarimas“ buvo pirmoji Lietuvos Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių (jų 13–jo straipsnio) pataisa, tiesa, ypatingoms aplinkybėms verčiant, padaryta ne kompetentingo subjekto – Valstybės tarybos, o (pagal oficialią versiją) tos Tarybos prezidiumo, aiškiai pažeidžiant nustatytą Konstitucijos keitimo tvarką. Apskritai rimtų abejonių dėl šio dokumento realumo kelia jau vien ta aplinkybė, kad nuo gruodžio 18 iki gruodžio 29 d. buvo pasirodę penki „Lietuvos aido“ numeriai, kuriuose konstitucinės reikšmės aktas kažkodėl nebuvo paskelbtas ir tai padaryta tik tada, kai prireikė tokio akto.

Negalima nepaminėti, kad Valstybės taryba, susirinkusi į XII sesiją, 1919 m. sausio 23 d. posėdyje priėmė rezoliuciją, *post factum* patvirtinusią minėtą „Trijų Prezidiumo nutarimą“ [15]. Šis, pasak M. Rōmerio, „smulkus vieno laikinosios konstitucijos nuostato pakeitimas“, padarytas, „kadangi tatai pasirodė nepatogu“ [16, p. 76–77], teisiniu požiūriu netekusiai apibrėžtumo pirmojo valstybės parašo problemai suteikė tam tikro aiškumo. Nors minėta rezoliucija, patvirtinusi Konstitucijos pakeitimą, taip pat turėjo trūkumą – Valstybės taryboje ji buvo priimta nesilaikant net paprastiems įstatymams priimti nustatytos tvarkos, t. y. be trijų skaitymų, be to, oficialiai, kaip įstatymas, ji visai nebuvo paskelbta.

Šiuokart oficialūs aktai apie pavedimą M. Sleževičiui sudaryti Ministrų kabinetą (1918 m. gruodžio 26 d.) ir naujo Ministrų kabineto tvirtinimą (1918 m. gruodžio 12 d.), prasidėję, kaip ir ankstesnieji teisės aktai, žodžiais „Mes, Valstybės tarybos prezidiumas“, buvo pasirašyti vieno S. Šilingo ir kontrasignuoti Kabineto atstovo [17].

Gavęs patikinimą, jog iki Antrosios valstybės konferencijos, galbūt išrinksiančios naują Tarybos sudėtį, Valstybės taryba nebus šaukiama, M. Sleževičius savo Kabineto deklaraciją paskelbė 1918 m. gruodžio 29 d. išleistame pirmajame „Laikinosios vyriausybės žinių“ numeryje.

Alternatyvaus įstatymų leidėjo sankcionavimas

Vokiečių kariuomenei traukiantis iš Vilniaus, Lietuvos valstybės taryba, savo įgaliotiniu Vilniuje palikusi M. Biržišką, kartu su naujai sudaryta Laikinąja Vyriausybe 1918 m. gruodžio 31 d. persikėlė į Kauną. Čia ji ėmėsi visų įmanomų priemonių savo padėčiai stiprinti ir įtakai krašte plėsti.

Valstybės taryba, vadovaudamasi Laikinąja Konstitucija, iš visuomeninės virto valstybine – konstitucine institucija. Tarybos narių susirūpinimas šios institucijos, pasikeitus jos statusui ir uždaviniams, sustiprinimu, glaudesniu bendradarbiavimu su visuomene, jau 1918 m. lapkričio 5 d. posėdyje padiktavo iniciatyvą artimiausiu laiku sušaukti naują Lietuvos atstovų konferenciją [2, p. 381]

Kaip jau minėta, gruodžio 10 d. Valstybės taryba priėmė įstatymą konferencijai šaukti. Jis buvo paskelbtas „Lietuvos aide“ (1918 12 19, Nr. 160) ir „Laikinosios vyriausybės žiniuose“ (1918, Nr. 1 papildymas). Vienas svarbiausių konferencijos tikslų buvo išklausyti Valstybės tarybos ir Laikinosios Vyriausybės pranešimus bei papildyti Valstybės tarybos sudėtį. Spaudoje buvo rašoma, kad susikūrusi sunkiausiomis aplinkybėmis Taryba daug nuveikė, bet naujomis sąlygomis ji reikalinga sustiprinimo, kad įgytų Lietuvoje daugiau pasitikėjimo [18].

Prasidėjusi bolševikų invazija privertė Konferencijos sušaukimą kiek atidėti ir organizuoti ją jau ne Vilniuje, o Kaune.

