

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra**

Karinos Valentavičiūtės
V kurso, taikomosios jurisprudencijos
studijų šakos studentės

**Magistro baigiamasis darbas
Lietuvos vyriausybės konstitucinis statusas 1918-1940 m.
The constitutional status of the Lithuanian government in 1918-1940**

Vadovas: Prof. Dr. (HP) Jevgenij Machovenko

Recenzentas: Doc. Dr. Vaidotas Vaičaitis

Vilnius
2025

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame magistro baigiamajame darbe nagrinėjamas Lietuvos vyriausybės konstitucinis statusas 1918–1940 m. laikotarpiu. Darbe yra siekiama atskleisti vyriausybės sampratą, formavimo tvarką, funkcijas ir įgaliojimus. Analizuojama vyriausybės konstitucinio statuso raida skirtingais laikotarpiais, ypatingą dėmesį skiriant demokratinės santvarkos 1918–1926 m. ir autoritarinės valdymo sistemos 1926–1940 m. skirtumams. Taip pat aptariama vyriausybės reikšmė Lietuvos valstybės valdyme.

Pagrindiniai žodžiai: vyriausybės konstitucinis statusas, valdžių padalijimas, 1922 m. Konstitucija, 1928 m. Konstitucija.

This master's thesis examines the constitutional status of the government of Lithuania during the period from 1918 to 1940. The research aims to reveal the concept of the government, the procedures for its formation, its functions, and its powers. The thesis analyzes the evolution of the government's constitutional status across different periods, with particular attention given to the distinctions between the democratic regime (1918–1926) and the authoritarian system of governance (1926–1940). The study also discusses the significance of the government in the administration of the Lithuanian state.

Keywords: constitutional status of government, separation of powers, 1922 Constitution, 1928 Constitution.

TURINYS

ĮVADAS	2
1.VYRIAUSYBĖS SAMPRATA IR KONSTITUCINĖ REIKŠMĖ	6
1.1. Vyriausybės funkcijos ir įgaliojimai	10
1.2. Vyriausybės vieta valdžių padalijimo sistemoje	14
2. LIETUVOS VYRIAUSYBĖ KURIANT IR PLĖTOJANT DEMOKRATIJĄ 1918-1926 M.	17
2.1. Laikinoji vyriausybė ir jos santykiai su Lietuvos Valstybės Taryba 1918-1920m.	20
2.2. Lietuvos vyriausybė Steigiamojo Seimo priimtų Konstitucijų laikais 1920-1926 m.	23
3. LIETUVOS VYRIAUSYBĖ AUTORITARIZMO LAIKAIS 1926-1940 m.	27
3.1. Vyriausybinio valdymo epocha 1926-1938m.	31
3.2. Lietuvos vyriausybė 1938m. Konstitucijos galiojimo metais	34
IŠVADOS	37
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	39
SANTRAUKA	42
SUMMARY	43

IVADAS

Lietuvos valstybės laikotarpis 1918–1940 m. pasižymėjo ne tik intensyviais politiniais, socialiniais ir ekonominiais pokyčiais, taip pat ir teisinės valstybės pagrindų formavimu. Šiuo laikotarpiu vyko esminiai pokyčiai valstybės valdymo struktūroje, tarp jų – ir vyriausybės, kaip vykdomosios valdžios institucijos, kūrimasis bei jos konstitucinio statuso kaita. Vyriausybė atliko svarbų vaidmenį ne tik užtikrindama įstatymų vykdymą, bet ir formuodama valstybės politiką, administruodama viešuosius reikalus, bet ir sprendama įvairias sudėtingas krizines situacijas. Per 1918–1940 m. laikotarpį Lietuvoje buvo priimtos kelios skirtingos konstitucijos, kurios reikšmingai formavo vyriausybės konstitucinį statusą. Kiekviena jų atspindėjo to meto politinę situaciją ir darė įtaką vyriausybės funkcijoms, atsakomybei bei santykiams su kitomis valdžios šakomis. Po 1926 m. perversmo, kai Lietuvoje įsitvirtino autoritarinė valdžia, vyriausybės autonomija buvo reikšmingai apribota – jos atsakomybės modelis pakito (Maksimaitis, 2005, p. 52). Tuo laikotarpiu vyriausybė tapo labiau administracine nei politine institucija. Jos nariai buvo skiriami ir atleidžiami prezidento nuožiūra, o parlamentinė atsakomybė faktiškai virto formalumu.

Šio magistro baigiamojo darbo tema – „Lietuvos vyriausybės konstitucinis statusas 1918–1940 m.“ Darbe analizuojamas vyriausybės teisinis statusas ir vieta tarpukario Lietuvos konstitucinėje sistemoje. Siekiant išsamiai atskleisti tyrimo objektą, pirmiausia nagrinėjama vyriausybės sąvoka, funkcijos, įgaliojimai bei vaidmuo valdžių padalijimo sistemoje.

Toliau darbe išskiriami du pagrindiniai laikotarpiai: demokratinės santvarkos metai 1918–1926 m., kai vyriausybė veikė parlamentinės kontrolės sąlygomis, ir autoritarinis laikotarpis 1926–1940 m., kai jos statusas reikšmingai pakito. Atskirai analizuojamas laikinosios vyriausybės santykiai su Valstybės Taryba 1918–1920 m., Steigiamojo Seimo priimtų konstitucijų laikotarpis, taip pat vyriausybės padėtis po 1926 m. perversmo bei 1938 m. Konstitucijos priėmimo metu.

Nagrinėjamos temos aktualumas. Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo pradžioje vyriausybė buvo viena svarbiausių institucijų, atsakingų už valstybės valdymą ir jos ateities formavimą. Skirtingi laikotarpiai 1918–1926 m. demokratinė vyriausybė ir po 1926 m. perversmo įsitvirtinusi autoritarinė valdžia – atskleidžia, kaip pasikeitė ne tik vyriausybės funkcijos, bet ir jos santykiai su kitomis valdžios šakomis. Tai yra svarbus konstitucinės teisės raidos aspektas, nes parodo, kaip per trumpą laiką buvo įgyvendinti

reikšmingi pokyčiai, turėję ilgalaikių pasekmių. Analizuojama tema aktuali ir šiuolaikinės Lietuvos konstitucinės teisės kontekste ji leidžia geriau suprasti, kokie teisiniai ir politiniai pagrindai buvo naudojami formuojant pirmąją nepriklausomos valstybės valdymo struktūrą. Tai svarbu tiek teisės teorijai, nagrinėjančiai valdžių padalijimo principų evoliuciją, tiek praktikai, ypač konstitucinės teisės aiškinimo ir taikymo kontekste šiandieninėje valstybės veikloje.

Tyrimo tikslas. Išanalizuoti Lietuvos vyriausybės konstitucinį statusą 1918–1940 m., atskleidžiant jo raidą, teisinius pagrindus ir pokyčius skirtingais laikotarpiais, atsižvelgiant į to meto politines, teises ir istorines aplinkybes.

Darbo uždaviniai. Aukščiau nurodytam tyrimo tikslui pasiekti yra keliami šie uždaviniai:

1. Išnagrinėti vyriausybės sampratą ir svarbą,
2. Identifikuoti vyriausybės formavimo tvarką, funkcijas ir įgaliojimus,
3. Atskleisti vyriausybės vietą valdžių padalijimo sistemoje,
4. Išanalizuoti Lietuvos vyriausybės konstitucinį statusą ir raidą demokratinės santvarkos laikotarpiu 1918–1926 m.,
5. Išanalizuoti Lietuvos vyriausybės statusą ir veiklą autoritarinio valdymo laikotarpiu 1926–1938 m.

Darbo objektas. Lietuvos vyriausybė 1918-1940m. reglamentavusios teisės normos ir jų įgyvendinimo praktika, bei jas pagrindžianti teisės mokslo doktrina.

Tyrimo metodai:

- **Istorinis** metodas taikomas siekiant išnagrinėti vyriausybės konstitucinio statuso raidą ir laikotarpį chronologine tvarka, atsižvelgiant į konkrečius politinius įvykius ir jų kontekstą. Naudojant šį metodą, analizuojamos 1918 m., 1920 m., 1922 m., 1928 m. ir 1938 m. Konstitucijos, vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai.
- **Lyginamasis** metodas taikomas siekiant palyginti vyriausybės konstitucinį statusą pagal 1918 m., 1920 m., 1922 m., 1928 m. ir 1938 m. Lietuvos Konstitucijas. Metodas leis išryškinti pagrindinius konstitucijų skirtumus, pavyzdžiui, dėl vyriausybės atsakomybės, įgaliojimų apimtys ir santykio su kitomis valdžios institucijomis.

- **Dokumentų analizės** metodas taikomas siekiant surinkti tyrimui atlikti reikalingus duomenis, atsižvelgiant į tai, kad pagrindiniai šio tyrimo šaltiniai yra konstitucijos, vyriausybės nutarimai, teisės aktai, kurie buvo priimti nuo 1918 iki 1940 metų.

Darbo originalumas. Šio magistro darbo originalumas slypi pasirinkto tyrimo pločiu ir nuoseklumu. Nors Lietuvos vyriausybės konstitucinio statuso klausimas buvo paliestas kai kuriuose ankstesniuose darbuose, dažniausiai buvo analizuojami tik pavieniai laikotarpiai arba konkrečių konstitucijų pokyčiai. Visapusiško, laikotarpį 1918- 1940 m. apimančio tyrimo, kuriame būtų nuosekliai atskleista vyriausybės teisinė padėtis ir jos kaita nėra. Teisės doktrinoje daugiau dėmesio skirta tokiems ryškiems momentams kaip 1922 m. Konstitucijos įtvirtinta parlamentinė santvarka ar 1938 m. konstitucinio autoritarizmo formos. Tačiau tarp jų esantis laikotarpis dažnai vertintas fragmentiškai, o vyriausybės institucijos vieta teisinėje sistemoje liko ne iki galo išanalizuota. Šiame darbe bandoma užpildyti šią spragą, kadangi tyrimas apima visą vyriausybės raidos laikotarpį, nuo pirmosios laikinosios vyriausybės iki valstybės okupacijos 1940 m., nagrinėjant ne tik konstitucinius dokumentus, bet ir realų institucijų veikimą, santykius su prezidentu, vykdomosios valdžios funkcijų kaitą ir jų reikšmę tuo metu galiojusiems konstituciniams principams.

Svarbiausi šaltiniai. Rengiant šį darbą, svarbiausiais šaltiniais tapo pagrindiniai Lietuvos konstituciniai aktai: 1922 m., 1928 m. ir 1938 m. Konstitucijos. Šios konstitucijos sudarė teisinį pagrindą, pagal kurį buvo formuojamas vyriausybės konstitucinis statusas bei jos santykiai su kitomis valdžios šakomis. Kiekviena iš šių konstitucijų atspindi skirtingą politinį kontekstą – nuo parlamentinės santvarkos iki autoritarinio valdymo, įtvirtinto po 1926 m. perversmo. Jos laikytinos kertiniais šaltiniais tiriant vyriausybės konstitucinę raidą. Nagrinėjant temą, remtasi M. Maksimaičio: „Mažoji konstituanta. Lietuvos taryba atkuriant valstybingumą“ bei „Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė)“ pateikiamas nuoseklus žvilgsnis į tarpukario konstitucinę sistemą, ypač vyriausybės padėtį valstybės struktūroje. Taip pat remtasi J. Machovenko ir D. Valančienės straipsniu „Valstybės politinis režimas pagal 1918-1919 m. Lietuvos konstitucinius aktus“, J. Machovenko straipsniu „1918 m. lapkričio 2 d. 1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos konstituciniai aktai – dvi atskirtos konstitucijos ar dvi to paties konstitucinio akto redakcijos?“. Šie šaltiniai pasirinkti dėl jų mokslškai pagrįsto ir nuoseklaus požiūrio į vyriausybės statusą įvairiais istorinio ir teisinio vystymosi etapais. Jie leidžia pažvelgti ne tik į konstitucinius tekstus, bet suteikia platesnį teisinį bei politinį

kontekstą – tai leidžia objektyviau vertinti vyriausybės galių kaitą ir jos ryšius su kitomis valdžios institucijomis.

1.VYRIAUSYBĖS SAMPRATA IR KONSTITUCINĖ REIKŠMĖ

Vyriausybė- valstybės valdžios aukščiausioji vykdomoji institucija, vykdanči valstybinio valdymo svarbiausias funkcijas (Visuotinė lietuvių enciklopedija). Ji koordinuoja visų vykdomosios valdžios institucijų veiklą bei yra atsakinga už valstybės politinio kurso įgyvendinimą (Bakaveckas et al., 2005, p. 13). Vyriausybės svarba valstybės valdymo sistemoje neabejotina – nuo jos sprendimų priklauso ne tik administracinė tvarka, bet ir platesni demokratijos, teisės viršenybės ir politinio stabilumo aspektai (Birmontienė et al., 2001, p. 137). Konstitucinės teisės doktrinoje vyriausybė traktuojama kaip institucija, įgyvendinanti įstatymus ir atsakinga už nuolatinį valstybės administravimą. Anot V. Vaičiūčio, vyriausybės pagrindinė paskirtis – koordinuoti ministerijų veiklą, formuoti ir įgyvendinti vykdomosios valdžios politiką, spręsti nacionalinio saugumo, socialinės ir ekonominės plėtros klausimus (Vaičiūtis, 2012, p. 61). Vyriausybės konstitucinė reikšmė atsiskleidžia per jos santykį su kitomis valdžios šakomis: ji pavaldžiai bendradarbiauja su Prezidentu, yra atskaitinga parlamentui ir veikia laikydamasi teisės viršenybės principo. Atsižvelgiant į konstitucines Vyriausybės sampratos prielaidas, svarbu išanalizuoti, kaip jos teisinė padėtis keitėsi Lietuvoje 1918–1940 m. laikotarpiu, kai valstybės valdymo forma transformavosi nuo parlamentinės iki autoritarinės.

