

VYRIAUSYBĖS DARBO REGLAMENTAS TARPUKARIO LIETUVOJE: AR TOKS TEISĖS AKTAS GALIOJO?

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolas Romeris universiteto Teisės mokyklos
 Viešosios teisės institutas
 Elektroninis paštas: ieva@mruni.eu

Pateikta 2020 m. kovo 3 d., parengta spaudai 2020 m. gegužės 7 d.

DOI: 10.13165/JUR-20-27-1-01

Santrauka. *Per dviejų dešimtmečių laikotarpį teisės aktas, reglamentuojantis tarpukario Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų darbo tvarką, nebuvo priimtas. O jeigu ir buvo, tai jis nebuvo paskelbtas leidinyje „Vyriausybės žinios“, nors jame buvo paskelbtų kitų institucijų, pavyzdžiui, Antano Smetonos Lituanistikos instituto, Tautos ūkio tarybos, Vidurinių muzikos mokyklų darbo veiklos reglamentų-statutų.*

Per minėtą laikotarpį buvo siekta keletą kartų parengti tokį dokumentą – jis vadinosi arba Ministrų Kabineto statutas, arba Administracinės santvarkos statutas. Šių teisės aktų projektai buvo rengiami 1919, 1925–1927, 1939 metais.

Pats išsamiausias buvo 1939 metų Valstybės Tarybos pradėtas rengti Administracinės santvarkos statuto projektas. Planuota, kad šis dokumentas turėjo reglamentuoti ne tik Ministrų Tarybos sudėtį, kompetenciją, darbo tvarką, bet ir ministro pirmininko teisinį statusą, jo santykį su valstybės vadovu, ministro pirmininko ir ministrų priesaikų tekstą, ministrų pavadavimą, socialines garantijas, taip pat darbo užmokesčio sudėtį ir dydį, ministrų veiklos apribojimus, tarnybinę atsakomybę, ministerijų administracinę struktūrą. Pirmąkart buvo siekta Statuto normomis nustatyti teisinį reguliavimą dėl skundų ir prašymų priėmimo bei nagrinėjimo tvarkos ministerijose. Šis projektas savo struktūra labiausiai primena šiuolaikinės Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo ir Vyriausybės darbo reglamento nuostatas.

Tai, kad tokio pobūdžio dokumentas per du dešimtmečius nebuvo priimtas, galima paaiškinti tuo, kad iš pradžių jauna valstybė susidūrė su dideliais iššūkiais, kuriuos reikėjo spręsti nedelsiant (Vilniaus krašto, Klaipėdos krašto, užsienio politika, valstybės kreditai), vėliau – su įsigalėjusiu autoritariniu režimu ir neaiškiu valstybės valdžių padalijimu bei su tuo, kad apskritai tarpukario Lietuvoje nebuvo priimti ir kiti su vykdomąja valdžia susiję teisės aktai – Valstybės tarnybos įstatymas, Administracinio teismo įstatymas, taip pat su tuo, kad tarpukario Lietuvoje nesivystė administracinės teisės mokslas.

Atliekant šį tyrimą, daugiausia remtasi Lietuvos centriniame valstybės archyve saugomais dokumentais.

Reikšminiai žodžiai: Ministrų Kabineto statutas, Ministrų Tarybos statutas, Administracinės santvarkos statutas.

Įvadas

Vyriausybės, ministrų kabinetai ar ministrų tarybos veikia pagal tam tikras taisykles. Dažniausiai tos taisyklės yra įtvirtintos valstybių konstitucijose, įstatymuose, darbo reglamentuose, pavyzdžiui, pagrindiniai Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisinio statuso, sudėties, kompetencijos, darbo tvarkos klausimai yra reglamentuojami Konstitucijos¹, Vyriausybės įstatymo², kitų įstatymų, taip pat Vyriausybės darbo reglamento³ nuostatose. Ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų darbo tvarka taip pat reglamentuojama minėtais teisės aktais, nuostatais ir reglamentais. Straipsnyje tiriama, ar tarpukario Lietuvoje be galiojusių konstitucinių normų buvo parengtas ir galiojo įstatymas ar poįstatyminis teisės aktas, nustatantis to meto vyriausybės teisinį statusą, sudėtį, kompetenciją, darbo tvarką, ministerijų darbo tvarką, vyriausybei ir ministerijoms pavaldžių įstaigų teisinį statusą ir pan.