Antroji Lietuvos valstybės konferencija, vykusį 1919 m. sausio 16–23 d., papildė Tarybą, joje labai sustiprindama krikščionių demokratų pozicijas. Labai svarbu, kad Konferencijos dalyvių balsų dauguma priimta krikščionių demokratų rezoliucija įpareigojo Ministrų kabinetą su šia Valstybės taryba bendradarbiauti [19, p. 21]. Pasak spaudos komentarų, nuo to politinė padėtis Lietuvoje pasidariusi dar painesnė: Konstitucijoje esant nustatytai Kabineto atsakomybei Tarybai, Kabineto sudėtis nebeatitiko Tarybos, sustiprintos dešiniaisiais, sudėties; situaciją ypač aštrino tai, kad premjeras M. Sleževičius reikalavo priešingo dalyko – Tarybos paklusnumo Kabinetui. Dėl šios priežasties neišvengiamai artėjančios valdžios krizės atomazgą galėjo nulemti tik viena iš dviejų – Valstybės tarybos aktyvios veiklos suspendavimas ir valdžios užleidimas Kabinetui arba pastarojo atsistatydinimas [20, p. 108; 21].

Išties M. Sleževičius į Konferencijos reikalavimą Kabinetui bendradarbiauti su Taryba nekreipė dėmesio, laikydamas, kad tas reikalavimas jam neaktualus. Priešingai, jau tuo pat metu, vykstant Antrajai valstybės konferencijai, Ministrų kabineto vadovas, vieno iš naujų Tarybos narių J. Jakimavičiaus žodžiais tariant, „gulėjo ant sprando Konferencijos atstovams, kad iškovotų sau teisę leisti įstatymus“ [22, p. 17]. Atsakydamas į griežtus M. Sleževičiaus

reikalavimus, Valstybės tarybos prezidiumas suformulavo savo principinę sąlygą, jog Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai negalintys būti liečiami, bet sutiko siūlyti Tarybai tam reikalui nustatyti būdu juos papildyti nuostatu, laikinai suteikiančiu Kabinetai teisę pačiam leisti įstatymus bei, atsižvelgiant į karo padėtį, kurios metu sunku kviešti Tarybos posėdžius, sudaryti Tarybos komisiją, galinčią, Tarybai neposėdžiaujant, interpeluoti Kabineta [23, lap. 175]. Šios sąlygos iš esmės buvo priimtos, jas tik papildant, kad Valstybės tarybos plenumas galys susirinkti tik Kabineto krizei kilus [24, lap. 121]. Viena pagrindinių pasiektų susitarimo sąlygų atsispindėjo 1919 m. sausio 24 d. Valstybės tarybos trimis skaitymais priimtame Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnų papildyme [25]. S. Šilingui pasiūlius suteikti Kabinetai teisę, atsižvelgiant į ypatingas valstybės gyvenimo sąlygas, leisti laikinus įstatymus, už Konstitucijos papildymą balsavo visos frakcijos [15]. Šįkart Konstitucija buvo papildyta VII skirsniu, turinčiu vienintelį – trisdešimtą – straipsnį, suteikiančią Ministrų kabinetui teisę, nesant Valstybės tarybos sesijos, pačiam „leisti“ laikinuosius įstatymus, kurie vis dėlto turėjo būti pateikti artimiausiajai jos sesijai ir galiojo iki Valstybės taryba juos atmes ar pakeis.

Konstitucijos papildymas pirmiausia įteisino jau esančias realijas, nes „Laikinosios vyriausybės žinių“ antrajame–trečiajame numeryje, pasirodžiusiame 1919 m. sausio 16 d., neturint teisinio pagrindo, jau buvo pradėti skelbti įstatymai, pavadinti „laikinaisiais“, bet priimti Ministrų kabineto ir pasirašyti Ministro pirmininko (arba jo pavaduotojo) ir vieno ministrų. Besikuriančiai valstybei labai aktualūs buvo Laikinas įstatymas apie Lietuvos pilietybę, Laikinasis Lietuvos notariato sutvarkymas (LVŽ, 1919, Nr. 2–3/22 ir 2–3/23).

Laikinuosius įstatymus minėtojo Konstitucijos papildymo pagrindu Ministrų kabinetas leido gana aktyviai: jie sudarė daugiau nei pusę iš trisdešimties Kabineto pasiūlytų įstatymų sąrašo, pristatyto 1919 m. vasario 16 d. susirinkusiai į XIII sesiją Valstybės tarybai [26]. Čia jie buvo atiduoti Tarybos komisijoms, vėliau visumos posėdyje svarstomi ir priiminėjami, dažnai be pakeitimų [27]. Vis dėlto būta ir kitaip. Antai įstatyme dėl slapto degtinės varymo Valstybės taryba padidino už šią veiką nustatytos piniginės baudos dydį (LVŽ, 1919, Nr. 4/46 ir 5/57). Neprieštaraujant M. Rōmerio komentarui, su Ministrų kabineto priimtais laikinaisiais įstatymais buvo būtina supažindinti Valstybės tarybą, bet tie įstatymai veikė ir be Tarybos patvirtinimo ir šio tvirtinimo nebuvo būtina reikalingi [16, p. 76].

Valstybės tarybos XIII sesija išsiskyrė Tarybos aktyvumu įstatymų leidybos klausimu: kaip galima spręsti iš „Laikinosiose vyriausybės žiniuose“ paskelbtų teisės aktų, iš viso ji pati priėmė bei patvirtino Ministrų kabineto anksčiau priimtus 12 įstatymų.