Tarpukario Lietuvoje valdymo forma keitėsi nuo parlamentinės santvarkos iki autoritarinio prezidentinio režimo, o šie pokyčiai turėjo tiesioginę įtaką Vyriausybės konstitucinei padėčiai. Remiantis M. Maksimaičio konstitucijų klasifikacija, Lietuvos konstitucinė sistema 1918–1940 m. vystėsi trimis etapais: 1918–1922 m. laikinoji parlamentinė santvarka, 1922–1926 m. parlamentinė respublika ir 1926–1940 m. autoritarinis režimas (Maksimaitis, 2005, p. 45). Kiekviename šių laikotarpių vyriausybės teisinis statusas ir jos ryšys su Prezidentu bei Seimu buvo reglamentuojamas skirtingai. Tolesnė analizė atskleis šių etapų ypatumus ir jų poveikį Vyriausybės veiklai bei konstitucinei reikšmei. Kaip pažymi M. Maksimaitis, tarpukario Lietuvos konstitucinė raida rodo nuolatinę įtampą tarp demokratinės santvarkos ir stiprios vykdomosios valdžios siekio. Jo vertinimu, vyriausybės veiksmingumui neužtenka tik formalios teisės – būtinas politinis stabilumas bei pasitikėjimas tarp institucijų (Maksimaitis, 2005, p. 48).

Vyriausybės atsakomybė šiandien nėra ribojama vien tik vidaus politikos ribose. XX a. pradžioje, Lietuvos valdžios institucijos aktyviai ieškojo būdų, kaip integruotis į tarptautinę bendruomenę ir ginti valstybės interesus pasaulio arenoje. Vyriausybės vaidmuo tuo metu formavosi kaip jungtis tarp vidaus administravimo ir užsienio politikos (Valančienė, Machovenko, 2020, p. 98).

Teisinėje valstybėje ypatingas dėmesys skiriamas skaidrumui ir atskaitomybei. Tik aiškiai reglamentuotas vyriausybės veiklos modelis, užtikrinantis kontrolės ir pusiausvyros mechanizmus, gali garantuoti, kad vykdomoji valdžia neviršys savo įgaliojimų ir liks atsakinga visuomenei. Tokį požiūrį atspindi ir M. Romerio mintys, kuriose akcentuojama, jog vyriausybė yra tarpininkė tarp teisės ir politikos – ji turi gebėti tarnauti piliečiams, išlaikydama pusiausvyrą tarp atsakomybės ir veiksmingumo (Romeris, 1934, p. 112).

1918 m. lapkričio 11 d. suformuota pirmoji laikinoji Lietuvos Vyriausybė, kuriai vadovavo Augustinas Voldemaras, veikė remdamasi Laikinosios Lietuvos Valstybės Konstitucijos Pamatiniais Dėsniais. Šiuose aktuose buvo aiškiai apibrėžta, kad Vyriausybė yra Valstybės Tarybos organas, atsakingas už administracinį valstybės valdymą ir Tarybos priimtų sprendimų įgyvendinimą (Eidintas, Lopata, 2017, p. 76). Toks modelis reiškė, kad Vyriausybė neturėjo savarankiško politinio statuso, o veikė kaip Valstybės Tarybos valios „vykdytojas“ (Merkys, 2003, p. 59).

Ši ankstyva vyriausybės samprata atspindėjo pereinamąjį laikotarpį – valstybės kūrimosi pradžią, kai politinė valdžia dar nebuvo aiškiai diferencijuota. Valstybės Taryba tuo metu turėjo ne tik įstatymų leidybos, bet ir vykdomosios valdžios bruožų, o Vyriausybė buvo labiau techninė nei politinė institucija (Eidintas, Lopata, 2017, p. 112). Šis pereinamasis laikotarpis baigėsi 1920 m., kai politinė sistema pradėjo kryptingai formotis demokratiniais pagrindais.

1922 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje buvo įtvirtintas parlamentarizmo modelis – Vyriausybę skyrė Prezidentas, tačiau jai reikėjo Seimo pritarimo, o už savo veiklą ji turėjo atsiskaityti parlamentui (Maksimaitis, 2005, p. 87). Ši konstitucinė norma iš esmės keitė Vyriausybės vaidmenį: ji tapo politine institucija, veikusia remiantis parlamentinės atsakomybės principu (Maksimaitis, 2005, p. 50).

Parlamentinės atsakomybės principas reiškė, kad Vyriausybė gali eiti pareigas tik tol, kol jai išreikštas Seimo pasitikėjimas – jei toks pasitikėjimas prarandamas, ministrų kabinetas turėjo trauktis (Maksimaitis, 2005, p. 89). Tai reiškė ne tik formalią teisę, bet ir realią politinę priklausomybę nuo Seimo daugumos.

1922–1926 m. laikotarpiu vyriausybė įgijo platesnį kompetencijų spektrą. Ji buvo atsakinga už įstatymų vykdymą, biudžeto įgyvendinimą, valstybės vidaus politikos koordinavimą ir tarptautinių santykių palaikymą (Valančienė, Machovenko, 2020, p. 102). Vis dėlto šį demokratinį etapą temdė dažni vyriausybių pasikeitimai. Vidutinė kabineto gyvavimo trukmė siekė tik apie pusę metų, o tai neleido formuoti ilgalaikių valdymo strategijų (Griciūtė, Navickas, 2021, p. 71).

Nestabilumas tapo reikšmingu iššūkiu visai politinei sistemai. Dažni partijų konfliktai, nesugebėjimas sudaryti tvarių daugumų, menka parlamentinė drausmė bei dažnas vyriausybių griuvimas mažino valstybės valdymo efektyvumą ir lėtino sprendimų priėmimo procesą (Žalimas, 2017, p. 128). Visuomenėje buvo ryškėjamas nuovargis nuo politinės sumaišties, o tai atvėrė kelią autoritariniams sprendimams.

Po 1926 m. gruodžio 17 d. karinio perversmo Lietuvos politinė sistema iš demokratinės parlamentinės formos pamažu transformavosi į autoritarinę santvarką (Maksimaitis, 2005, p. 52). Prezidento Antano Smetonos valdymo laikotarpiu buvo reikšmingai pakeista vyriausybės samprata ir jos funkcionavimas (Vaičaitis, 2012, p. 108). Šie politiniai pokyčiai lėmė esminį valdžių santykio persitvarkymą valstybėje, kurį įtvirtino 1928 m. Konstitucija. 1928 m. priimta Lietuvos Konstitucija prezidentui suteikė itin plačius įgaliojimus: jis galėjo vienasmeniškai skirti ir atleisti ministrą pirmininką bei kitus ministrus, taip apribodamas Seimo galimybes kontroliuoti vykdomąją valdžią (Vilpišauskas, 2021, p. 143). Šis pokytis faktiškai panaikino parlamentinę kontrolę ir sudarė prielaidas susiformuoti autoritariniam valdymo modeliui, kuriame Prezidentas tapo pagrindine valdžios institucija. Kaip yra pažymėjęs Mykolas Romeris, ši konstitucinė reforma pavertė vyriausybę „prezidento rankos įrankiu“, atitolindama ją nuo parlamentinės demokratijos principų (Romeris, 1934, p. 65). Ministrai, nors formaliai ir toliau atliko administracines funkcijas, neteko politinio savarankiškumo – jie tapo atsakingi tik prezidentui, o ne tautos atstovams parlamente.

Toks vyriausybės modelis buvo išlaikytas ir 1938 m. Konstitucijoje, kurioje įtvirtinta, kad ministras pirmininkas ir ministrai atsako tiesiogiai prezidentui, o jų veikla nėra kontroliuojama parlamento (Vaičaitis, 2012, p. 106). Ši konstitucija dar labiau sustiprino vykdomosios valdžios priklausomybę nuo prezidento ir galutinai įtvirtino autoritarinį režimą. Politologų manymu, toks valdymo modelis užtikrino operatyvesnį sprendimų priėmimą, tačiau tai buvo pasiekta demokratijos sąskaita (Linz, 2000, p. 35).

1920-1926 m. demokratiniu laikotarpiu, vyriausybė susidūrė su sudėtingomis politinėmis sąlygomis – Seimo sudėtis buvo fragmentuota, o nė viena politinė jėga neturėjo aiškios daugumos. Vyriausybės funkcijos šiuo laikotarpiu buvo orientuotos į socialinės ir ekonominės politikos klausimus – spręsti ūkio stabilizavimo ir visuomenės gerovės užtikrinimo problemas.

1938 m. Konstitucija galutinai įtvirtino autoritarinę struktūrą – joje aiškiai nurodyta, kad ministrai atsakingi tik prezidentui, o parlamentinė jų veiklos kontrolė buvo panaikinta (Vaičaitis, 2012, p. 106). Nors tai padidino vyriausybės operatyvumą, tačiau politinė ir viešoji atskaitomybė buvo smarkiai apribota. Autoritarinio valdymo laikotarpiu vyravo

įsitikinimas, kad stipri, centralizuota vykdomoji valdžia gali garantuoti valstybės stabilumą ir veiksmingą administravimą (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 98). Toks požiūris rėmėsi prielaida, jog tvarka ir efektyvumas gali būti užtikrinami tik tuomet, kai sprendimų priėmimas sutelkiamas vienos rankos. Kita vertus, istorinė patirtis rodo, kad pernelyg didelė valdžios koncentracija ir silpnas atskaitomybės mechanizmas neretai tampa piktnaudžiavimo galia ir pagrindinių pilietinių teisių ribojimo priežastimi (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 46). Net ir esant autoritariniam režimui, vyriausybė išliko svarbiu administraciniu aparatu – ji užtikrino įstatymų įgyvendinimą, rūpinosi valstybės vidaus valdymu bei socialinių ir ekonominių sričių priežiūra (Vilpišauskas, 2001, p. 143).

Apibendrinant, tarpukario Lietuvos Vyriausybės samprata formavosi ne tik kaip vykdomosios valdžios pagrindinis institutas, bet ir kaip konstitucinės struktūros dalis, turinti savitą teisinę reikšmę. Iš pradžių ji buvo laikoma Valstybės Tarybos pavaldžiu organu, veikiančiu be politinės autonomijos, kurio vaidmuo apsiribojo sprendimų įgyvendinimu, tačiau 1922 m. Konstitucija pirmą kartą aiškiai apibrėžė jos politinį vaidmenį demokratinėje sistemoje – kaip parlamentui atskaitingą instituciją, atsakingą už vykdomosios politikos formavimą ir įgyvendinimą (Maksimaitis, 2005, p. 87). Vyriausybės konstitucinė reikšmė ryškiausiai atsiskleidė per jos santykį su kitomis valdžios šakomis – Seimu ir Prezidentu (Vaičaitis, 2012, p. 106). Parlamentinėje sistemoje ji tapo vienu iš esminių valdžių padalijimo elementų, o autoritarinio režimo metu – Prezidento politinės valios vykdytoja, praradusi politinę autonomiją (Merkys, 2003, p. 59). Tokia raida parodo, kad Vyriausybės teisinis statusas nėra nekintantis – jis priklauso nuo konstitucinių normų, tačiau dar labiau – nuo dominuojančio valdymo modelio (Maksimaitis, 2005, p. 48). Vyriausybė, kaip institucija, yra ne tik įstatymų vykdytoja, bet ir svarbus politinės atsakomybės bei konstitucinės pusiausvyros garantas, kurio pozicija valstybės struktūroje lemia demokratijos kokybę bei valdžios efektyvumą (Valančienė, Machovenko, 2020, p. 98).

1.1. Vyriausybės funkcijos ir įgaliojimai

Vyriausybės funkcijos ir įgaliojimai Lietuvos konstitucinėje sistemoje 1918–1940 m. laikotarpiu buvo nuolat kintantys ir priklausė nuo politinės situacijos, įstatymų leidėjo sprendimų bei konstitucinių nuostatų. Valstybės kūrimosi pradžioje pagrindiniai vyriausybės veiklos principai buvo nustatyti Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėsniuose (toliau-LVLKPD), priimtuose 1918 m. lapkričio 2 d. Juose buvo numatyta, kad vykdomoji valdžia priklauso Lietuvos Valstybės Tarybos paskirtai laikinajai vyriausybei, kuri privalo vadovautis Tarybos priimtais laikiniais įstatymais (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 95). Ši vyriausybė buvo atsakinga už įstatymų įgyvendinimą, valstybės valdymo organizavimą ir viešosios tvarkos palaikymą. Tačiau jos veikla buvo griežtai kontroliuojama Valstybės Tarybos, o vykdomosios valdžios sprendimai grindžiami teisės viršenybės principu (Sudavičius, 2019, p. 34). Tuo metu vyriausybės funkcijos buvo ganėtinai ribotos, nes valstybės organizacinė struktūra dar tik formavosi.

Remiantis 1918 m. lapkričio 2 d. LVLKPD, vykdomoji valdžia priklausė Prezidiumui, kuris ją įgyvendino per Ministrų kabinetą. 10 LVLKPD straipsnyje aiškiai nurodyta tokia struktūra – Prezidiumas buvo atsakingas už strateginius sprendimus, o Ministrų kabinetas – už jų įgyvendinimą (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 95). Tuo metu vyriausybė buvo sudaryta iš Prezidiumo, kaip kolegialaus politinio sprendimų centro, ir jam pavaldžios administracinės struktūros – Ministrų kabineto. Toks dvipakopis modelis užtikrino strateginių sprendimų koordinaciją ir operatyvų jų įgyvendinimą (Januškevičius, 2018, p. 112).

Istoriografinėje literatūroje šis etapas vertinamas kaip valstybinio mechanizmo formavimosi pradžia (M. Maksimaitis, 2005, p. 48). Pasak V. Lesčiaus, „Laikinoji Vyriausybė, susidariusi 1918 m. lapkričio 11 d., tapo pagrindiniu vykdomosios valdžios institutu, kuriam teko sudėtingos valstybės kūrimo užduotys“ (Lesčius, 2004, p. 78). Teisinės analizės požiūriu, LVLKPD 10 straipsnio formuluotė „vykdomoji valdžia priklauso Prezidiumui, kuris ją vykdo per Ministrų kabinetą“ leidžia daryti išvadą, kad galutinė atsakomybė už vykdomosios valdžios veiksmus teko Prezidiumui (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 95). Ministrų kabinetas veikė kaip Prezidiumo įrankis, įgyvendinantis jo sprendimus ir politinę liniją. Toks valdymo modelis atitiko pereinamojo laikotarpio poreikius, kai reikėjo suderinti kolegialų sprendimų priėmimą su operatyviu valstybės valdymu. A. Januškevičius pažymi, kad „LVLKPD įtvirtino parlamentinės respublikos bruožus, kuriuose Vyriausybė buvo atsakinga aukščiausiamam

atstovaujamajam organui – Valstybės Tarybai, o per ją – ir Prezidiumui“ (Januškevičius, 2018, p. 112).