Akcentuotina, kad tarpukario vyriausybėms buvo suteikti platūs įgaliojimai – tai buvo ne tik vykdomoji valdžia, bet atitinkamais laikotarpiais ir įstatymų leidžiamosios valdžios dalis, ir, nors ir neoficialiai, teisminės valdžios dalis. Antai, pagal 1918 m. lapkričio 2 d. Lietuvos valstybės laikinosios konstitucijos dėsnius⁴, Valstybės Tarybos Prezidiumas buvo vykdomoji valdžia, skelbianti ir pasirašanti laikinuosius įstatymus ir sutartis. Pagal 1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos valstybės laikinosios konstitucijos pamatinius dėsnius⁵, Ministrų Kabinetas leisdavo įstatymus tarp Valstybės

1 „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, *Lietuvos aidas*, 1992, Nr. 220-0.

2 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 43-772.

3 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas“, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 63-1238.

4 „Lietuvos valstybės laikinosios konstitucijos pamatiniai dėsniai“, *Laikinosios vyriausybės žinių papildymas*, 1918-12-29, Nr. 1-1a.

5 „Lietuvos valstybės laikinosios konstitucijos pamatiniai dėsniai“, *Priedėlis prie Laikinosios vyriausybės žinių*, 1919, Nr. 6/24a.

Tarybos sesijų, tiesa, jie turėjo būti pasirašyti valstybės prezidento. Pastebėtina, kad tuo metu įstatymus pasirašydavo Respublikos Prezidentas ir ministras pirmininkas. Kaip minėta, vykdomosios valdžios institucijas galima buvo laikyti ir teisminės valdžios dalimi, nes jos nagrinėdavo administracines bylas⁶.

Taigi, tokios galios institucijų teisinio statuso, kompetencijos, struktūros, darbo tvarkos reglamentavimas, atrodo, turėjo būti labai svarbus ir reikalingas. Maža to, tarpukario Lietuvoje galiojusiose konstitucijose buvo nuostatų į tai, kad kai kurie dalykai, susiję su vykdomąja valdžia, turėjo būti reglamentuojami įstatymais, pavyzdžiui, Administracinio teismo įstatymu⁷, Ministerijų santvarkos įstatymu⁸, Valstybės tarnybos įstatymu⁹. Tačiau šie įstatymai taip ir nebuvo priimti.

Išanalizavus teisės istorijos mokslinę literatūrą, kurioje bent kiek aptariami tarpukario ministrų kabinetai, ministerijų kompetencija¹⁰, paaiškėjo, kad tai daryta remiantis ne įstatymais ar poįstatymiais teisės aktais, reglamentuojančiais to meto ministrų kabinetų darbo tvarkos teisinius pagrindus, bet pavieniais teisės aktais, nustatančiais teisinį reguliavimą dėl naujų vyriausybių sudarymo¹¹ arba kokios nors ministerijos sujungimo su kita ministerija¹², arba ministerijos likvidavimo¹³. Taigi, minėtoje literatūroje nėra užsimenama apie vyriausybės ar ministerijų darbo reglamentus, t. y. Ministrų Kabineto ar Ministrų Tarybos statutą, Ministerijų ar Administracinės santvarkos statutų projektus. Tik keliuose moksliniuose tyrimuose yra

6 Apie tai plačiau: Ieva Deviatnikovaitė, „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje“, *Teisė* 109 (2018): 27-49.

7 „Teismas sprendžia administracijos įsakymų teisėtumą“ (1922 m. Konstitucijos 68 straipsnis). Žr.: „Lietuvos valstybės konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 100-799.

8 „Ministerių skaičių ir jų darbų paskirstymą nustato įstatymas“ (1922 m. Konstitucijos 56 straipsnis, 1928 m. Konstitucijos 58 straipsnis), „Ministrų Tarybos statutas nustatomas įstatymu“ (1938 m. Konstitucijos 105 straipsnis), „Ministerijų santvarka nustatoma įstatymu“ (1938 m. Konstitucijos 123 straipsnis). Žr.: „Lietuvos valstybės konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 100-799; „Lietuvos valstybės konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1928, Nr. 275-1778; „Lietuvos Konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1938, Nr. 608-4271.

9 „Valdininkų ir kitų pareigonių tarnybos santvarka nustatoma įstatymu“ (1938 m. Konstitucijos 124 straipsnis). Žr.: „Lietuvos Konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1938, Nr. 608-4271.

10 Mindaugas Maksimaitis, Stasys Vansevičius, *Lietuvos valstybės ir teisės istorija* (Vilnius: Justitia, 1997), 146-150, 163-173; Vytautas Andriulis, Mindaugas Maksimaitis, Vytautas Pakalniškis, Justinas Sigitas Pečkaitis, Antanas Senavičius, *Lietuvos teisės istorija* (Vilnius: Justitia, 2002), 369-381; Algimantas Kasparavičius, *Pirmieji Lietuvos Ministrų Kabinetai 1918 metais Vilniuje* (Vilnius: Lietuvos nacionalinis muziejus, 2018), 270-275.