Valstybės tarybos prezidiumo dekonstitucionavimas Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnų 1919 metų redakcijoje

Antrosios Lietuvos valstybės konferencijos pritarimas Valstybės tarybos veiklai padaršino jos Prezidiumą (tuo metu jį sudarė S. Šilingas ir Just. Staugaitis), kuris ėmė vis aktyviau kištis į vykdomosios valdžios reikalus. Tarp premjero ir Tarybos Prezidiumo viceprezidento S. Šilingo kilo konfliktų [20, p. 110]. Jau pirmajame XIII sesijos Valstybės tarybos posėdyje po iškilnių, skirtų Vasario 16–tajai paminėti, nesusipratimai tarp Tarybos Prezidiumo ir ministro pirmininko M. Sleževičiaus iškilo viešumon. Premjeras viešai pareiškė Prezidiumui pretenzijas dėl kišimosi į Ministrų kabineto veiklą: laikydamas, kad Valstybės taryba esanti parlamentas, o jos Prezidiumas – valstybės prezidentas, jis, kaip atstovaujantis vykdomajai valdžiai, neigė esąs atsakingas Tarybos prezidiumui ir reikalavo, kad Prezidiumas nesikištų į vykdomosios valdžios darbus [28]. Esamoje situacijoje, kai Valstybės tarybos prezidiumas mėginąs prisiimti kai kurias vykdomosios valdžios, priklausančios Kabinetai, teises, pasak M. Sleževičiaus, darąsi neaišku, kelios Lietuvoje yra valdžios [29].

Nesantaiką tarp premjero ir Tarybos prezidiumo dar labiau pakurstė tai, kad Ministrų kabineto 1919 m. vasario 7 d. priimtas laikinas įstatymas karo stovio režimui reguliuoti, pavadintas Ypatingais valstybės apsaugos įstatais (LVŽ, 1919, Nr.4/42), kovo 5 d. pakartotinai priimamas Valstybės taryboje [30], buvo, be kita ko, pakoreguotas ta prasme, kad karo stovio skelbimo teisė buvo atimta iš Ministrų kabineto ir perduota Valstybės tarybos prezidiumui.

Viso to padarinys – M. Sleževičiaus vyriausybę 1919 m. kovo 12 d. pakeitė P. Dovydaičio ministrų kabinetas. Kovo 16 d. Valstybės taryba išklusė naujojo Ministrų kabineto deklaracija ir pritarė jai [31]. Vis dėlto šis Kabinetas Lietuvai sudėtingomis sąlygomis pasirodė esąs per silpnas, ir, vos praėjus trims savaitėms, sudaryti vyriausybę vėl buvo pakviestas M. Sleževičius. Šįkart pretendentas į premjero kėdę reikalavo Kabineto nepriklausomumo nuo Valstybės tarybos prezidiumo garantijų: viena pagrindinių jo sąlygų dabar buvo Valstybės tarybos prezidiumo pakeitimas vienasmeniu valstybės prezidentu.

Kovo 26–28 d. posėdžiavusi tarppartinė komisija (J. Paknys, M. Sleževičius, V. Sidziuskas, J. Šernas, J. Šimoliūnas ir J. Vailokaitis) M. Sleževičiaus sąlygas iš esmės priėmė [32].

Įgyvendinant pasiektą susitarimą, 1919 m. balandžio 1 d. buvo sušaukta Valstybės tarybos XIV sesija, kurios tikslas buvo pasiekti susitarimo dvasia peržiūrėti Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius, o ta pačia proga ją papildyti ir naujais straipsniais.

Pristatydamas Tarybai projektą, Just. Staugaitis pranešė Tarybos prezidiumą gavus Valstybės tarybos narių siūlymą pakeisti kai kuriuos Laikinosios Konstitucijos nuostatus [33]. Tęsdama ir gilindama pradėtą valdžios telkimą vykdomosios valdžios rankose, būtiną valstybę ištikusios grėsmės akivaizdoje, Valstybės taryba 1919 m. balandžio 4 d. posėdyje dar kartą pakeitė kai kuriuos Konstitucijos nuostatus ir priėmė naują Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių redakciją [34].

Dauguma šio konstitucinio dokumento nuostatų, tarp jų ir jo preambulė, pažodžiui kartojo 1918 m. Pamatinių Dėsnių nuostatus, o iš esmės tebuvo pakeista centrinių valstybės organų sistema. Valstybės tarybai ir toliau pavesta „svarstyti ir spręsti“ įstatymus ir sutartis su kitomis valstybėmis, ji, pasak vertinimų, ir toliau liko principiniu įstatymų leidėju [16, p. 78; 35] ir vienintele tarptautinių sutarčių priėmimo institucija, Valstybės tarybai palikta interpeliacijos ir paklausimų teisė. Apskritai į pirmąją vietą Konstitucijoje iškelta vykdomoji valdžia, net kolegialusis Valstybės tarybos prezidiumas pakeistas vienasmeniu Tarybos renkamu Valstybės prezidentu. Pastarajam priklausė vykdomoji valdžia, kurią jis turėjo vykdyti per Valstybės tarybai atsakingą Ministrų kabinetą. Prezidentui pavesta savo parašu skelbti įstatymus ir sutartis su kitomis valstybėmis, kviesti ministrą pirmininką, pavesti jam sudaryti Kabinetą ir tvirtinti sudarytą, atstovauti valstybei, skirti pasiuntinius ir priimti akredituotus svetimų šalių pasiuntinius, skirti aukštuosius valdininkus, savo žinioje turėti kariuomenę, teikti amnestiją, t. y. jam suteiktos platesnės galios, nei pagal 1918 metų Pamatinių Dėsnių redakciją tų galių turėjo Valstybės tarybos prezidiumas.