Formaliai vykdomoji valdžia priklausė Prezidiumui, realiai didžioji dalis praktinio valdymo buvo vykdoma per Ministrų kabinetą. Prezidiumas veikė kaip strateginis politinis centras, o Ministrų kabinetas – vykdomosios valdžios grandis. Toks vaidmenų pasiskirstymas sudarė struktūriškai suskaidytą vykdomosios valdžios modelį, kuris leido derinti politinę kontrolę su efektyviu sprendimų įgyvendinimu. Šią struktūrą patvirtina ir tolesnė Lietuvos valstybės raida. Nors vėlesniuose konstituciniuose aktuose vykdomosios valdžios sistema buvo detalizuojama, ankstyvuoju laikotarpiu toks modelis užtikrino administracinį stabilumą. R. Lopata akcentuoja, kad pirmaisiais nepriklausomybės metais valstybės institucijų formavimasis vyko dinamiškai, ieškant optimalaus valdymo modelio (Lopata, 2015, p. 45). Iš to galime daryti išvadą, kad LVLKPD sukurta struktūra buvo ne tik teisiškai reikšminga, bet ir praktiškai efektyvi tuo istoriniu laikotarpiu.

1920 m. Laikinoji Konstitucija jau numatė aiškesnę valdžių padalijimą. Joje buvo įtvirtinta, kad įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso Steigiamajam Seimui, o vykdomąją valdžią įgyvendina prezidentas kartu su ministrais (Maksimaitis, 2005, p. 45). Prezidentas turėjo teisę skirti ir atleisti ministrus, kurie sudarė vyriausybę, tačiau jų veikla buvo atskaitinga Steigiamajam Seimui. Vyriausybė vykdė Seimo priimtus įstatymus ir buvo atsakinga už kasdienį valstybės valdymą – biudžeto vykdymą, tvarkos palaikymą, viešojo administravimo organizavimą (Eidintas, Lopata, 2017, p. 102).

Ministro Pirmininko vaidmuo pirmojoje Lietuvos vyriausybėje, susidariusioje po 1918 m. lapkričio 2 d. LVLKPD paskelbimo, buvo svarbus ir daugialypis, nors ir teisiškai neapibrėžtas taip detaliai, kaip vėlesniuose konstituciniuose aktuose. Remiantis istorine medžiaga ir to meto politine situacija, galime matyti, kad Ministras Pirmininkas atliko ne tik administracinio vadovo, bet ir politinio lyderio funkcijas, būdamas tarpininku tarp Prezidiumo ir Ministrų kabineto bei formuodamas vyriausybės politiką.

Pirmasis Lietuvos Ministras Pirmininkas Augustinas Voldemaras, paskirtas 1918 m. lapkričio 11 d., susidūrė su sudėtinga užduotimi – organizuoti valstybės valdymą visiškai naujomis sąlygomis. Kaip pažymi V. Lesčius, „A. Voldemaro vadovaujama vyriausybė ėmėsi neatidėliotinų valstybės kūrimo darbų: organizavo valstybės aparatą, kariuomenę, sprendė socialinius ir ekonominius klausimus“ (Lesčius, 2004, p. 82). Nors LVLKPD tiesiogiai nereglementavo Ministro Pirmininko įgaliojimų, jo faktinė įtaka ir vaidmuo buvo akivaizdus. Jis pirmininkavo Ministrų kabineto posėdžiams, formavo darbotvarkę ir, būdamas autoritetinga asmenybe, darė reikšmingą įtaką priimamiems sprendimams. Kaip nurodo: A. Januškevičius, „Ministro Pirmininko asmenybė ir politinė patirtis pirmaisiais

nepriklausomybės metais buvo itin svarbus veiksnys, lemiantis vyriausybės veiklos efektyvumą“ (Januškevičius, 2018, p. 115).

Be administracinio vaidmens, Ministras Pirmininkas atliko ir svarbią politinio atstovavimo funkciją. Jis reprezentavo vyriausybę santykiuose su Prezidiumu ir Valstybės Taryba, pristatydamas vyriausybės poziciją svarbiais valstybės klausimais. Jo gebėjimas derėtis ir rasti kompromisus buvo itin svarbus formuojant koalicinę vyriausybę ir užtikrinant jos stabilumą pirmaisiais nepriklausomybės metais. Pasak R. Lopatos, „pirmojoje Vyriausybėje koaliciniai interesai reikalavo nuolatinio Ministro Pirmininko tarpininkavimo ir derybų“ (Lopata, 2015, p. 48).

Taigi, nors LVLKPD formaliai priskyrė vykdomąją valdžią Prezidiumui, o Ministrų kabinetui – jos įgyvendinimo funkciją, Ministro Pirmininko vaidmuo buvo gerokai platesnis. Jis veikė ne tik kaip techninis vykdytojas, bet ir kaip politinis lyderis, administracinis koordinatorius bei vyriausybės atstovas. Šiame sudėtingame valstybės kūrimosi procese jo savybės ir politinė patirtis turėjo esminę reikšmę vyriausybės veiklos darnai ir tęstinumui.

1920 m. Steigiamojo Seimo laikotarpio ir 1922 m. Konstitucijos įtvirtinto parlamentarizmo, 1926 m. gruodžio perversmas tapo esminiu lūžiu, nulėmusiu vykdomosios valdžios subordinaciją Prezidentui. 1928 m. Konstitucija prezidentui suteikė teisę skirti ministrus, leisti įstatymus Seimo neveikimo metu ir priimti svarbius sprendimus be parlamentinės kontrolės, taip apribojant vyriausybės autonomiją priimant politinius sprendimus (Maksimaitis, 2005, p. 52). Nepaisant vis didėjančios Prezidento galios, Vyriausybė ir toliau atliko svarbias funkcijas, kurias jai numatė tiek konstituciniai aktai, tiek realūs valstybės valdymo poreikiai (Maksimaitis, 2005, p. 60).

1938 m. Konstitucijoje prezidento galios dar labiau išplėstos: jis galėjo paleisti Seimą, skelbti naujus rinkimus, priimti įstatymus savo dekretu ir tiesiogiai valdyti ministrų kabinetą (Maksimaitis, 2005, p. 60). Vyriausybės funkcijos išliko esminės: vykdyti vidaus ir užsienio politiką, administruoti valstybę, įgyvendinti teisės aktus, tvarkyti krašto apsaugą bei biudžetą (Sinkevičius, 2017, p. 142). Tačiau šių funkcijų įgyvendinimo pobūdis keitėsi – nuo demokratinės atsakomybės Seimui iki autoritarinės subordinacijos prezidentui. Nors valdžių padalijimo principas formaliai buvo išlaikytas, jo turinys transformavosi atsižvelgiant į politinius poreikius. Kaip pastebi J. Sudavičius, net autoritarinio režimo sąlygomis „vyriausybė išliko teisės normomis pagrįsta institucija, kurios veiklą riboja konstituciniai rėmai“ (Sudavičius, 2019, p. 36).

Apibendrinant, 1918–1940 m. laikotarpiu Vyriausybės funkcijos ir įgaliojimai Lietuvoje priklausė nuo tuo metu galiojančių konstitucinių nuostatų ir valdymo formos.

Remiantis 1918 m. Laikinosios Konstitucijos Pamatiniais Dėsniais, vykdomoji valdžia buvo pavesta Prezidiumui, kuris ją įgyvendino per Ministrų kabinetą (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 95). Ministrų kabinetas atliko sprendimų įgyvendinimo funkciją, o galutinė atsakomybė liko Prezidiumui (Januškevičius, 2018, p. 112). Šioje sistemoje Seimo politiniai sprendimai turėjo netiesioginę, bet reikšmingą įtaką vyriausybės struktūrai. Tokia struktūra leido derinti sprendimų priėmimą su jų vykdymu, o Ministro Pirmininko vaidmuo tapo itin svarbus, ypač dėl asmeninio autoriteto ir politinių įgūdžių (Lesčius, 2004, p. 82). 1920–1922 m. Vyriausybė tapo atsakinga Seimui, tačiau po 1926 m. perversmo jos savarankiškumas sumažėjo. 1928 ir 1938 m. Konstitucijos sustiprino Prezidento įgaliojimus, apribodamos Vyriausybės politinę laisvę (Maksimaitis, 2005, p. 60). Nepaisant to, Vyriausybė ir toliau vykdė svarbias funkcijas: administravo valstybę, tvarkė vidaus ir užsienio reikalus, įgyvendino teisės aktus (Sinkevičius, 2017, p. 142). Kaip nurodo J. Sudavičius, „net autoritariniu laikotarpiu Vyriausybė liko institucija, kurios veikla turėjo teisinį pagrindą“ (Sudavičius, 2019, p. 36). Vyriausybė šiuo laikotarpiu išliko esmine konstitucinės sistemos dalimi. Nors jos padėtis kito, ji užtikrino valstybės valdymo tęstinumą ir reagavo į konkrečius politinius pokyčius.

1.2. Vyriausybės vieta valdžių padalijimo sistemoje

Valdžių padalijimo principas yra viena esminių konstitucinių valstybės pamatų nuostatų, kurios įtvirtinimas Lietuvoje prasidėjo jau pirmaisiais valstybės atkūrimo metais. Lietuvos vyriausybės vietos valdžių padalijimo sistemoje samprata glaudžiai susijusi su demokratinio valdymo principais bei konstitucinio teisinio reguliavimo vystymusi. Jau 1918–1919 m. laikinosiose Lietuvos konstitucijose atsispindėjo fundamentali valdžių padalijimo idėja, kuri, nepaisant to meto sudėtingų politinių aplinkybių, buvo įtvirtinta valstybės pagrindiniuose aktuose (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 95). Pirmieji Lietuvos valstybės kūrėjai suvokė valdžių padalijimo principą kaip priemonę, kuri leidžia užtikrinti valstybės demokratinį veikimą ir viešosios valdžios efektyvumą. Lietuvos Valstybės Taryba vykdydama valstybinę valdžią iki Steigiamojo Seimo sušaukimo, veikė ne tik kaip laikinasis įstatymų leidėjas, bet ir kaip vykdomosios valdžios kontrolės institucija, kas aiškiai liudija apie siekį realizuoti valdžių padalijimo sistemą net ir sudėtingomis politinėmis sąlygomis (Maksimaitis, 2011, p. 189).

Vyriausybė šiuo laikotarpiu buvo laikoma kaip viena iš svarbiausių valdžios institucijų, kurios veikla turėjo būti pagrįsta įstatymais ir kontroliuojama kitų valdžios šakų. Ši aplinkybė patvirtina, kad vyriausybė jau iš pat pradžių buvo integruota į valdžių padalijimo sistemą, o jos statusas buvo aiškiai apibrėžtas konstituciniais aktais.

Svarbu paminėti, kad valdžių padalijimo principas Lietuvoje buvo suvokiamas ne tik formaliai, bet ir funkciškai. Vyriausybė turėjo realias galias įgyvendinti valstybės politiką, tačiau kartu buvo atskaitinga Valstybės Tarybai, kuri vykdė įstatymų leidybos funkciją ir turėjo teisę kontroliuoti vyriausybės veiklą (Maksimaitis, 2005, p. 45). Tai rodo, kad net ir esant ypatingoms sąlygoms buvo siekiama užtikrinti valdžių balansą bei tarpusavio kontrolės mechanizmus (M. Maksimaitis, 2005, p. 48). Galime matyti, kad Lietuvos laikinosios konstitucijos dar labai aiškiai atspindėjo klasikinius valdžių padalijimo principus – įstatymų leidybą, vykdomąją valdžią ir teisminę valdžią. Vyriausybė šioje sistemoje užėmė vykdomosios valdžios vietą, tačiau jos veikla buvo neatsiejama nuo įstatymų leidžiamosios valdžios – Valstybės Tarybos – sprendimų ir kontrolės (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 100).

Valdžių padalijimo sistemos raida Lietuvoje buvo glaudžiai susijusi su siekiu įtvirtinti demokratiją ir teisės viršenybę. Kaip pažymi Teisės instituto tyrėjai, teisės viršenybės principas reikalauja, kad visi valstybės subjektai, įskaitant vyriausybę, veiktų griežtai laikydamiesi įstatymų ir teisinių procedūrų (Teisės viršenybės link, 2019, p. 32). Šis reikalavimas buvo aktualus ir Lietuvai, kuri kūrė savo konstitucinę sistemą remdamasi

vakarietiškomis demokratinėmis vertybėmis. Tolesnėje konstitucinės raidos eigoje valdžių padalijimo samprata įgijo papildomų reikšmių, susijusių su demokratijos, teisės viršenybės ir tautos suvereniteto principais.

Lietuvos vyriausybės statusas valdžių padalijimo sistemoje nebuvo izoliuotas – jis glaudžiai siejosi su visu konstituciniu valdymo modeliu, kurio pagrindas buvo tautos suvereniteto principas. Kaip teigia, J. Machovenko ir D. Valančienė, tautos suverenitetas reiškė, kad galutinė valdžia priklauso tautai, o visi valdžios subjektai, įskaitant vyriausybę, turi veikti tautos vardu ir jos naudai (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 97). Tad, vyriausybė veikė tik tiek, kiek jai buvo suteikta teisinių galių tautos suvereniteto pagrindu.

Ne mažiau svarbus yra ir Steigiamojo Seimo vaidmuo valdžių padalijimo sistemoje. Iki Steigiamojo Seimo sušaukimo vyriausybės konstitucinis statusas buvo pereinamojo pobūdžio, kol jį galutinai apibrėžė Steigiamasis Seimas (Maksimaitis, 2011, p. 190). Tai atspindi aiškią konstitucinę logiką – laikinosios valdžios institucijos veikia kaip pereinamosios, užtikrinančios valstybės funkcionavimą iki galutinio demokratinio įtvirtinimo.

Lietuvos valdžių padalijimo sistema 1918–1919 m. laikotarpiu buvo tam tikra prasme unikali – iš vienos pusės ji siekė realizuoti klasikinius valdžių padalijimo principus, o iš kitos – buvo pritaikyta specifinėms to meto sąlygoms, kai valstybės kūrimas vyko karo ir okupacijos sąlygomis (Maksimaitis, 2005, p. 48). Vyriausybė turėjo veikti itin sudėtingomis aplinkybėmis, tačiau kartu buvo saistoma teisės normų ir institucinių apribojimų. Atsižvelgiant į šias aplinkybes galima teigti, kad Lietuvos vyriausybės vieta valdžių padalijimo sistemoje 1918–1940 m. laikotarpiu buvo aiškiai apibrėžta tiek teisiškai, tiek politiškai. Lietuvos konstitucinės teisės raida rodo, kad vyriausybės konstitucinis statusas valdžių padalijimo sistemoje nebuvo statiškas – jis kito, adaptavosi prie besikeičiančių politinių ir teisinės aplinkos sąlygų. Tačiau esminė koncepcija – valdžių padalijimas ir teisės viršenybė – išliko svarbiausiais konstitucinės sistemos principais, kurie užtikrino valstybės valdymo demokratiją ir teisinį stabilumą (Vaišvila, 2019, p. 32).