11 Pavyzdžiui, „Ministerių Kabineto sudarymo aktai“, *Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 79-697.

12 Pavyzdžiui, „Įstatymas apie Prekybos ir pramonės ministerijos sujungimą su Finansų ministerija“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 16.

13 „Įstatymo tiekimo ir maitinimo ministerijai likviduoti pakeitimas“, *Vyriausybės žinios*, 1920, Nr. 41-431.

minimas Administracinės santvarkos įstatymo projektas¹⁴, tačiau neanalizuojamas. Pabrėžtina, kad Lietuvos universiteto, o vėliau Vytauto Didžiojo universiteto Teisų fakulteto administracinės teisės dalyko dėstomoje medžiagoje nebuvo informacijos apie vyriausybės ir ministerijų darbo tvarką reglamentuojančius teisės aktus¹⁵. Kiek daugiau ir gausiau apie Ministrų Tarybą, ministerijas yra aprašyta *Lietuvių enciklopedijoje*¹⁶. Tačiau 1939 m. ruošiamas Administracinės santvarkos statuto projektas buvo tik paminėtas. Beje, jį teksto autoriai įvardijo ministerijų santvarkos įstatymu, remdamiesi 1938 m. konstitucijos 123 straipsniu¹⁷.

Manytina, kad mokslinėje teisės istorijos literatūroje teisės aktas, nustatantis teisinį reguliavimą dėl vykdomosios valdžios institucijų kompetencijos, struktūros, darbo tvarkos, nėra analizuojamas ar juo remiamasi, nes toks dokumentas nė karto nebuvo paskelbtas leidinyje *Vyriausybės žinios*, kuriam oficialiai buvo skelbiami įstatymai, prezidento ir ministrų aktai. Pastebėtina, kad šis teisės aktas turėjo vadintis Ministrų Kabineto arba Ministrų Tarybos statutu, nes Ministrų Kabineto posėdžių protokoluose minimi būtent statutai, pavyzdžiui, 1919 m. minimas Laikinis Ministrų Kabineto statutas¹⁸, 1924 m. – Ministrų Kabineto statutas¹⁹. Taigi, tokio teisės akto leidinio *Vyriausybės žinios* numeriuose straipsnio autorė nerado. Buvo rastas tik vienos ministerijos – Užsienio reikalų – statutas²⁰ ir kelių kitų vykdomosios valdžios institucijų statutai²¹.

Tyrimo tikslas – atskleisti tarpukario ministrų kabineto ir ministerijų darbo tvarkos teisinius pagrindus. Siekiant šio tikslo, keliami trys uždaviniai – išanalizuoti Lietuvos centriniame valstybės archyve rastų statutų turinį, siekiant atsakyti, ar nepaskelbti leidinyje *Vyriausybės žinios* Ministrų Kabineto statutai galiojo, ar tai tebuvo bandymai parengti statutų projektus.

Atliekant tyrimą, taikytas deskriptyvinis, dokumentų analizės, lingvistinio teisės aiškinimo, lyginamosios analizės, loginis, lyginamasis istorinis ir apibendrinimo metodas.

14 Arvydas Mikalauskas, „Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje“ (daktaro disertacija, Vytauto Didžiojo universitetas, 2007), 31; Mindaugas Maksimaitis, *Valstybės tarnyba Lietuvos teisinėje sistemoje (1928–1940)* (Vilnius: Jusititia, 2006), 121–122.

15 Administracinės teisės konспектas pagal prof. V. Biržišką programą. Rankraščio teisėmis, 1935; Administracinės teisės užrašai, paruošti prisilaikant 1936/1937 m.m. prof. Biržišką administracinės teisės programos. Rankraščio teisėmis, 1937.

16 *Lietuvių enciklopedija*, XVIII tomas (Boston: Lithuanian Encyclopedia Press, Inc., 1965), 515–535.

17 *Ibid.*, 61.

18 „Laikinis ministrų kabineto statutas“, nuorašas, LCVA, F. 923, ap. 1, b. 1295, lap. 68–70. Jis buvo svarstytas ministrų kabineto 1919 m. vasario 9 d. posėdyje LCVA. F. 923, ap. 1, b. 24, lap. 203, 205.

19 „Ministrų Kabineto 1924 m. rugsėjo 10 d. posėdžio protokolas“, LCVA, F. 923, ap. 1, b. 387, lap. 238.

20 „Užsienio reikalų ministerijos statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1923, Nr. 122–935.