Svarbią reikšmę menkinant Valstybės tarybos galias turėjo tai, kad naujieji Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai išimtinę teisę šaukti ir paleisti Valstybės tarybos sesijas suteikė Prezidentui, t. y. sesijų nebegalėjo, kaip anksčiau, šaukti Tarybos prezidiumas, nebegalėjo jų reikalauti trečdalis Tarybos narių. Tuo tarpu tarp Tarybos sesijų ar per jų pertraukas Prezidentas pats galėjo leisti įstatymus, prieš tai priimtus Ministrų kabineto. Taip pat nustatyta, kad Prezidentas, nesutikdamas su Kabineto priimtu įstatymo projektu, galėjo jį jam grąžinti, o pakartotinas jo priėmimas Kabinete taip pat dar neįveikdavo Prezidento veto; taip nutikus, galutinai įstatymo likimą turėjo spręsti Valstybės taryba. Be to, Konstitucija Prezidentui pavedė tvirtinti ir Valstybės tarybos priimtuosius įstatymus, bet šiuo atveju jo pareikštas veto galėjo būti įveiktas pačios Tarybos, tą patį įstatymą jai priėmus antrą kartą.

Pastarojoje Laikinojoje Konstitucijoje nustatyta tvarka Ministrų kabineto priimti ir Prezidento išleisti įstatymai savo galia šįkart jau buvo visapusiškai paritetiniai įstatymams, priimtiesiems Valstybės tarybos; jie, kaip ir priimtieji Valstybės tarybos, jau nebevedinami laikiniais; dar svarbiau, kad jų, kaip pabrėžiama Konstitucijoje, jau neberekėjo tvirtinti Valstybės taryboje. Vėl gavusi tvirtinti pluoštą Ministrų kabineto priimtų įstatymų, Valstybės tarybos XIV sesija, priėmusi naująją Laikinosios Konstitucijos redakciją, juos grąžino Kabinetai, pati jau nebesiėmusi jų iš naujo svarstyti [36].

Tokiu būdu Konstitucija teisiškai įtvirtino valdžios telkimą vykdomosios valdžios institucijų rankose. Pagal ją „valdžios organizacijoje pirmoji vieta pavedama ne Valstybės tarybai, kaip iki tol buvo, bet naujam vyriausybės viršūnės organui – Valstybės prezidentui“ [35].

Nustačiusi Prezidento rinkimų teisės subjektą – Valstybės tarybą, bet detaliau nereglamentavusi jo rinkimų būdą, Konstitucija tai paliko spręsti pačiai Tarybai. Vykdamas jos nuostatus, Valstybės tarybai, jau turėjusiai praktiką slaptu balsavimu rinkti savo Prezidiumo narius, tą pačią balandžio 4 d. ėmusis Prezidento rinkimų, slaptas balsavimas dėl Prezidento rinkimų taip pat niekam abejonių nekėlė. Tebuvo priimtas pasiūlymas balsavimui kandidatų nesiūlyti, suteikiant Tarybos nariams galimybę patiems į rinkimų biuletenį įrašyti bet kurį norimą žmogų. Dviems Tarybos nariams (J. Šauliui ir J. Aleknai) balsavime dalyvauti atsiskaičius ir viso buvo paduoti 26 biuleteniai, vienas jų pasirodė esąs tuščias, o likusiuose buvo įrašytas A. Smetona [37]. Jis ir buvo išrinktas pirmuoju Lietuvos prezidentu.

Valstybės Prezidento rinkimą S. Šilingas įvertino kaip Lietuvos valdžios kūrimo, pradėto 1918 m. lapkričio mėn. Vilniuje, užbaigimą [38, p. 4].

Valstybės Prezidentu išrinkus A. Smetoną, vadinasi, buvusiam Prezidiumo prezidentui pasitraukus iš pareigų, apie atsistatydinimą pareiškė visas Valstybės tarybos prezidiumas [37]. Be to, balandžio 12 d. Tarybos posėdyje S. Šilingas pranešė tarpfrakcinio posėdžio nusistatymą, pakeitus Konstituciją ir Tarybos prezidiumui likus tik pačios Tarybos institucija, sumažinti Prezidiumo narių skaičių, tenkinantis trimis nariais. Čia pat išrinkta nauja jo sudėtis: Tarybos pirmininku liko S. Šilingas, vicepirmininku – Just. Staugaitis, sekretoriumi išrinktas V. Petrulis [39]. Prieš Prezidentui paleidžiant Tarybos XIV sesiją ir, matyt, žinant, jog vėl greitai laiku susirinkti neteks, buvo dar išrinktas Prezidiumo narys–pavaduotojas (J. Jakimavičius) [40].