Apibendrinant, vyriausybės vieta valdžių padalijimo sistemoje 1918–1940 m. buvo svarbi ir aiškiai nustatyta pagal konstitucinius aktus. Nuo pirmųjų konstitucijų buvo siekiama užtikrinti valdžių atskyrimą ir tarpusavio kontrolę, o vyriausybė buvo suprantama kaip vykdomosios valdžios institucija, veikianti įstatymų ribose ir prižiūrima kitų valdžios šakų (Maksimaitis, 2005, p. 45). Vyriausybė nebuvo savarankiška nuo likusių valdžios šakų – jos įgaliojimai kilo iš tautos suvereniteto, todėl ji turėjo veikti

tautos vardu ir jai atskaitingai (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 97). Net ir esant sudėtingoms sąlygoms, kai valstybė dar tik kūrėsi, buvo siekta išlaikyti valdžių balansą, o laikinosios konstitucijos tai aiškiai atspindėjo (Maksimaitis, 2011, p. 189–190).

Teisės viršenybės principas, kaip pamatinis valstybės veikimo pagrindas, taikytas ir vyriausybei – ji turėjo laikytis įstatymų ir veikti skaidriai (Teisės viršenybės link, 2019, p. 32). Nors laikui bėgant valdžių padalijimo modelis buvo tobulinamas, Vyriausybės vieta liko neatsiejama nuo visos konstitucinės struktūros.

2. LIETUVOS VYRIAUSYBĖ KURIANT IR PLĖTOJANT DEMOKRATIJĄ 1918-1926 M.

Lietuvos vyriausybės veikla 1918–1926 m. laikotarpiu turėjo itin reikšmingą vaidmenį formuojant ir plėtojant demokratiją valstybėje, kuri ką tik buvo paskelbusi nepriklausomybę. Pirmieji Lietuvos valstybės kūrimo metai pasižymėjo sudėtingomis vidaus ir išorės sąlygomis: šalyje dar nebuvo stabilios konstitucinės sistemos, veikė karo grėsmės, o visuomenė buvo nepasiruošusi moderniam valstybės valdymui (Maksimaitis, 2005, p. 38). Nepaisant to, laikinoji vyriausybė, veikianti 1918 m. Laikiniųjų pagrindinių įstatymų pagrindu, atliko esminę funkciją – organizavo valstybės administravimą, teisės aktų kūrimą ir viešojo gyvenimo reguliavimą (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 95).

Pirmaisiais nepriklausomybės metais vyriausybė siekė įtvirtinti teisinę valstybę, kurioje galėtų būti užtikrintas valdžių padalijimo principas. Laikinoji 1918 m. konstitucija įtvirtino, kad vykdomoji valdžia priklauso Valstybės Tarybos paskirtai laikinajai vyriausybei, tačiau kartu buvo pabrėžta, jog ji turi veikti laikydamasi Valstybės Tarybos priimtų įstatymų (Eidintas, Lopata, 2017, p. 112). Šis faktas atspindi pirmąsias pastangas diegti teisės viršenybę ir demokratinius valdymo principus (Machovenko, 2022, p. 32).

Esminis demokratijos plėtros etapas laikytinas 1920 m., kai buvo sušauktas Steigiamasis Seimas. Jis turėjo išskirtinius įgaliojimus įtvirtinti konstitucinę santvarką bei priimti įstatymus, kuriais remiantis turėjo veikti vyriausybė. Steigiamojo Seimo priimtoje 1920 m. Laikinojoje Konstitucijoje buvo įtvirtintas valdžių padalijimas: Steigiamasis Seimas – įstatymų leidyba, vyriausybė – įstatymų vykdymas (Maksimaitis, 2005, p. 45).

Vienas ryškiausių vyriausybės funkcijų aspektų buvo tai, kad ministrai turėjo veikti laikydamiesi ne tik teisės aktų, bet ir Steigiamojo Seimo sprendimų. Taip buvo užtikrinama parlamentinė kontrolė – vienas pagrindinių demokratinės valstybės bruožų (Lietuvos konstitucinė teisė, 2017, p. 134). Vyriausybės veikla apėmė tiek vidaus politikos, tiek užsienio politikos organizavimą, teisės aktų vykdymą, valstybės saugumo užtikrinimą bei viešojo administravimo plėtrą.

1922 m. Lietuvos Konstitucija dar labiau įtvirtino demokratinius valdymo principus, pirmą kartą aiškiai numatydama prezidento instituciją kaip savarankišką vykdomosios valdžios subjektą. Vykdomąją valdžią Prezidentas įgyvendino kartu su Ministrų kabinetu, kuris sudarė vyriausybę (Maksimaitis, 2005, p. 48). Visgi, šiuo laikotarpiu Vyriausybė liko atsakinga Seimui – tai užtikrino valdžių pusiausvyrą bei parlamentinę kontrolę. Seimas turėjo teisę pareikšti nepasitikėjimą Ministrų kabinetu, o tai reiškė, kad

Vyriausybė galėjo eiti pareigas tik turėdama Seimo pasitikėjimą (Maksimaitis, 2005, p. 89).

Prezidentas turėjo teisę skirti ir atleisti Ministrą Pirmininką bei ministrus, tačiau jų kandidatūros turėjo sulaukti Seimo pritarimo. Ministro pirmininko vaidmuo buvo svarbus– jis vadovavo Ministrų kabinetui, koordinavo ministrų darbą ir atstovavo Vyriausybei santykiuose su Prezidentu ir Seimu. Nors Prezidentas teikė kandidatūrą, Ministras pirmininkas sudarė kabinetą, kuriam buvo būtinas parlamentinis palaikymas, kad galėtų pradėti veikti (Eidintas, Lopata, 2017, p. 104).

1920–1922 m. laikotarpis žymi perėjimą nuo laikinųjų teisinių sprendimų prie visavertės demokratinės konstitucijos. Pagal 1922 m. Konstituciją vykdomoji valdžia buvo formaliai padalyta tarp Prezidento ir Vyriausybės. Ministro Pirmininko vaidmuo šioje sistemoje buvo esminis: jis ne tik koordinavo vyriausybės veiklą, bet ir veikė kaip tarpininkas tarp prezidento ir parlamento, užtikrindamas, kad vyriausybės politika atitiktų Seimo daugumos valią. Kaip pažymi M. Maksimaitis, ministro pirmininko gebėjimas formuoti koalicijas, ginti vyriausybės politiką ir telkti palaikymą Seime buvo pagrindinis veiksnys, užtikrinęs demokratinės sistemos stabilumą (Maksimaitis, 2005, p. 49).

1918–1926 m. laikotarpiu Lietuvos vyriausybė atliko ne tik vykdomosios valdžios funkcijas, bet ir prisidėjo prie valstybės modernizavimo bei demokratinių institucijų kūrimo. Tuo laikotarpiu buvo plėtojamos švietimo, kultūros ir teisės sistemos, reformuotas viešasis administravimas (Klimas, 1988, p. 213). Vienas reikšmingiausių pokyčių – savivaldos sistemos kūrimas, kurio tikslas buvo stiprinti piliečių dalyvavimą viešajame gyvenime ir užtikrinti demokratinę valdymą vietos lygmeniu (Maksimaitis, 2011, p. 189).

Nepaisant teigiamų pokyčių, vyriausybė susidūrė su reikšmingais sunkumais. Dažni Ministrų Kabinetų pasikeitimai, politinis nestabilumas ir vidaus nesutarimai apsunkino ilgalaikių sprendimų įgyvendinimą ir trukdė efektyviai valdyti valstybę (Kašauskienė, Bauža, 2001, p. 54). Vis dėlto tokie sunkumai buvo būdingi jaunoms demokratijoms, ypač valstybėse, kurios ką tik atgavo nepriklausomybę.

Demokratinės valstybės pagrindai buvo tvirtinami palaipsniui: įgyvendintas valdžių padalijimo principas, įdiegta parlamentinė kontrolė, plėtota savivalda ir pilietinė visuomenė (Bugailiškis, 1919, p. 221). Šalia to buvo siekiama užtikrinti teisės viršenybę, konstitucinę tvarką ir žmogaus teisių apsaugą (Juškevičienė, 2019, p. 36). Vyriausybė tapo kertine institucija, įtvirtinusia pagrindinius demokratijos principus ir vykdžiusia valstybės politiką remiantis tautos suvereniteto pagrindu. Nors politinis kontekstas išliko įtemptas,

ši institucija parodė gebėjimą prisitaikyti prie iššūkių ir formuoti valdymo modelį, pagrįstą teisės viršenybės ir atskaitomybės principais.

Apibendrinant, 1918–1926 m. laikotarpis buvo reikšmingas demokratijos kūrimo etapas Lietuvoje, kuriame vyriausybė atliko ne tik vykdomosios valdžios, bet ir valstybės modernizavimo bei teisinės sistemos formavimo funkcijas (Vaičaitis, 2012, p. 108). Šiuo laikotarpiu įtvirtintas valdžių padalijimo principas, parlamentinė kontrolė ir atsakomybė Seimui (Maksimaitis, 2005, p. 45). Vyriausybės veikla rėmėsi teisės viršenybės principu, o jos institucinė struktūra nuosekliai tobulinta – ypač po 1922 m. Konstitucijos priėmimo, kai Prezidentas ir Ministrų kabinetas kartu vykdė vykdomąją valdžią (Eidintas, Lopata, 2017, p. 104). Ministras Pirmininkas tapo svarbiu ryšio elementu tarp Prezidento ir Seimo (Maksimaitis, 2005, p. 49). Nepaisant politinio nestabilumo ir dažnų vyriausybių kaitos, Vyriausybė sugebėjo išlaikyti demokratinės plėtros kryptį, skatino savivaldą ir piliečių įtraukimą į valdymą (Maksimaitis, 2011, p. 189). Tai leido tvirtinti demokratinius pamatus tolimesnei konstitucinei raidai.

2.1.Laikinoji vyriausybė ir jos santykiai su Lietuvos Valstybės Taryba 1918-1920m.

1918–1920 m. laikotarpiu laikinoji Lietuvos vyriausybė glaudžiai bendradarbiavo su Lietuvos Valstybės Taryba, kuri tuo metu veikė kaip aukščiausias politinis valstybės organas. Valstybės Taryba, kaip Nepriklausomybės Akto signatarė, prisiėmė atsakomybę ne tik už valstybės atkūrimą, bet ir už pagrindinių valdžios institucijų formavimą. Būtent jos pavedimu 1918 m. lapkričio 11 d. buvo sudaryta pirmoji laikinoji vyriausybė, kuriai vadovauti buvo patikėta Augustinui Voldemarui (Eidintas, Lopata, 2017, p. 76). Šis sprendimas buvo vienas iš esminių žingsnių kuriant nepriklausomą valstybę, nes įtvirtino vykdomąją valdžią, atsakingą už praktinį valdymo organizavimą.

Laikinosios vyriausybės veikla prasidėjo itin sudėtingomis sąlygomis – šalyje dar buvo dislokuota Vokietijos kariuomenė, o valstybinės institucijos tik formavosi (Maksimaitis, 2011, p. 38). Tokiame kontekste vyriausybei teko kurti viešojo administravimo sistemą, vesti derybas su okupacine valdžia, organizuoti krašto apsaugą ir spręsti būtinus socialinius bei ekonominius klausimus. Šių užduočių įgyvendinimui buvo būtinas glaudus bendradarbiavimas su Valstybės Taryba, kuris užtikrino tiek politinę paramą, tiek veiksmų teisėtumą.

Vyriausybės įgaliojimai buvo apibrėžti 1918 m. lapkričio 2 d. priimtuose Laikinosios Lietuvos Valstybės Konstitucijos pamatiniuose dėsniuose. Juose nustatyta, kad Valstybės Taryba ir Ministrų Kabinetas sudaro pagrindinius laikinuosius valdymo organus, Valstybės Taryba leidžia įstatymus, o vyriausybė – juos įgyvendina (Maksimaitis, 2005, p. 45).

Valstybės Tarybos ir laikinosios vyriausybės santykiai ankstyvuoju Lietuvos valstybingumo laikotarpiu iš esmės rėmėsi valdžių padalijimo principu (Jucevičienė et al., 2019, p. 34). Tačiau šį modelį komplikavo tai, kad Valstybės Tarybos Prezidiumas, būdamas Tarybos vadovybe, pagal 1918 m. lapkričio 2 d. Laikinosios Konstitucijos pamatinius dėsnius vykdė ir vykdomosios valdžios funkcijas. Šis personalinis ryšys aukščiausiam valdžios lygmenyje kėlė klausimų dėl realaus valdžių atskyrimo ir galimos galios koncentracijos rizikos. Visgi, istoriniu požiūriu tai laikytina laikinu sprendimu, padėjusiu užtikrinti valdymo stabilumą valstybės kūrimosi laikotarpiu (Jucevičienė et al., 2019, p. 34).

Vertinant šią situaciją teisiniu požiūriu, būtina atsižvelgti į pereinamojo laikotarpio ypatumus ir valstybės kūrimosi aplinkybes. Nors idealus valdžių padalijimo principas suponuoja aiškų valdžios šakų atribojimą, ankstyvuoju Lietuvos valstybingumo etapu

Prezidiumo ir vykdomosios valdžios sąjunga galėjo būti pragmatiškas sprendimas, leidžiantis operatyviai priimti sprendimus esant politiniam nestabilumui.