21 Pavyzdžiui, „Valstybės saugumo departamento statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1933, Nr. 414–2866.

Daugiausia medžiagos tyrimui buvo rasta Lietuvos centriniam valstybės archyve saugomame Ministrų Kabineto fonde Nr. 923.

1. Ministrų kabinetai ir ministrų posėdžių reikšmė jų darbo tvarkai

Nuo 1918 iki 1940 metų Lietuvoje ministerijų skaičius ir pavadinimai keitėsi. Taip buvo dėl to, kad per dvidešimt dvejus metus Lietuvoje pasikeitė dvidešimt vienas ministrų kabinetų²².

1918 m. vykdomosios valdžios institucijų sistemoje buvo dešimt ministerijų: Užsienio reikalų, Vidaus reikalų, Švietimo, Žemės ūkio ir valstybės turtų, Teisingumo, Susisiekimo, Maitinimo ir viešųjų darbų, Prekybos ir pramonės, Finansų, Krašto apsaugos²³.

1919 m. vykdomosios valdžios institucijų sistemoje iš pradžių veikė aštuonios ministerijos: Užsienio reikalų, Vidaus reikalų, Švietimo, Teisingumo, Susisiekimo, Maitinimo ir viešųjų darbų, Finansų, Krašto apsaugos²⁴. Tais pačiais metais parengti dokumentai, kuriuose minimos ir kitos ministerijos: Darbo ir socialės apsaugos, Tiekimo ir maitinimo ministerija, vėl minimos Vidaus reikalų, Prekybos ir pramonės, Žemės ūkio ir valstybės turtų, Finansų, Krašto apsaugos, Susisiekimo, Teisingumo. O Maitinimo ir viešųjų darbų nebeminima (matyt, ji buvo pakeista į Tiekimo ir maitinimo ministeriją), taip pat neminama ir Užsienio reikalų bei Švietimo ministerijos. Iš viso – devynios ministerijos ir du ministrai be portfelio²⁵. Tais pačiais metais teisės aktuose vėl nurodoma dešimt ministerijų, tarp jų ir Švietimo ministerija²⁶. Remiantis 1919 m. spalio 7 d. naujojo ministrų kabineto patvirtinimo aktu²⁷, tuo metu Lietuvoje buvo Finansų, Prekybos ir pramonės, Užsienio reikalų, Vidaus reikalų, Švietimo, Žemės ūkio ir valstybės turtų, Teisingumo, Krašto apsaugos, Susisiekimo ministerijos. Iš viso – devynios ministerijos. Tais pačiais metais buvo priimtas įstatymas, kuriuo Prekybos ir pramonės ministerija buvo sujungta su Finansų ministerija. Ši ministerija vadinosi Finansų, prekybos ir pramonės ministerija²⁸.

1922 m. vasario 2 d. patvirtintame Ministrų Kabinete buvo minimi Užsienio reikalų, Krašto apsaugos, Vidaus reikalų, Finansų prekybos ir pramonės, Žemės ūkio ir valstybės turtų, Švietimo, Teisingumo, Susisiekimo ministerijų vadovai²⁹. Iš viso –

22 Algimantas Kasparavičius, *Pirmieji Lietuvos Ministrų Kabinetai 1918 metais Vilniuje* (Vilnius: Lietuvos nacionalinis muziejus, 2018), 270-275.

23 „Laikinosios Vyriausybės deklaracija“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1918, Nr. 1.

24 „Naujas Ministrų Kabinetas“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 5.

25 „Ministrų Kabineto deklaracija“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 8.

26 „Ministrų Kabineto deklaracija“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 9.

27 „Naujojo Ministrų Kabineto patvirtinimo aktas“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 14.

28 „Įstatymas apie Prekybos ir pramonės ministerijos sujungimą su Finansų ministerija“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919-12-02, Nr. 16.

29 „Ministrų Kabineto sudarymo aktai“, *Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 79-697.

aštuonios ministerijos. Tų pačių ministerijų Ministrų Kabinetas buvo patvirtintas ir 1923 m. vasario 22 d.³⁰ bei 1923 m. birželio 29 d.³¹.

1924 m. Respublikos Prezidentas paskelbė³² Ministrų Kabineto etatus, minėdamas Užsienio reikalų, Vidaus reikalų, Krašto apsaugos, Teisingumo, Finansų, Žemės ūkio, Susisiekimo, Švietimo ministerijas (aštuonios). Tokios sudėties ministrų kabinetai buvo tvirtinami ir vėliau, iki 1939 metų³³.