Jau skelbiant XIV sesijos darbotvarkę kartu su valstybės Prezidento institucijos steigimo klausimu buvo numatyta peržiūrėti ne tik Laikinąją Konstituciją, bet ir Valstybės tarybos statutą.

1919 metų redakcijos Valstybės tarybos statutas [42], reglamentuodamas naują Tarybos prezidiumo statusą, nustatė, jog Tarybos pirmininkas pirmininkauja jos posėdžiams ir atstovauja Tarybai, vicepirmininkas pavaduoja pirmininką, sekretorius veda Tarybos prezidiumo ir visumos posėdžių protokolus ir Tarybos kanceliariją (6–8 str.). Išliko išsaugota pirmajame Statute buvusi Prezidiumo įgaliojimų trukmė – 6 mėnesiai (5 str.). Beje, visa minėtoji Prezidiumo sudėtis pasibaigus kadencijai 1919 m. gruodžio 1 d. buvo perrinkta [43].

Kartojant naujos Laikinosios Konstitucijos nuostatą, naujajame Statute (39 str.) pabrėžiama, jog Valstybės tarybos sesijas šaukia ir paleidžia valstybės Prezidentas.

Naujajame Statute liko nepakeista įstatymų Valstybės taryboje svarstymo ir priėmimo procedūra. Pasikeitė tik, su nuoroda į Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius, taisyklė, skelbianti, kad „įstatymų sumanymai, Valstybės tarybos priimti, duodami Valstybės prezidentui pasirašyti“ (110 str.).

Statutas pakartojo nuostatą dėl Valstybės tarybos teisės sudaryti nuolatinės ir laikinosias komisijas. 1919 m. vasario 19 d. išrinktos Biudžeto (jai pavesti finansų, etatų ir valstybės kontrolės reikalai), Bendrųjų įstatymų (vidaus, apsaugos, teisingumo ir švietimo reikalai) ir Ekonomikos (tiekimų, prekybos, pramonės, žemės ūkio ir valstybės turtų ir susisiekimo reikalai) komisijos [44, lap. 160; 45] po to, kai buvo priimta 1919 m. Laikinoji Konstitucija, Tarybai pasirodė esančios nebereikalingos, todėl jos pačios nutarimu buvo likviduotos [40], išskyrus vadinamąjį senjorų konventą arba seniūnų sueigą.

Valstybės tarybos XIII sesija buvo priėmusi rezoliuciją steigti senjorų konventą, kuris ne tik vykstant Tarybos sesijoms, bet ir laikotarpiams tarp jų kartu su Prezidiumu galėtų svarstyti svarbesnius politikos reikalus. Be Prezidiumo, į konventą įėjo po vieną frakcijos atstovą: krikščionių demokratų, Tautos Pažangos, Santaros ir nepartinių [46].

Pačių Valstybės tarybos narių teisinę padėtį reglamentavo Tarybos 1919 m. pradžioje, paskelbus Lietuvoje karo padėtį, suvaržius ir piliečių teises, priimtas specialus įstatymas, pavadintas Valstybės tarybos narių teisėmis [47]. Pirmieji du šio nedidelio įstatymo [48] straipsniai (ir 2 str. pastaba) buvo skirti Tarybos nario imunitetui: jame įtvirtinta Valstybės tarybos narių asmens, buto ir korespondencijos neliečiamybė, nustatant, kad jų neliečia nepaprastosios padėties ir kiti piliečių laisves varžantys įstatymai; už nusikaltimus Valstybės tarybos narys galėjo būti traukiamas atsakomybėn tik Valstybės tarybai sutikus. Likusieji du įstatymo straipsniai Tarybos nariui turėjo padėti užtikrinti galimybes atlikti savo pareigas.

Tam tikslui fiksuojama jų teisė lankyti visas valstybės ir savivaldybės įstaigas, susipažinti su jų darbo tvarka ir reikalauti iš jų žinių, taip pat nemokamai naudotis geležinkeliais ir kitomis valstybės ir savivaldybių susisiekimo priemonėmis.

Paskutiniai Valstybės tarybos gyvavimo metai

1919 m. balandžio 16 d. Valstybės tarybos XIV sesija išklausė naujo M. Sleževičiaus ministrų kabineto deklaraciją [49]. Tą pačią dieną Tarybai buvo perskaitytas valstybės Prezidento aktas, kuriuo jis, remdamasis Laikinąja Konstitucija, Valstybės tarybos XIV sesiją paskelbė paleista [40].