Nepaisant to, konstitucinės teisės tyrėjai pabrėžia, kad tokia galios koncentracija viršuje galėjo apriboti vykdomosios valdžios atskaitomybę ir kelti autoritarizmo grėsmę. Visgi, istorinis kontekstas rodo, kad Valstybės Tarybos vykdyta laikinosios vyriausybės veiklos priežiūra (Jucevičienė et al., 2019, p. 34) iš dalies neutralizavo šį pavojų, sukurdamą bent minimalų atsakomybės mechanizmą. Net ir esant sudėtingoms aplinkybėms, laikinoji vyriausybė susidūrė su daug iššūkių. Pirmoji A. Voldemaro vadovaujama vyriausybė dirbo tik iki 1918 m. gruodžio 26 d., nes jos nariai išvyko į užsienį siekti tarptautinio Lietuvos pripažinimo (Maksimaitis, 2018, p. 158). Ją pakeitė M. Sleževičiaus vadovaujama laikinoji vyriausybė, kuriai teko imtis realaus valstybės valdymo, krašto gynybos organizavimo ir atsako į išorės grėsmes. Mykolo Sleževičiaus vadovaujama laikinoji vyriausybė pasižymėjo aktyviu valstybės institucijų stiprinimu ir glaudesniu bendradarbiavimu su Valstybės Taryba. Nors valdžių padalijimo modelis dar nebuvo aiškiai apibrėžtas, ši vyriausybė ėmėsi konkrečių veiksmų: pradėjo kariuomenės formavimą, skatino vietos savivaldos kūrimą ir koordinavo šalies gynybos bei vidaus reikalų organizavimą (Žalys, 2001, p. 23). Valstybės Taryba išlaikė politinį autoritetą, tačiau M. Sleževičiaus kabinetas pasižymėjo didesniu savarankiškumu sprendžiant praktinius valstybės valdymo klausimus (Maksimaitis, 2005, p. 41).

Pasak istorikų, šis laikotarpis žymi esminį posūkį nuo teorinio valstybės modelio kūrimo prie realaus jo įgyvendinimo. Vyriausybė neapsiribojo Valstybės Tarybos pavedimų vykdymu, bet pati formavo valstybinės politikos kryptis – ypač krašto apsaugos, vidaus administravimo ir ekonominio stabilumo srityse (Eidintas, Lopata, 2017, p. 78).

Apibendrinant, 1918–1920 m. laikotarpiu laikinoji Vyriausybė veikė kaip Lietuvos Valstybės Tarybos įsteigtas ir jai atskaitingas institutas, vykdamas pagrindines valdymo funkcijas valstybės kūrimosi sąlygomis. Nors valdžių padalijimo modelis dar nebuvo aiškiai įtvirtintas, Vyriausybės veikla buvo grindžiama 1918 m. Laikinosios Konstitucijos pamatiniais dėsniais, kuriuose Valstybės Taryba numatyta kaip įstatymų leidybos subjektas, o Ministrų Kabinetas – kaip jų vykdytojas (Maksimaitis, 2005, p. 45).

Nors Valstybės Tarybos Prezidiumas vykdė ir vykdomosios valdžios funkcijas, glaudus institucijų bendradarbiavimas padėjo išlaikyti veiklos pusiausvyrą ir stabilumą (Jucevičienė et al., 2019, p. 34). M. Sleževičiaus vadovaujamos vyriausybės laikotarpiu buvo pastebimas perėjimas prie aktyvesnio savarankiško sprendimų priėmimo bei valstybės valdymo stiprinimo, išlaikant strateginį ryšį su Valstybės Taryba (Žalys, 2001,

p. 23). Toks bendradarbiavimo modelis sudarė prielaidas užtikrinti veiksmingą valdymą ir sprendimų teisėtumą ankstyvojo pereinamojo laikotarpio metu, taip prisidedant prie valstybės stabilumo ir jos institucinės sistemos formavimosi (Vaičaitis, 2016, p. 103).

2.2.Lietuvos vyriausybė Steigiamojo Seimo priimtų Konstitucijų laikais 1920-1926 m.

Nors Steigiamasis Seimas baigė darbą 1922 m., priėmęs nuolatinę Lietuvos Konstituciją, valstybės kūrimo procesas nesustojo. Remiantis naujai įtvirtinta parlamentine santvarka, vieninteliu valstybės veiklos centru tapo nuolat veikiantis Seimas ir jo pasitikėjimą turinti Vyriausybė. Seimas perėmė įstatymų leidybos, biudžeto tvirtinimo ir vykdomosios valdžios kontrolės funkcijas, o vyriausybė, vadovaujama Ministro Pirmininko, įgyvendino šiuos sprendimus praktikoje – nuo vidaus ir užsienio politikos iki ūkio ir socialinės rūpybos klausimų (Maksimaitis, 2005, p. 49).

Svarbią vietą šioje institucijų sistemoje užėmė ir Prezidentas, kurio funkcijos buvo įtvirtintos 1922 m. Konstitucijoje. Prezidentas atstovavo Lietuvai tarptautiniuose santykiuose, skyrė Ministrą Pirmininką ir tvirtino Ministrų Kabinetą Seimo pritarimu. Taipogi jis turėjo teisę paleisti Seimą tam tikrais konstituciškai apibrėžtais atvejais. Tačiau ši institucija veikė kaip subalansuota dalis visos valdžios sandaros – jos įgaliojimai buvo riboti, o reali politinė atsakomybė išliko Seimo ir Vyriausybės rankose. Dar iki 1922 m. Konstitucijos priėmimo, 1920 m. birželio 10 d. Laikinojoje Konstitucijoje buvo deklaruota parlamentinė santvarka: Prezidentas buvo renkamas Steigiamojo Seimo ir kartu su Ministrų kabinetu vykdė vykdomąją valdžią. Ši nuostata laikytina pirmuoju žingsniu demokratinės sistemos link, nes Vyriausybė tapo atsakinga tautos išrinktai atstovybei – Steigiamajam Seimui (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 97).

Laikinoji Konstitucija numatė, kad įstatymų leidyba priklauso išimtinai Steigiamajam Seimui, o Prezidento vaidmuo šiame procese buvo itin ribotas – jis tik skelbdavo Steigiamojo Seimo priimtus įstatymus (Maksimaitis, 2017, p. 137). Tokia sistema aiškiai parodo parlamentinės santvarkos prioritetą ir lėmė tai, kad vyriausybė buvo stipriai priklausoma nuo Steigiamojo Seimo politinės valios (Maksimaitis, 2005, p. 48).

1922 m. rugpjūčio 1 d. priimta Lietuvos Valstybės Konstitucija dar labiau sustiprino demokratinius valdymo principus, įtvirtindama parlamentinę respubliką. Vyriausybė – Prezidento vadovaujamas Ministrų kabinetas – buvo politiškai atskaitinga Seimui (Maksimaitis, 2005, p. 53). Ši nuostata aiškiai pabrėžė Seimo, kaip tautos atstovybės, viršenybę, nes jis galėjo reikšti nepasitikėjimą Ministrų kabinetu. 1922 m. Konstitucijoje buvo aiškiai įtvirtintas Ministrų kabineto politinės atsakomybės principas – Vyriausybė galėjo veikti tik tol, kol turėjo Seimo pasitikėjimą. Tai reiškė, kad Prezidento paskirtas Ministras Pirmininkas, formuodamas Ministrų kabinetą, privalėjo Seimui pristatyti

Vyriausybės programą. Jei dauguma seimo narių jai pritardavo, tai būdavo laikoma pasitikėjimo išraiška. Taip Seimas įgijo lemiamą įtaką ne tik Vyriausybės sudarymui, bet ir jos veiklai. Pasitikėjimo suteikimas reikalavo aktyvios Seimo daugumos paramos (Maksimaitis, 2005, p. 53). Seimui išreiškus nepasitikėjimą Ministrų kabinetu, Vyriausybė turėdavo atsistatydinti. Tokia situacija galėjo susidaryti, jei Seimas balsuodavo prieš Vyriausybės programą ar veiklą. Tokiu atveju, Ministras Pirmininkas turėjo pateikti atsistatydinimo pareiškimą Prezidentui, o kartu su juo – ir visas Ministrų kabinetas. Tai buvo ne tik konstitucinė pareiga, bet ir parlamentinės demokratijos esmė – Seimas kontroliavo vykdomąją valdžią, turėdamas teisę keisti Vyriausybę, jei ši nebeatitiko politinių lūkesčių ar neturėjo pakankamos paramos parlamente (Januškevičius, 2018, p. 125).

Šis mechanizmas atspindėjo tarpukario Lietuvos politinės sistemos siekį išlaikyti pusiausvyrą tarp valdžios šakų. Seimo pasitikėjimas buvo ne tik formalumas, bet ir realus įrankis, leidęs užtikrinti Vyriausybės atsakomybę tautos atstovybei. Tokia santvarka sudarė galimybę demokratiniu būdu reguliuoti vykdomosios valdžios veiklą, kartu saugant nuo vienvaldystės ar politinio savivaliavimo (Šileikis, 2003, p. 203).

Nors Prezidentas formaliai stovėjo Vyriausybės priešakyje, pagrindinė atsakomybė už jos kasdienę veiklą teko Ministrui Pirmininkui. Kaip nurodo V. Lesčius, „Ministras Pirmininkas buvo tas asmuo, kuris realiai vadovavo Vyriausybei, organizavo ministerijų darbą ir atstovavo Vyriausybei santykiuose su Seimu bei Prezidentu“ (Lesčius, 2004, p. 98). Jis pirmininkavo Ministrų kabineto posėdžiams, koordinavo ministrų veiklą ir formavo vyriausybės darbotvarkę. Šios pareigos suteikė Ministrui Pirmininkui realią vykdomosios valdžios formavimo ir įgyvendinimo galią.

Politiniame lygmenyje Ministras Pirmininkas buvo svarbiausia figūra Seime – jis pristatydavo vyriausybės programą, atsakydavo į Seimo narių klausimus, gindavo priimamą politiką diskusijų metu. Anot A. Januškevičiaus, „Ministro Pirmininko pozicija Seime dažnai lėmė vyriausybės likimą, nes praradęs parlamento pasitikėjimą, jis turėjo atsistatydinti kartu su visu Ministrų kabinetu“ (Januškevičius, 2018, p. 125).

1922 m. Konstitucijoje buvo įtvirtinta Prezidento vadovavimo Ministrų kabinetui forma, tikroji vykdomosios valdžios kontrolė priklausė Ministrui Pirmininkui. Jo veikla apėmė ne tik administravimą, bet ir politinę atsakomybę Seimo akivaizdoje – jis buvo pagrindinis Vyriausybės atstovas parlamente, koordinuojantis vyriausybės politiką ir palaikantis ryšį tarp vykdomosios bei įstatymų leidžiamosios valdžių.

Po 1926 m. perversmo, Lietuvos valdžia ženkliai pasikeitė. Prezidentas tapo pagrindine politinės valdžios figūra, kuri ne tik tapo valstybės galva, bet ir faktiniu

vyriausybės vadovu. Anot, M. Maksimaičio, prezidento galios buvo išplėstos tiek vidaus, tiek užsienio politikos srityse. Ministras Pirmininkas tapo tik vykdančiąja figūra, kurios funkcijos buvo susijusios tik su administraciniais klausimais (Maksimatis, 2005, p. 49).

Prezidiumas tapo sprendimų priėmimo centru, ir prezidentas galėjo tiesiogiai skirti bei atleisti ministrus. J. Machovenko ir D. Valančienės teigimu, ši situacija ženkliai pakeitė Ministro Pirmininko vaidmenį, kuris tapo tiesiogiai priklausomas nuo Prezidento valios ir nebeturėjo tikros galios formuoti politiką (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 95).

1920–1926 m. laikotarpiu Lietuvos Vyriausybė atliko esminį vaidmenį kuriant administracinę sistemą ir įgyvendinant svarbiausias reformas – žemės reformą, švietimo plėtrą, viešųjų finansų tvarkymą (Minelgaitė, Jakubavičienė, Jankauskienė, 2018, p. 165). Vis dėlto šį procesą stabdė nuolatinis politinis nestabilumas: per šešerius metus buvo sudaryta net trylika Ministrų kabinetų, o dažni jų pasikeitimai trikdė strateginę valstybės valdymą (Šileikis, 2003, p. 36).

Ministro Pirmininko konstitucinė reikšmė tarpukario Lietuvoje buvo reikšminga, nors kai kuriuose šaltiniuose ji nebuvo pakankamai išskleista (Januškevičius, 2018, p. 36). 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje buvo įtvirtinta nuostata, jog Vyriausybę sudaro Prezidento paskirtas Ministras Pirmininkas ir jo siūlymu paskirti ministrai, o Vyriausybė, kaip visuma, turi gauti Seimo pritarimą savo programai, kad įgytų įgaliojimus. Ministras Pirmininkas nebuvo tik administracinė figūra – jis pirmininkavo Ministrų kabineto posėdžiams, organizavo jo darbą, koordinavo ministrų veiklą bei reprezentavo Vyriausybę Seime ir tarptautiniu mastu (Lesčius, 2004, p. 98). Jis turėjo formuoti Vyriausybės politinę darbotvarkę ir užtikrinti sprendimų įgyvendinimą. Šios aplinkybės rodo, kad Ministras Pirmininkas tarpukario Lietuvoje buvo ne tik formali pozicija, bet ir vienas iš kertinių vykdomosios valdžios elementų, užtikrinusių demokratinės sistemos veikimą iki 1926 m. perversmo.

Apibendrinant, 1920–1926 m. Lietuvos vyriausybė veikė pagal parlamentinės respublikos principus – ji buvo atsakinga Seimui ir turėjo jo pasitikėjimą, kad galėtų tęsti savo darbą. Svarstant Seimo įgaliojimus, būtina atsižvelgti ir į tai, kaip jo sprendimai lėmė vyriausybės struktūrą ir Ministro Pirmininko atsakomybės ribas. Nors Prezidentas formaliai vadovavo Ministrų kabinetui, svarbiausias asmuo buvo Ministras Pirmininkas – jis vadovavo Vyriausybei, koordinavo ministrų darbą ir atstovavo ją Seime (Lesčius, 2004, p. 98). Seimas turėjo išlaikyti kontrolę – jei nepasitikėjo Vyriausybe, ji turėjo atsistatydinti (Maksimaitis, 2005, p. 53). Per šį laikotarpį buvo įgyvendintos svarbios reformos: žemės reforma, švietimo plėtra, viešųjų finansų tvarkymas (Minelgaitė, Jakubavičienė, Jankauskienė, 2018, p. 165). Visgi, politinis nestabilumas trukdė

sklandžiam darbui – per šešerius metus pasikeitė net trylika vyriausybių (Šileikis, 2003, p. 36). Po 1926 m. perversmo situacija pasikeitė – Prezidentas tapo pagrindine valdžios figūra, o Ministro Pirmininko vaidmuo sumažėjo, jis liko labiau administracinis, nei politinis (Maksimaitis, 2005, p. 49).