Nuo šios dienos iki pat spalio mėnesio Valstybės tarybos sesija nė karto nebuvo sušaukta, ir tai leido išvengti ilgos ir sudėtingos įstatymų leidimo procedūros Taryboje. Vis dėlto jau rugpjūčio pabaigoje pastebimas Tarybos narių suaktyvėjimas, spauda informavo apie prasidėjusius privačius Lietuvos valstybės tarybos narių pasitarimus, kuriuose dalyvavo apie dvidešimt Tarybos narių. Pasitarimų dalyviai susitiko su valstybės Prezidentu, Ministru pirmininku, vyriausiuoju karo vadu, vidaus reikalų ministru, valstybės kontrolės valdytoju, Lietuvos delegacijos Taikos konferencijoje pirmininku. Svarstytos politinio gyvenimo aktualijos, tarp jų – Valstybės tarybos plenumo sušaukimo klausimas [50]. Vėliau paaiškėjo, kad Valstybės taryba norėjusi susirinkti ir bendrai su Vyriausybe ieškoti politinių problemų sprendimo, bet Kabinetas atsakęs neigiamai ir Taryba vėl likusi nuošalyje [38, p. 27].

Viena svarbiausių M. Sleževičiaus ministrų kabineto nesutarimų su Valstybės taryba priešasčių buvo ta, kad Valstybės taryboje absoliučiai vyravo dešiniųjų atstovai, tuo tarpu pats premjeras priklausė kairei, o jo Kabinetas buvo koalicinis [32, p. 389].

Kaip galimą išeitį 1919 m. spalio 2 d. valstybės Prezidentas pasiūlė premjerui pasitraukti iš Socialistų liaudininkų demokratų partijos ir, užuot sudarius koalicinį Kabinatą bendro darbo pagrindais, užsienio reikalų ministro portfelį atiduoti A. Voldemarui. Pasiūlymą M. Sleževičius atmetė ir jo Kabinetas atsistatydino [20, p. 127].

Iki to laiko bolševikai iš Lietuvos jau buvo išvyti, ir nors dar teko kautis su lenkais ir bermontininkais, jau buvo spėtas išgauti Anglijos ir kai kurių kitų valstybių pripažinimas *de facto*, krašte organizuotas administracinis aparatas, sustiprinta kariuomenė. Visa tai sumažino priešastis buvusiam vieno bendro Kabineto narių nusistatymo būtinumui, padidėjo nuomonių diferenciacija.

1919 m. spalio 7 d. buvo patvirtintas E. Galvanausko sudarytas darbo Kabinetas, o spalio 9 d. valstybės Prezidentas pasirašė aktą apie Valstybės tarybos XV sesijos sušaukimą [51, lap. 93]. Pradėjusi darbą spalio 15 d., sesija išklausė naujos Vyriausybės deklaraciją. Pagrindiniais sesijos uždaviniais S. Šilingas paskelbė: rengimąsi Steigiamojo Seimo sušaukimui, Valstybės kontrolės valdytojo pranešimą, įstatymų, reikalingų krašto gyvenimui tvarkyti, svarstymą ir priėmimą [52].

Sesija, sprendžiant iš „Laikinosios vyriausybės žiniose“ paskelbtų teisės aktų, ir viso priėmė 29 įstatymus, tarp jų – Lietuvos Steigiamojo Seimo rinkimų, Rinkimų laisvės apdraudimo, Teismo kandidatų, Susirinkimų ir kitus. Apskritai galima sutikti su buvusio Tarybos, o vėliau Seimo nario J. Jakimavičiaus žodžiais, jog Vyriausybė, realizuodama savo konstitucinę įstatymų iniciatyvos teisę, Tarybai „pakišo etatus, muitus, tarifus, žodžiu, ant-raeilius dalykus“ [22, p. 17]. Tuo tarpu pati Laikinoji Vyriausybė atkuriamą nepriklausomą valstybę organizavo ir tvarkė, įvairiapusė jos veikla apėmė visas valdymo sritis: finansus, mokesčius, viešąją tarnybą ir atlyginimus, kariuomenę, administracijos funkcijų tvarkymą, įvairių tarnybų organizavimą, jų šakų suskirstymą, policiją, teismą, švietimą, kultūrą, viešąjį ir privatų ūkį, prekybą, pramonę, kreditą, bankus, kooperaciją, darbą, socialinę apsaugą, socialinį bendravimą [35]. 1919 m. gruodžio 2 d. buvo paskelbtas net Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių dėl Steigiamojo Seimo sušaukimo vietos, laiko bei kvorumui reikalingo atstovų skaičiaus pakeitimas, padarytas Vyriausybės išleistu įstatymu [53].

Šiuokart Valstybės tarybos sesija su keletu oficialiai skelbtų pertraukų, leidžiančių jų metu Vyriausybei pačiai užsiimti įstatymų leidyba, vyko iki 1920 m. kovo 23 d., numačius, jog

kitas sesijos posėdis, „reikalui atsitikus“, bus sušauktas Valstybės tarybos prezidiumo [54, lap. 21]. Tačiau to neįvyko.

Žymesnio pėdsako nepaliko ir turėjęs nuolat veikti Valstybės tarybos senjorų konventas. Jis, neposėdžiaujant Tarybai, keletą kartų buvo susirinkęs, išklausė Ministro pirmininko pranešimą apie bendrą Lietuvos politinę padėtį [55], delegacijos Taikos konferencijoje nario D. Siemaškos [56], Tarybos vicepirmininko Just. Staugaičio pranešimą apie kelionę į Paryžių ir Romą [57] ir kt.