3. LIETUVOS VYRIAUSYBĖ AUTORITARIZMO LAIKAIS 1926-1940 m.

1926–1940 m. Lietuvoje žymi esminį virsmą iš parlamentinės demokratijos į autoritarinį valdymą, kurio pradžia – 1926 m. gruodžio 17 d. perversmas. Jį inicijavo kariuomenė kartu su Tautininkų sąjunga, taip nutraukdami demokratinę valstybės raidą, grindžiamą Steigiamojo Seimo sukurtą parlamentine sistema. Po perversmo įtvirtinta valdžios sistema nutolo nuo ankstesnio valdžių padalijimo modelio ir pradėjo formotis prezidento dominuojamas režimas (Merkys, 2001, p. 421).

Iki perversmo galiojo 1922 m. Konstitucija, pagal kurią Seimas atliko esminį vaidmenį, o Vyriausybė buvo atsakinga šiai tautos atstovybei. Prezidento funkcijos buvo ribotos ir daugiau simbolinės, o ministrų kabinetas turėjo nuolat išlaikyti parlamento pasitikėjimą. Ši pusiausvyra buvo nutraukta 1926 m. gruodžio 17 d., kai teisėtai išrinktas Prezidentas Kazys Grinius buvo priverstas atsistatydinti, o laikinai Prezidento pareigas perėmė Seimo pirmininkas Aleksandras Stulginskis. Gruodžio 19 d. Seimas naujuoju valstybės vadovu išrinko Antaną Smetoną, taip įtvirtindamas naują politinę kryptį (Čepėnas, 1983, p. 532).

Nuo 1927 m. Prezidentas Antanas Smetona ėmėsi sistemingų veiksmų valdžiai centralizuoti. Pirmiausia buvo apribotos Seimo funkcijos, o Vyriausybė tapo visiškai priklausoma nuo Prezidento valios. Politinė opozicija neteko realios įtakos, o demokratinės teisės palaipsniui buvo ribojamos. Nors formaliai institucijos egzistavo, reali valdžia koncentravosi vienos rankose. Taip per trumpą laikotarpį buvo sunaikinta anksčiau kurta demokratinė sistema.

Autoritarinio režimo įsigalėjimas po 1926 m. perversmo padarė ilgalaikį poveikį Lietuvos politinei ir visuomeninei raidai. Parlamentinė demokratija buvo pakeista sprendimais, priimamais siauroje Prezidento ir jo artimiausios aplinkos aplinkoje. Politinis dalyvavimas buvo apribotas, o visuomenė neteko realių galimybių formuoti valdžią ar išreikšti alternatyvias pozicijas. Autoritarinio režimo įtvirtinimas neapsiribojo vien politinės valdžios centralizavimu – buvo siekiama ir visuomenės kontrolės per švietimą, spaudą bei tautinės tapatybės formavimą. Kaip nurodo E. Šileikis, Antano Smetonos valdymui būdinga „politinės ideologijos pliuralizmo ribojimas ir valstybės kišimasis į visuomeninį gyvenimą“ (Šileikis, 2003, p. 138). Nors režimas kurį laiką rodė stabilumą, politinės konkurencijos slopinimas silpnino sistemos dinamiką ir gebėjimą reaguoti į išorinius iššūkius. Mokslinėje literatūroje 1926 m. gruodžio 17 d. perversmas dažnai laikomas esminiu lūžio tašku tarpukario Lietuvoje. Tai buvo įvykis, pakeitęs ne tik valstybės valdymo struktūrą, bet ir politinės kultūros kryptį. Antano Smetonos įtvirtintas

autoritarinis režimas nutraukė demokratinę praktiką, veikusią pagal 1922 m. Konstitucijos modelį, ir panaikino parlamentarizmo kontrolės mechanizmus (Maksimaitis, 2005, p. 48).

Vienas reikšmingiausių žingsnių įtvirtinant autoritarinį valdymą buvo 1927 m. balandžio 12 d. Seimo paleidimas. Šis sprendimas panaikino vienintelę instituciją, turėjusią galimybę riboti Prezidento įgaliojimus ir užtikrinti vykdomosios valdžios atskaitomybę. Kaip akcentuoja, A. Senn, „Seimo paleidimas 1927 m. žymėjo svarbų posūkį Lietuvos politinėje raidoje, panaikinant parlamentinę kontrolę ir atveriant kelią autoritariniam valdymui“ (Senn, 1986, p. 248). Be Seimo, nebeliko jokio veikiančio mechanizmo, galinčio išreikšti politinį pasitikėjimą ar nepasitikėjimą Vyriausybe, o visa sprendimų galia sutelkta Prezidento rankose.

Prezidento konstitucinė padėtis Vyriausybės struktūroje tarpukario Lietuvoje keitėsi priklausomai nuo galiojusių konstitucinių aktų. 1920 m. birželio 10 d. Laikinojoje Konstitucijoje Prezidentas kartu su Ministrų kabinetu buvo laikomas vykdomosios valdžios dalimi. Prezidentas buvo renkamas Steigiamojo Seimo ir kartu su Ministrų Kabinetu vykdė valdžią, atstovaudamas valstybei bei pasirašydamas įstatymus (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 97). Ši padėtis atitiko parlamentinės demokratijos principus, kur Prezidentas veikė kaip konstitucinės sistemos dalis, tačiau nepriklausomas nuo tiesioginio tautos mandato.

1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucija formaliai numatė, kad Prezidentas yra Ministrų kabineto vadovas. Jis skyrė Ministrą Pirmininką, tvirtino Vyriausybės sudėtį ir turėjo teisę ją paleisti, tačiau reali vykdomosios valdžios kontrolė priklausė Ministrui Pirmininkui ir Seimo pasitikėjimą turinčiai Vyriausybei. Anot M. Maksimaičio, Prezidentas tuo laikotarpiu turėjo daugiau reprezentacinių funkcijų, o Ministras Pirmininkas faktiškai vadovavo Ministrų kabinetui ir koordinavo jo darbą (Maksimaitis, 2005, p. 53).

1928 m. Konstitucija ženkliai sustiprino Prezidento vaidmenį. Prezidentas ne tik pirmininkavo Ministrų tarybos posėdžiams, bet ir galėjo skirti bei atleisti ministrus savo nuožiūra, leisti dekretus, turinčius įstatymo galią. Šiuo laikotarpiu Prezidentas faktiškai susiliejo su Vyriausybe – jis tapo pagrindiniu politinės galios centru.

Prezidento galios, pradėtos stiprinti 1928 m., pasiekė kulminaciją 1938 m. Konstitucijoje, kuri formaliai panaikino parlamentinę pusiausvyrą. Jis buvo nebe Vyriausybės dalis, bet aukščiausias valstybės vadovas, veikiantis virš Vyriausybės ir Seimo. Prezidentas galėjo šaukti Ministrų tarybos posėdžius, jiems pirmininkauti, tvirtinti ir atleisti Vyriausybę be Seimo įsikišimo. Po 1938 m. Konstitucijos priėmimo vyriausybė faktiškai neteko politinio savarankiškumo – jos veikla buvo tiesiogiai priklausoma nuo

Prezidento valios. Ministrai nebeatsiskaitė parlamentui, o jų sprendimų laisvė buvo apribota vykdant valstybės vadovo nurodymus (Vaičaitis, 2016, p. 105). Ministrų kabineto veiklos kryptį faktiškai formavo Tautininkų partijos lyderiai, kuriems vadovavo pats Prezidentas.

1928 m. priimta Konstitucija instituciniu lygmeniu įteisino autoritarinį režimą. Prezidentas tapo valstybės vadovu, kurį rinko nebe Seimas, o speciali „Tautos Atstovybė“, suformuota Prezidentui palankių politinių jėgų. Be to, būtina pabrėžti, kad 1928 m. Konstitucija buvo paskelbta ne Seimo, o Prezidento dekretu, neorganizavus nei visuomenės konsultacijos, nei referendumo. Mykolo Romerio vertinimu, toks Konstitucijos priėmimo būdas neatitiko demokratinių principų – jis ją įvardijo kaip „konstitucinį provizoriumą“, nes ji nebuvo nei patvirtinta tautos, nei įtvirtinta pagal pripažintus teisėkūros standartus (Romeris, 1934, p. 317). Tai atskleidžia teisinės formos ir demokratinio turinio neatitikimą, būdingą autoritarinio valdymo įsitvirtinimui. Tai pašalino opozicijos galimybes daryti įtaką Prezidento rinkimams. Kaip pažymi V. Merkys, „1928 m. Konstitucija sukūrė tokią valdžios sistemą, kurioje prezidentas tapo pagrindiniu valdžios centru, o vyriausybė veikė tik kaip jo pavedimų vykdytoja“ (Merkys, 2001, p. 452).

Kartu su institucinėmis pertvarkomis autoritarinis režimas paveikė ir socialinę bei kultūrinę politiką. Vyriausybės veiksmai buvo nukreipti į tautinės tapatybės stiprinimą ir lietuviškumo plėtrą. Buvo ribojamos tautinių mažumų teisės, apribota jų kultūrinė saviraiška ir švietimas gimtąja kalba. Valstybinė propaganda skatino vieningą nacionalinę tapatybę ir ištikimybę autoritetui. Opozicinės partijos buvo draudžiamos, spaudos laisvė ribojama, o viešoji kritika – kontroliuojama. Pavyzdžiui, 1935 m. Spaudos įstatymas suteikė vidaus reikalų ministrui teisę iš anksto peržiūrėti ir cenzūruoti leidinius, o opozicinėje žiniasklaidoje reikalauti skelbti tam tikrus privalomus straipsnius (Minelgaitė, Jakubavičienė, Jankauskienė, 2018, p. 167). Tokia praktika sustiprino autoritarinę kontrolę ne tik instituciniu, bet ir informaciniu lygmeniu, tuo pačiu sumažindama visuomenės dalyvavimą politiniame gyvenime bei mažindama viešosios kritikos galimybes.

1936 m. priimtas Seimo įstatymas faktiškai pavertė parlamentą formalumu – visi kandidatai buvo atrenkami valdžios institucijų, o reali politinė konkurencija buvo panaikinta. Vyriausybė veikė visiškai priklausomai nuo prezidento ir jo paskirtų ministrų. Tokia institucijų transformacija turėjo įtakos ir valstybės gebėjimui reaguoti į išorinius geopolitinius iššūkius, kurių kulminacija buvo 1939–1940 m. įvykiai.

1939 m. kovo 20 d. Vokietija pateikė ultimatumą dėl Klaipėdos krašto, o jau kovo 22d. Lietuva, neturėdama tarptautinės paramos, buvo priversta pasirašyti sutartį dėl krašto perdavimo (Machovenko, Valančienė, 2020, p. 117).

1940 m. birželio 14 d. Sovietų Sąjunga pateikė ultimatumą, kurį Lietuva tą pačią dieną priėmė. Šis sprendimas tapo esmine sąlyga sovietinei okupacijai ir valstybės nepriklausomybės netekimui (Anušauskas, 2015, p. 131).

Apibendrinant, 1926–1940 m. Lietuvos Vyriausybės veikla vyko autoritarinio režimo sąlygomis, kai politinė valdžia buvo sutelkta Prezidento rankose. Po 1926 m. perversmo nutrūko demokratinės valstybės raida ir buvo panaikinti pagrindiniai parlamentinės santvarkos principai. Nors formaliai vyriausybė egzistavo, jos veikla tapo priklausoma nuo Prezidento valios, o Ministrų kabinetas neteko politinio savarankiškumo (Vaičaitis, 2012, p. 105). 1928 ir 1938 m. Konstitucijų pagrindu buvo įteisintas prezidentinis valdymo modelis, kur Prezidentas veikė kaip aukščiausias politinės valdžios centras, turėdamas neribotą galimybę skirti ir atleisti ministrus bei leidžiant teisės aktus savo nuožiūra (Merkys, 2001, p. 452).

Autoritarinė sistema veikė ne tik institucinėje, bet ir visuomeninėje srityje – buvo suvaržyta spauda, apribotos mažumų teisės, o opozicinė veikla faktiškai uždrausta. Kaip akcentuoja E. Šileikis, valstybė kišosi į pilietinį gyvenimą ir riboja politinių idėjų įvairovę (Šileikis, 2003, p. 138). Toks valdymas trumpuoju laikotarpiu suteikė stabilumo, tačiau kartu mažino valdžios lankstumą ir visuomenės įsitraukimą, o tai ilgainiui silpnino valstybės atsparumą. Be to, 1928 m. Konstitucija buvo paskelbta Prezidento dekretu, neįtraukus tautos valios – tai rodė aiškų demokratijos standartų ignoravimą (Romeris, 1934, p. 317).

3.1. Vyriausbinio valdymo epocha 1926-1938m.

Laikotarpis 1926- 1938 m. Lietuvos istorijoje žymi radikalų posūkį valstybės valdymo modelyje – po 1926 m. gruodžio 17 d. perversmo įsitvirtino autoritarinis Prezidento Antano Smetonos režimas. Vienas iš svarbiausių žingsnių stiprinant prezidento įgaliojimus buvo 1928 m. Konstitucija, kuri įteisino prezidento teisę skirti ir atleisti ministrus savo nuožiūra, daryti įtaką teisėkūros procesui ir priimti esminius politinius sprendimus. Autoritarinio režimo įsigalėjimas Lietuvoje po 1926 m. perversmo paveikė ne tik politinę sistemą, bet ir visą visuomenės gyvenimą. Pradėtos riboti piliečių politinės ir pilietinės teisės, o valstybinė propaganda akcentavo tautinę vienybę bei lojalumą prezidentui. Opozicinės politinės jėgos buvo represuojamos, o alternatyvios nuomonės buvo slopinamos cenzūros ir administracinių priemonių pagalba (Jarašiūnas, 2007, p. 132).

Vyriausybė, veikianti pagal 1928 m. Konstituciją, tapo prezidento valios vykdytoja. Ministrai buvo jam pavaldūs, o politiniai sprendimai buvo priimami Prezidento kabinete. Nors prezidento vadovaujama vyriausybė deklaravo nacionalinius interesus ir išlaikė valstybės suverenitetą, faktiškai ji tapo vykdomosios galios priemone, realizuojančia vieno asmens politinę darbotvarkę. Politinis stabilumas buvo pasiektas slopinant opoziciją ir sutelkiant sprendimų priėmimą prezidento rankose (Jarašiūnas, 2007, p. 134).