1920 m. gegužės 15 d. savo darbą pradėjo Steigiamasis Seimas. Atidarydamas pirmąjį posėdį, valstybės Prezidentas pranešė apie Valstybės tarybos, Prezidento, ministrų kabineto, valstybės kontrolieriaus ir vyriausiojo kariuomenės vado, vadovavusių šaliai iki Steigiamojo Seimo, pasitraukimą ir krašto valdymo perdavimą šiam aukštajam susirinkimui [58, p. 2]. Išrinktasis Steigiamojo Seimo pirmininku A. Stulginskis valstybės Prezidentą, Ministrą pirmininką, valstybės kontrolierių ir vyriausiąjį kariuomenės vadą paprašė ir įgaliojo likti vietose ir eiti savo pareigas, iki Steigiamasis Seimas nurodys, kam perduoti tų pareigų vykdymą [58, p. 5]. Tuo tarpu Valstybės taryba savo misiją jau buvo atlikusi, teisiškai ir faktiškai ją iš karto pakeitė pats Steigiamasis Seimas.

Ministrų kabineto sudaryta komisija Valstybės tarybos turtui ir archyvams likviduoti, 1920 m. liepos 22 d. posėdyje konstatavo, jog „visi Valstybės tarybos dokumentai ir archyvas, išskyrus Aukštojo Valstybės tarybos Prezidiumo aktų–originalų ir kai kurių kitų svarbesnių valstybės dokumentų, kurie 1919 pradžioj buvo išsiųsti į Lietuvos pasiuntinybę Vokietijoje saugojimui – jau yra atiduoti Valstybės prezidento kanceliarijon“ [59, lap. 23].

Išvados

Lietuvos valstybei atsikuriant, laikinųjų valstybės valdžios ir valdymo institucijų gyvavimo laikotarpiu, aukščiausiųjų valstybės institucijų sistema nusistovėjo ne iš karto ir keitėsi priklausomai nuo politinės krašto padėties raidos. Vis dėlto principinių įstatymų leidėju visą šį laikotarpį formaliai buvo laikoma Valstybės taryba, o jos Prezidiumas tapo aukščiausia valdžios institucija.

Vykstant tolesnei valstybės raidai Valstybės tarybos vaidmuo faktiškai nuolat menkėjo, greta jos nuo 1919 m. pradžios reguliaria ir intensyvia įstatymų leidyba taip pat užsiėmė Ministrų kabinetas, nuo tų pačių metų balandžio talkinamas valstybės Prezidento. Valstybės tarybos sesijos iki 1920 m. kovo mėnesio tebuvo šaukiamos epizodiškai, o vėliau visiškai nutrūko. Tuo pat metu aukščiausiosios valdžios institucijos galių neteko Tarybos prezidiumas, likęs tik parlamentinės įstaigos vadovybe.

Atlikusi gigantišką darbą vokiečių okupacijos metais, rengdama dirvą Lietuvos nepriklausomybei kurti, ją pasiekus Valstybės taryba laipsniškai evoliucionavo į pagalbinę instituciją, į valdžios priedėlį, virto savotiška iškaba, po kuria Laikinoji Vyriausybė – valstybės Prezidentas ir Ministrų kabinetas – tęsė valstybės atkūrimo darbą.

Tokį likimą Valstybės taryba sau užprogramavo dar 1918 m. vasarą kai kuriais abejotinais, didžiai visuomenės daliai nesuprantamais savo daugumos sprendimais. Viešoji opinija, kraštui atgavus nepriklausomybę, nekvestionuodama jos nuopelnų, nors Nepriklausomybės akto signatarai besudarė jau mažiau nei pusę 1920–tųjų Valstybės tarybos sudėties, neatleido Tarybai tų sprendimų ir toleravo ją kaip neišvengiamą blogybę.



LITERATŪRA

1. **Klimas P.** Istorinė Lietuvos valstybės apžvalga. – Kaunas, 1922.
2. Lietuvos valstybės tarybos protokolai 1917–1918. – Vilnius, 1991.
3. Lietuvos Valstybės tarybos XI sesija // La, 1918 11 05, Nr. 123.
4. Ponui Ministeriui Pirmininkui // La, 1918 11 13, Nr. 130.
5. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai // LVŽ papildymas, 1918, Nr. 1/1a.
6. Valstybės tarybos statutas. – Vilnius, 1918.
7. L. V. Tarybos viceprezidento dr–o J. Šaulio pareiškimas // Lietuvos aidas, 1918 11 22, Nr. 138.