Vienas ankstyviausių ir reikšmingiausių žingsnių, kuriuos žengė Antano Smetonos režimas, buvo valstybinio kontrolės mechanizmo įvedimas 1927 metais. Šis žingsnis turėjo dvejopą tikslą – stiprinti administracinį aparatą ir sukurti represinę struktūrą, skirtą politinei opozicijai suvaldyti. Anot A. Senn, nuo šio laikotarpio buvo pradėta nuosekliai riboti politinių partijų veiklą ir žiniasklaidos laisvę (Senn, 1986, p. 215).

Iki 1936 m., kai buvo priimtas Draugijų įstatymas, suteikęs vidaus reikalų ministrui teisę uždrausti bet kurią organizaciją „valstybės ir tautos saugumo sumetimais“, Lietuvoje dar veikė kelios opozicinės partijos. Tarp jų buvo Lietuvių krikščionių demokratų partija (LKDP) ir Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga (LVLS), tačiau jų veikla buvo griežtai kontroliuojama. Šios partijos patyrė nuolatinius spaudimus – jų leidiniai cenzūruojami, o vieši susirinkimai draudžiami (Šileikis, 2003, p. 370).

Kaip pažymi konstitucinės teisės ekspertas Egidijus Šileikis, tarpukario konstitucijose politinės partijos formaliai neegzistavo kaip sąvoka – jos buvo įtrauktos į „draugijų ir sąjungų“ kategoriją, o 1936 m. Draugijų įstatymas tapo teisiniu pagrindu, leidusiu visiškai pašalinti pliuralizmą ir uždrausti opozicines partijas (Šileikis, 2003, p. 370).

Po šio įstatymo įsigaliojimo vienintele legali politinė jėga liko Lietuvių tautininkų sąjunga. Visos kitos partijos buvo paskelbtos nelegaliomis, jų veikla uždrausta, o daugelis veikėjų patyrė persekiojimą. Svarbu paminėti ir tai, kad ši centralizuota vienpartinė sistema nebuvo taikoma visos šalies mastu – išimtį sudarė Klaipėdos kraštas, kuris pagal autonominį statusą išlaikė daugiapartinę sistemą, nepaisant to, kad likusioje Lietuvos teritorijoje autoritarinis režimas buvo visiškai įtvirtintas (Minelgaitė, Jakubavičienė, Jankauskienė, 2018, p. 167).

Po 1926 m. perversmo opozicinės partijos nebuvo panaikintos iš karto, tačiau jų veikla buvo sistemingai ribojama. Iki 1936 m. dar egzistavo kelios opozicinės jėgos, tačiau jų galimybės veikti ir daryti politinę įtaką buvo minimalios. 1936 m. priimtas Draugijų įstatymas užtikrino galutinį perėjimą prie vienpartinės sistemos – politinis pliuralizmas buvo sunaikintas, o opozicinės organizacijos buvo uždraustos (Šileikis, 2003, p. 370). Kaip parodė praktika, jau po kelių dienų šiuo įstatymu buvo pasinaudota. 1936 m. vasario 1 d. priimtas Draugijų įstatymas tapo pagrindu opozicinių politinių partijų likvidavimui. Jau vasario 6 d. vidaus reikalų ministras generolas Julius Čaplikas pasinaudojo įstatyme numatyta teise ir pasirašė nutarimą uždaryti Krikščionių demokratų, Valstiečių liaudininkų, Socialdemokratų ir net Tautininkų sąjungininkę Ūkininkų partiją. Šis sprendimas, priimtas vos per kelias dienas nuo įstatymo įsigaliojimo, faktiškai įtvirtino vienpartinę sistemą ir pašalino bet kokią realią politinę alternatyvą (Minelgaitė, Jakubavičienė, Jankauskienė, 2018, p. 167). Tokiu būdu buvo suformuotas galutinis autoritarinio režimo pamatas.

Ekonomikos srityje autoritarinis režimas orientavosi į nacionalinio ūkio stiprinimą. Tautininkų valdžia skatino lietuviškos pramonės ir prekybos augimą, ribodama užsienio kapitalo įtaką bei investicijas. Žemės ūkis išliko pagrindiniu ekonomikos sektoriumi – buvo tęsiama 1922 m. pradėta žemės reforma, o valstybė rėmė smulkiuosius ir vidutinius ūkininkus, taip siekdama palaikyti kaimo gyventojų lojalumą ir užtikrinti socialinį stabilumą (Merkys, 2001, p. 334).

Autoritarinis režimas pasitelkė švietimo ir propagandos sistemą tautinės tapatybės formavimui. Tautininkų valdžia ypatingą dėmesį skyrė jaunimo auklėjimui ir švietimui, pabrėždama lojalumą valstybei ir stipraus lyderio idėją. Propagandinės kompanijos buvo organizuojamos viešojoje erdvėje, o mokyklų programose akcentuotas patriotizmo ugdymas. Tautinė ideologija tapo valdančiojo režimo legitimumo šaltiniu, o valstybės kontroliuojama žiniasklaida skleidė vieningą politinį naratyvą (Gražiškis, 1938, p. 26).

Režimas išlaikė socialinę ramybę per kontrolę, bet taip pat vykdė ribotas socialines programas. Viena iš jų buvo nuolatinė valstybės parama žemės ūkiui, kuris turėjo esminę reikšmę Lietuvos ūkinei pusiausvyrai ir buvo svarbiausias valdžios ramstis regionuose.

Nepaisant kai kurių socialinių iniciatyvų, Prezidento Antano Smetonos režimas itin griežtai kontroliavo ir ribojo politinę opoziciją. Streikai buvo uždrausti, profesinių sąjungų veikla apribota, o opozicinių partijų nariai – nuolat sekami, persekiojami ir kalinami. Kaip pažymi V. Merkys, valdžia sistemingai slopino darbo judėjimus bei kitus opozicinius sluoksnius, siekdama užkirsti kelią bet kokiai konkurencijai politinėje erdvėje (Merkys, 2001, p. 334). Valstybės vaidmuo nuosekliai plėtėsi visose gyvenimo srityse – nuo ekonomikos iki švietimo. Buvo steigiamos valstybinės įmonės, remiami nacionalinio kapitalo iniciatyvos, tačiau tuo pat metu stiprėjo informacijos kontrolė ir kūrybos cenzūra. Švietimo ir propagandos priemonėmis buvo kryptingai formuojama vieninga tautinė tapatybė, o kritinis mąstymas slopinamas.

Apibendrinant, 1926–1938 m. laikotarpiu Lietuvoje susiformavo autoritarinis prezidentinis valdymas, kuriame Vyriausybė veikė nebe kaip savarankiška institucija, bet kaip Prezidento valios vykdytoja. 1928 m. Konstitucija įtvirtino Smetonos dominuojančią padėtį, o politinė sistema buvo pakeista panaikinant demokratinę kontrolę. 1936 m. Draugijų įstatymas galutinai panaikino politinių alternatyvų įvairovę, palikdamas tik vieną legalią partiją – Tautininkų sąjungą. Visgi ši vienpartinė sistema neapėmė Klaipėdos krašto, kuriame dėl autonomijos išliko daugiapartinė aplinka (Minelgaitė, Jakubavičienė, Jankauskienė, 2018, p. 167). Autoritarinis režimas rėmėsi ne tik administraciniu valdymu, bet ir propaganda bei švietimo sistema, kurios pagalba buvo formuojama vieninga tautinė tapatybė. Nors tam tikros socialinės programos padėjo išlaikyti tvarką, politinių teisių suvaržymai ir kritikos slopinimas ilgainiui mažino visuomenės dalyvavimą ir silpnino valstybės gebėjimą atsisipirti išorės pavojams.

3.2. Lietuvos vyriausybė 1938m. Konstitucijos galiojimo metais

1938 m. Lietuvos Konstitucija žymėjo galutinį autoritarinio režimo įtvirtinimą šalies valdymo sistemoje. Vyriausybės padėtis šiuo laikotarpiu iš esmės pasikeitė – ji tapo visiškai priklausoma nuo Prezidento, kuris buvo valstybės vadovas ir turėjo aukščiausią valdžią tiek įstatymų leidybos, tiek vykdomosios valdžios srityse (Maksimaitis, 2005, p. 60). Vyriausybę sudarė Ministras Pirmininkas ir ministrai, tačiau jų skyrimą ir atleidimą reguliavo tik Prezidento valia (Vaičaitis, 2012, p. 105).

1938 m. Lietuvos Konstitucija žymėjo kulminacinį autoritarinio režimo įtvirtinimo etapą, radikaliai transformuodama valstybės valdymo struktūrą ir galutinai pašalindama bet kokius parlamentinės demokratijos elementus. Pagal šią konstitucinę aktą Prezidentas buvo iškeltas į aukščiausią valdžios poziciją, nepriklausydamas Vyriausybei ir būdamas aukščiau už visas kitas valstybės institucijas. Prezidentui buvo suteikta teisė šaukti Ministrų tarybos posėdžius, jiems pirmininkauti ir aktyviai dalyvauti jų veikloje, o tai, kaip teisingai pažymi M. Maksimaitis, reiškė, kad Ministrų taryba tapo tiesiogiai Prezidentui pavaldžiu politiniu organu, besąlygiškai vykdančiu jo valią (Maksimaitis, 2011, p. 189).

Prezidentas galėjo bet kuriuo metu paleisti Seimą ar net atleisti Ministrą Pirmininką, taip visiškai panaikindamas vyriausybės atskaitomybę parlamentui ir paversdamas ją visiškai priklausoma nuo Prezidento politinės valios (Šileikis, 2003, p. 145). Seimo galios pagal 1938 m. Konstituciją buvo drastiškai apribotos. Nors Seimas ir galėjo svarstyti įstatymų projektus, galutinis sprendimas dėl jų priėmimo priklausė Prezidentui, kuris turėjo teisę nepatvirtinti Seimo priimto įstatymo projekto ir jį atmesti arba paleisti patį Seimą, jei šis nesutikdavo su Prezidento sprendimu (Eidintas, Lopata, 2017, p. 126).

Ši konstitucinė permaina galutinai panaikino parlamentinės atsakomybės principą – vyriausybė nebeturėjo pareigos turėti Seimo pasitikėjimo ir tapo politiškai atsakinga tik Prezidentui (Jucevičienė et al., 2019, p. 36). Tokiu būdu Ministrų kabineto egzistavimas ir veikla priklausė nebe nuo tautos atstovybės, bet išskirtinai nuo Prezidento valios. Tokia valdžių sistema galutinai įtvirtino autoritarinį valdymą, kuriame Prezidentas tapo vieninteliu ir nepakeičiamu politinės galios šaltiniu valstybėje.

Konstituciją žymėjo galutinį konstitucinės sistemos lūžį – ji panaikino Seimo galias ir Ministrų kabineto atsakomybę tautos atstovybei, visiškai subordinuodama vykdomąją valdžią Prezidentui. Tokiu būdu buvo užbaigtas valstybės perėjimas į autoritarinį valdymą, kuriame konstitucinis balansavimas tarp valdžių šakų neegzistavo (Jucevičienė et al., 2019, p. 36). Šis Lietuvos valdymo modelis rėmėsi vadinamuoju „vado principu“,

būdingu ir kitoms to meto autoritarinėms valstybėms. Lietuvoje tai reiškė sąmoningą Prezidento institucijos stiprinimą, siekiant ją paversti tautos vienybės simboliu ir garantu. Vyriausybė šioje struktūroje atliko tik administracinio vykdytojo vaidmenį, įgyvendindama Prezidento nustatytą politinę darbotvarkę (Minelgaitė, Jakubavičienė, Jankauskienė, 2018, p. 167). Nepaisant pakitusio politinio statuso, vyriausybės pagrindinės funkcijos iš esmės išliko tradicinės: administracinis valdymas, valstybės reikalų tvarkymas ir įstatymų įgyvendinimas. Pagrindinis pokytis slėpėsi šių funkcijų vykdymo pobūdyje, kuris tapo griežtai subordinuotas Prezidento valiai ir direktyvoms (Maksimaitis, 2005, p. 61). Vyriausybė prarado savo autonomiją ir virto instrumentu, skirtu įgyvendinti Prezidento politinius sprendimus be realaus savarankiško svarstymo ar iniciatyvos. Kitaip tariant, 1938 m. Konstitucijos galiojimo laikotarpiu Lietuvos vyriausybė patyrė reikšmingą politinio savarankiškumo praradimą. Ši transformacija lėmė vyriausybės veiklos centralizaciją ir jos visišką priklausomybę nuo vieno asmens – Prezidento (Maksimaitis, 2011, p. 192).

Ši valdžios koncentracija vieno asmens rankose atspindėjo bendrą autoritarinių režimų tendenciją, kurioje vykdomoji valdžia dominuoja prieš įstatymų leidžiamąją ir teisminę valdžias. Toks valdymo modelis turėjo reikšmingų pasekmių ne tik politiniam, bet ir visuomeniniam šalies gyvenimui. Demokratinė institucijų silpnėjimas ir politinės konkurencijos slopinimas riboja piliečių galimybes dalyvauti valstybės valdyme ir reikšti savo nuomonę. Autoritarinis režimas rėmėsi stipraus lyderio kultu ir tautine vienybe, tačiau šis stabilumas buvo pasiektas demokratijos sąskaita. Šis laikotarpis žymi galutinį Lietuvos perėjimą prie autoritarinio valdymo, kuriame valdžių padalijimo principas buvo iš esmės ignoruojamas, o visa politinė galia buvo sutelkta vieno asmens rankose.