8. Valstybės taryba // Lietuvos aidas, 1918 11 28, Nr. 143.
9. **Laurinaitis J. M.** Kariuomenė // Pirmasis nepriklausomos Lietuvos dešimtmetis. – Kaunas, 1900.
10. Protokolas, 1918 12 20 // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 9.
11. Ministrų kabineto 1918 12 25 posėdžio protokolas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 9.
12. S. Šilingo 1919 01 14 raštas M. Sleževičiui // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1.
13. Ministrų kabineto 1918 12 26 posėdžio protokolas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 9.
14. Trijų Prezidiumo nutarimas // Lietuvos aidas, 1918, Nr. 165.
15. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 01 26, Nr. 14.
16. **Römeris M.** Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990.
17. Pavesta sudaryti naujas Ministerių kabinetas; Naujas Ministerių kabinetas // Lietuvos aidas, 1918 12 29, Nr. 165.
18. [Red. str.] // Lietuva, 1919 01, Nr. 6.
19. Antroji Lietuvos valstybės konferencija. – Kaunas, 1919.
20. **Būtėnas J., Mackevičius M.** Gyvenimas ir darbai // Mykolas Sleževičius. – Chicago, 1954.
21. [Red. str.] // Lietuva, 1919 01 21, Nr. 12.
22. Seimo stenogramos, III nepapr. sesija, 1938 01 31, 66/6 pos.
23. Valstybės tarybos Prezidiumo 1919 01 21 raštas ministrui pirmininkui // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1.
24. Nepasirašytas rašto Valst. t. Prezidiumui rankraštis // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1.
25. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių papildas // LVŽ, 1919, Nr. 4/41.
26. Priedas prie Valstybės tarybos XIII sesijos dienotvarkės p. 7 // Lietuva, 1919 02 19, Nr. 34.
27. Nuo LVŽ redakcijos // LVŽ, 1919, Nr. 5.
28. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 02 21, Nr. 36.
29. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 02 20, Nr. 35.
30. Ypatingi valstybės apsaugos įstatai // LVŽ, 1919, Nr. 5/55.
31. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 03 17, Nr. 55.
32. Čepėnas P. Naujųjų laikų Lietuvos istorija. – Chicago, 1986.
33. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 04 05, Nr. 71.
34. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. Trečiuoju skaitymu Lietuvos valstybės tarybos priimti 1919 m. balandžio mėn. 4 d. [K., 1919].
35. Lietuvos valstybės taryba. 5. Lietuvos valstybės taryba perduoda Steigiamajam Seimui atstatytą ir suorganizuotą nepriklausomą Lietuvos valstybę // Lietuvos aidas, 1938, Nr. 118.
36. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 04 12, Nr. 77.
37. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 04 09, Nr. 74.
38. XV–oji Lietuvos valstybės tarybos sesija. Posėdžių protokolai: 1 ir 2. K., 1919.
39. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 04 16, Nr. 80.
40. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 04 18, Nr. 82.
41. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 04 01, Nr. 67.
42. Valstybės tarybos statutas. – Vilnius, 1919.
43. Ištrauka iš 19–tojo Valstybės tarybos posėdžio protokolo // Lietuva, 1919 12 10, Nr. 266.
44. Valstybės tarybos 1919 02 22 raštas Ministrų kabinetui // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1.
45. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 02 22, Nr. 31.
46. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 03 18, Nr. 56.
47. Valstybės taryba // Lietuva, 1919 02 28, Nr. 42.
48. Valstybės tarybos narių teisės // LVŽ, 1919, Nr. 5/59.
49. Iš Valstybės tarybos // Lietuva, 1919 04 81, Nr. 81.
50. V. Taryba // Lietuva, 1919 08 30, Nr. 190.
51. Prezidento raštas Valstybės tarybos pirmininkui // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1.
52. XV–ji V. Tarybos sesija // Lietuva, 1919 10 18, Nr. 231.
53. Įstatymas apie Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių § 32 ir 33 pakeitimą // LVŽ, 1919, Nr. 16/194.
54. Valstybės tarybos pirmininko 1920 03 26 raštas Ministrui pirmininkui // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 120.
55. V. Taryba // Lietuva, 1919 06 29, Nr. 138.
56. Seniūnų sueiga // Lietuva, 1919 07 11, Nr. 148.
57. V. Taryba // Lietuva, 1919 08 02, Nr. 167.
58. Steigiamojo seimo darbai. I sesija, 1920 05 15, 1 pos.
59. Min. kabineto sudarytos komisijos VT turtui ir archyvams likviduoti, protokolas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 120, lap. 23.

□ □ □

***State Council of Lithuania as a Constitutional Institute
(November 1918-May 1920)***

Prof., Habil. Dr. M. Maksimaitis

Law University of Lithuania

SUMMARY

Composed in 1917 State Council of Lithuania was a public institution, which neither performed governing functions nor did it undertake the functions of public affairs management. Occupational German government recognised only its advisory role. Having secured recognition of Lithuanian expatriates the Council as a representative of the people became political centre of revival the state of Lithuania.

In 1918, February 16 it promulgated the Act of Independence, on November 2, same year, having named itself State Council of Lithuania it took advantage of a favourable situation and adopted Provisional Constitution, which made the Council the only legislative institution, and its Presidium – a collective head of the state.

In the course of further development of the state the role of State Council had been gradually decreasing. Since 1919 the Council would not hold meetings and legislative functions had been overtaken by The Cabinet of Ministers which became the main legislator, in April Presidium of the Council lost its powers of supreme institution. Gradually State Council became an institution of secondary importance and ceased to exist right after the Founding Parliament assembled.