Pagal 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstituciją, Prezidentas buvo Vyriausybės dalis – jis skirdavo Ministrą Pirmininką ir tvirtino ministrus, tačiau Ministrų kabinetas privalėjo turėti Seimo pasitikėjimą, o tai riboją Prezidento įtaką vykdomajai valdžiai (Maksimaitis, 2005, p. 53). 1928 m. Konstitucija ženkliai sustiprino Prezidento pozicijas – nors formaliai jis vis dar buvo vyriausybės vadovas, iš tikrųjų vyriausybė tapo pavaldžia Prezidento institucijai: jis galėjo skirti ir atleisti ministrus savo nuožiūra, tvirtinti vyriausybės sudėtį bei spręsti dėl jos išlikimo (Vaičaitis, 2012, p. 105). 1938 m. Konstitucija įtvirtino Prezidentą kaip aukščiausią valstybės instituciją, nepriklausomą nuo Vyriausybės – jis galėjo šaukti ir pirmininkauti Ministrų tarybos posėdžiams, skirti ar atleisti Ministrų kabinetą be Seimo pritarimo, o vyriausybė tapo išimtinai Prezidentui pavaldžiu vykdomuoju organu (Maksimaitis, 2011, p. 189). Ši raida atspindi aiškų perėjimą nuo parlamentinės atsakomybės modelio prie prezidentinio, o vėliau –

autoritarinio valdymo, kuriame valdžios koncentracija buvo sutelkta Prezidento rankose. Nors valdžios svertai akivaizdžiai perėjo Prezidentui, būtina pažymėti, kad vyriausybė formaliai išliko kaip savarankiška konstitucinė institucija, kurios veikla buvo grindžiama teisinėmis normomis.

Apibendrinant, 1938 m. Konstitucijos laikotarpiu Lietuvos valdymo sistema pasiekė visišką autoritarizmo įtvirtinimo stadiją. Prezidentas tapo aukščiausia politine figūra, o Vyriausybė – jam pavaldi institucija, nebeturėjusi nei politinio savarankiškumo, nei atsakomybės tautos atstovybei (Maksimaitis, 2005, p. 60). Ši konstitucinė reforma leido Prezidentui nevaržomai formuoti Ministrų kabinetą, kontroliuoti Seimą ir vadovauti Ministrų tarybos posėdžiams (Maksimaitis, 2011, p. 189). Seimas neteko realios įtakos teisėkūrai, o vykdomoji valdžia buvo centralizuota Prezidento rankose (Jucevičienė et al., 2019, p. 36). Tuo pat metu visuomenėje silpnėjo demokratinės institucijos, o piliečių politinio dalyvavimo galimybės buvo apribotos. Visa tai rodo, kad 1938 m. Konstitucija tapo pagrindu galutiniam perėjimui prie vieno asmens dominuojamo valdymo modelio, kuriame demokratinės pusiausvyros principai buvo paneigti.

IŠVADOS

1. Išanalizavus vyriausybės sampratos raidą 1918–1940 m. Lietuvoje, nustatyta, kad ši samprata kito priklausomai nuo politinio režimo pobūdžio. Demokratinio laikotarpiu (1918–1926 m.) vyriausybė buvo parlamentui atskaitinga institucija, kurios veikla rėmėsi kolegialumo ir parlamentinės atsakomybės principais. Autoritariniu laikotarpiu (1926–1940 m.) vyriausybė tapo prezidentui pavaldžia administracine institucija, praradusia politinį savarankiškumą. Šis skirtumas parodo, kad vyriausybės konstitucinis statusas tiesiogiai priklauso nuo konstitucinės santvarkos ir valdžių sąveikos modelio.
2. Tyrimo metu nustatyta, kad vyriausybės formavimo mechanizmas, funkcijos ir įgaliojimai buvo esminiai konstitucinės struktūros elementai, kurių turinį lėmė galioję konstituciniai dokumentai. 1922 m. Konstitucija įtvirtino parlamentinį valdymo modelį, kuriame prezidento ir Seimo sąveika formavo atsakingą vyriausybę. Po 1926 m. perversmo 1928 ir 1938 m. Konstitucijose šis modelis buvo paneigtas, o vyriausybė tapo Prezidento paskirta ir jam atskaitinga. Nepaisant šios transformacijos, pagrindinės vyriausybės funkcijos – įstatymų vykdymas, krašto apsauga, užsienio politika ir administracinė veikla – išliko nepakitusios formaliai, bet pakito jų konstitucinis ir politinis turinys.
3. Vyriausybės vieta valdžių padalijimo sistemoje yra dinamiška ir tiesiogiai priklauso nuo politinio režimo pobūdžio. 1922 m. Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimo principas užtikrino vyriausybės atskaitomybę parlamentui. Tačiau vėlesniu autoritariniu laikotarpiu šis principas buvo de facto paneigtas, nes valdžia buvo centralizuota prezidento rankose. Tokiu būdu vyriausybė tapo nebe nepriklausoma valdžios šaka, bet prezidento politinės valios įgyvendintoja.
4. Analizuojant Lietuvos vyriausybės konstitucinio statuso raidą 1918–1940 m., nustatyta, kad konstitucinė struktūra ir reali valdžios praktika skyrėsi priklausomai nuo laikotarpio. 1918–1926 m. vyriausybė buvo demokratiškai legituota ir parlamentui atskaitinga institucija, tačiau nuo 1926 m. įvykusio perversmo ji virto prezidentui pavaldžiu administraciniu organu. 1928 ir 1938 m. Konstitucijose įtvirtinta valdžių koncentracija Prezidento rankose lėmė vyriausybės, kaip politinio subjekto, devalvaciją. Tai rodo, kad konstitucinis statusas nėra statiškas – jis formuojamas tiek teisiniuose aktuose, tiek valdžios praktikose.
5. Tyrimo duomenys leidžia daryti išvadą, kad autoritarinio valdymo laikotarpiu Lietuvos vyriausybė prarado daugumą demokratinio valdymo bruožų. Prezidento

institucijai suteikti įgaliojimai tiesiogiai lemė vyriausybės priklausomumą, jos neatskaitomybę parlamentui ir sumažėjusį politinį veiksmingumą. Nors galima konstatuoti tam tikrą administracinį efektyvumą, jis buvo pasiektas demokratijos sąskaita. Šią tendenciją kritiškai įvertino ir tyrime nagrinėti teisininkai bei istorikai, pabrėždami, kad tokie pokyčiai mažino piliečių teisių apsaugą ir atitolo nuo demokratinio valstybės modelio.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Istoriniai teisės aktai:

1. Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920-06-12, Nr. 37-407.
2. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. Lietuvos valstybės tarybos priimti 1919 m. balandžio mėn. 4 d. Priedėlis prie Laikinosios Vyriausybės žinių Nr. 6/24a.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100-799.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 275-1778.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vyriausybės žinios, 1938, Nr. 608-4271.
6. Lietuvos tarybos 1918 m. vasario 16 d. nutarimas // Maksimaitis M. Mažoji konstituenta: Lietuvos taryba atkuriant valstybingumą. Vilnius: Justitia, 2011.

Specialioji literatūra:

7. Birmontienė T. Konstitucinės teismų nepriklausomumo doktrinos bruožai // Konstitucinė jurisprudencija, 2013, 3(31).
8. Birmontienė T., et al. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
9. Janušauskas A. Tautininkų ideologijos įtaka teisėkūrai // Parlamento studijos, 2014, 17, p. 45–62.
10. Jarašiūnas E. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio teisės mokykla, 2012.
11. Jarašiūnas E. Teisminės valdžios organizacijos ir veiklos konstitucinės problemos // Birmontienė T. (sud.). Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 295–314.
12. Machovenko J. 1918 m. lapkričio 2 d. – 1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos konstituciniai aktai – dvi atskiros konstitucijos ar dvi to paties konstitucinio akto redakcijos? [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/view/10844/8979>[žiūrėta: 2025-02-27).
13. Machovenko J., Valančienė D. Constitutional foundations for the coordination of receipted and national Lithuanian Law in 1918–1920. [interaktyvus]. Prieiga per

- internetą: <http://konstlegalstudies.com.ua/wp-content/uploads/2021/07/8.-Machovenko.pdf>[žiūrėta: 2025-02-16).
14. Machovenko J. et al. Valstybės politinis režimas pagal 1918–1919 m. Lietuvos konstitucinius aktus. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/view/26595/25976> [žiūrėta: 2025-03-23].
 15. Maksimaitis M. Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002.
 16. Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). Vilnius: Justitia, 2005.
 17. Maksimaitis M. Mažoji konstituenta: Lietuvos taryba atkuriant valstybingumą. Vilnius: Justitia, 2011.
 18. Maksimaitis M. Teismų santvarkos pagrindų formavimas Lietuvoje (1918–1933) // *Jurisprudencija*, 2013, 20(2), p. 375–390.
 19. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
 20. Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928.
 21. Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. I dalis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 1937.
 22. Römeris M. Teisinės minties palikimas. Vilnius: Minties leidykla, 1990.
 23. Römeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. I dalis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidinys, 1934.
 24. Sinkevičius V. Delimitation of the powers of the Seimas and the Government: some aspects of constitutional doctrine // *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 1(119).
 25. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
 26. Vaičaitis V. Lietuvos konstitucionalizmo istorija (istorinė Lietuvos konstitucija): 1387 m.–1566 m.–1791 m.–1918 m.–1990 m. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2016.
 27. Vaičaitis V. Suvereniteto samprata ir 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Lietuvos Respublikos konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai. Vilnius: Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra, Lietuvos notarų rūmai, 2012, p. 41–54.
 28. Žalimas D. Demokratinės valstybės pagrindai 1922 m. Lietuvos valstybės Konstitucijoje // *Parlamento studijos*, 2017

Kiti šaltiniai

29. Klimas P. Dienoraštis. 1915.XII.1–1919.1.19. [Rankraštis].
30. Bauža Č., Kasauskienė V. Lietuvos vyriausybės 1918.XI.11–1940.VI.15. Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1993.
31. Visuotinė lietuvių enciklopedija. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.vle.lt/straipsnis/valstybes-forma/> [žiūrėta: 2025-02-17).
32. Senn A. E. Lithuania 1940: Revolution from Above. Amsterdam: Rodopi, 2007.
33. Lane T. Lithuania: Stepping Westward. London: Routledge, 2001.
34. Plakans A. A Concise History of the Baltic States. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
35. Smith D. J. The Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania. London: Routledge, 2002.
36. Norkus Z. An Unproclaimed Republic: The Lithuanian Soviet Socialist Republic of 1918–1919 and the Dawn of Modern Lithuania. Leiden: Brill, 2014.
37. Anušauskas A. Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras. Vilnius: LGGRTC, 2015.
38. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija. (2019). *Lietuvos Respublikos ministrų kabinetai 1918–1940*. Vilnius.
39. Senn, A. E. (2007). *Lithuania 1940: Revolution from Above*. Amsterdam: Rodopi.
40. Lane, T. (2001). *Lithuania: Stepping Westward*. London: Routledge.
41. Norkus, Z. (2014). *An Unproclaimed Republic: The Lithuanian Soviet Socialist Republic of 1918–1919 and the Dawn of Modern Lithuania*. Leiden: Brill.
42. Bauža, Č., Kasauskienė, V. (1993). *Lietuvos vyriausybės 1918.XI.11–1940.VI.15*. Vilnius: Lietuvos istorijos institutas.

SANTRAUKA

Lietuvos vyriausybės konstitucinis statusas 1918-1940 m.

Karina Valentavičiūtė

Magistro baigiamajame darbe analizuojamas Lietuvos vyriausybės konstitucinis statusas ir jo raida 1918–1940 m. laikotarpiu. Tyrimo objektas – vyriausybės vieta ir funkcijos tarpukario Lietuvos konstitucinėje sistemoje, atsižvelgiant į skirtingus valstybės valdymo etapus. Darbe nagrinėjama vyriausybės samprata, formavimo tvarka, funkcijos ir įgaliojimai, taip pat jos santykiai su kitomis valdžios šakomis – Valstybės Taryba, Seimu ir Prezidentu. Tyrime išskiriami du pagrindiniai laikotarpiai – demokratinės santvarkos metai (1918–1926 m.) ir autoritarinio valdymo laikotarpis (1926–1940 m.).

Pirmojoje darbo dalyje aptariama laikinosios vyriausybės veikla 1918–1920 m., jos santykiai su Lietuvos Valstybės Taryba, Steigiamojo Seimo veikla bei vyriausybės funkcijos pagal 1920 m. ir 1922 m. Konstitucijas. Nustatyta, kad šiuo laikotarpiu vyriausybė veikė parlamentinės kontrolės sąlygomis ir buvo atsakinga Seimui.

Antrojoje darbo dalyje analizuojamas autoritarinės valdžios laikotarpis po 1926 m. perversmo. Išnagrinėta, kaip vyriausybės konstitucinis statusas buvo pakeistas 1928 m. ir 1938 m. Konstitucijose, suteikiant Prezidentui Antanui Smetonai išskirtines galias. Šiuo laikotarpiu vyriausybė prarado politinę autonomiją ir tapo Prezidento pavaldžiu administraciniu organu. Darbo rezultatai leidžia teigti, kad Lietuvos vyriausybės konstitucinis statusas 1918–1940 m. buvo dinamiškas ir kito priklausomai nuo konstitucinių reformų bei politinės situacijos šalyje. Demokratinės santvarkos laikotarpiu vyravo valdžių padalijimo principas ir parlamentinė vyriausybės atsakomybė. Autoritarizmo laikotarpiu vyriausybės veikla tapo subordinuota Prezidentui, o valdžių padalijimo principas buvo stipriai apribotas.

SUMMARY

The constitutional status of the Lithuanian government in 1918-1940

Karina Valentavičiūtė

The Master's thesis analyses the constitutional status of the Government of Lithuania and its development during the period from 1918 to 1940. The object of the research is the position and functions of the Government within the constitutional system of interwar Lithuania, taking into account the different stages of state governance.

The thesis examines the concept of the Government, its formation procedure, functions, and powers, as well as its relations with other branches of government – the Council of State, the Seimas (Parliament), and the President. The research distinguishes two main periods – the years of democratic governance (1918–1926) and the period of authoritarian rule (1926–1940).

The first part of the thesis discusses the activities of the Provisional Government from 1918 to 1920, its relations with the Council of State of Lithuania, the activities of the Constituent Assembly, and the functions of the Government under the Constitutions of 1920 and 1922. It was established that during this period the Government operated under parliamentary control and was accountable to the Seimas

The second part of the thesis analyses the period of authoritarian rule after the 1926 coup. It examines how the constitutional status of the Government was changed in the Constitutions of 1928 and 1938, granting exclusive powers to President Antanas Smetona. During this period, the Government lost its political autonomy and became a subordinate administrative body of the President. The results of the research allow to conclude that the constitutional status of the Government of Lithuania between 1918 and 1940 was dynamic and changed depending on constitutional reforms and the political situation in the country. During the period of democratic governance, the principle of separation of powers and the Government's accountability to the Parliament prevailed. In the period of authoritarianism, the activities of the Government became subordinated to the President, and the principle of separation of powers was significantly restricted.