Iš ministrų kabinetų sudarymo dokumentų spręstina, kad buvo ir taip, jog vienas asmuo ėjo kelių ministerijų ministrų pareigas, pavyzdžiui, inžinierius E. Galvanauskas ėjo ir ministro pirmininko, ir finansų, ir prekybos ir pramonės ministrų pareigas, o agronomas J. Tūbelis ėjo Švietimo, Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerijų vadovo pareigas. Panašių atvejų būta ir vėliau³⁴.

Esant tokiai dinamiškai vykdomosios valdžios institucijų sistemai, kyla klausimas, kaip dažnai keitėsi Ministrų Kabineto darbo tvarkos taisyklės, ar apskritai tokios taisyklės galiojo, jeigu galiojo, tai koks buvo tų taisyklių turinys.

Leidinyje *Vyriausybės žinios* nepavyko rasti Ministrų Kabineto ar Ministrų Tarybos darbo tvarkos taisyklių, nors jame buvo paskelbtas Užsienio reikalų ministerijos statutas³⁵, Valstybės saugumo departamento statutas³⁶, Apdraudimo tarybos statutas³⁷, pavyzdinis ligonių kasų statutas³⁸, Prekybos, pramonės ir amatų rūmų statutas³⁹, Antano Smetonos Lituaniistikos instituto statutas⁴⁰, Tautos ūkio tarybos statutas⁴¹, Krašto statybos komiteto statutas⁴², Vidurinių muzikos mokyklų statutas⁴³, Kelių komisijos statutas⁴⁴ ir kitų įstaigų darbo tvarką reglamentuojantys statutai. Ste-

30 „Ministerijų Kabineto sudarymo aktai“, *Vyriausybės žinios*, 1923, Nr. 124-946.

31 „Ministerijų Kabineto sudarymo aktai“, *Vyriausybės žinios*, 1923, Nr. 135-997.

32 „Ministerijų kabineto etatai“, *Vyriausybės žinios*, 1924, Nr. 158-1106.

33 „Ministerijų kabineto sudarymo aktai“, *Vyriausybės žinios*, 1924, Nr. 165-105; 1925, Nr. 205-1367; 1926, Nr. 229-1487; 1926, Nr. 241-1575; 1929, Nr. 308-2074; 1938, Nr. 605-221; „Ministrų Tarybos sudarymo aktai“, *Vyriausybės žinios*, 1938, Nr. 626-4499; 1939, Nr. 638-4648.

34 Pavyzdžiui, 1925 m. L. Bistras ėjo ir ministro pirmininko, ir krašto apsaugos ministro pareigas. Žr.: *Vyriausybės žinios*, 1925, Nr. 205-1367; M. Slezevičius 1925 m. ėjo ministro pirmininko, teisingumo ir užsienio reikalų ministro pareigas. Žr.: „Ministerijų kabineto sudarymo aktai“, *Vyriausybės žinios*, 1926, Nr. 229-1487.

35 „Užsienio reikalų ministerijos statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1923, Nr. 122-935.

36 „Valstybės saugumo departamento statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1933, Nr. 414-2866.

37 „Apdraudimo tarybos statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1927, Nr. 265-1711.

38 „Pavyzdinis ligonių kasų statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1928, Nr. 282-1802.

39 „Prekybos, pramonės ir amatų rūmų statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1936, Nr. 564-3910.

40 „Antano Smetonos Lituaniistikos instituto statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1938, Nr. 624-4449.

41 „Tautos ūkio tarybos statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1939, Nr. 640-4658.

42 „Krašto statybos komiteto statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1939, Nr. 640-4658.

43 „Vidurinių muzikos mokyklų statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1939, Nr. 646-4716.

44 „Kelių komisijos statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1940, Nr. 695-5293.

bina ir tai, kad net esant 1922 metų Lietuvos valstybės konstitucijos⁴⁵ 56 straipsnyje ir 1928 metų Lietuvos valstybės konstitucijos⁴⁶ 59 straipsnyje įtvirtintai nuostatai, jog „Ministerių skaičių ir jų darbų paskirstymą nustato įstatymas“, toks įstatymas nebuvo priimtas, o Ministrų Kabineto posėdžiuose tokio įstatymo projektas nebuvo svarstomas iki 1939 metų.

Kadangi leidinyje *Vyriausybės žinios* nėra paskelbtų Ministrų Kabineto ar Ministrų Tarybos statuto, t. y. jokie dokumento, nustatančio teisinį reguliavimą dėl vyriausybės darbo tvarkos, jo buvo ieškota Ministrų Kabineto fonde Nr. 923 saugomose bylose. Buvo rasti keli dokumentai, apžvelgiami tolesniuose straipsnio skyriuose. Taip pat buvo peržiūrėti Ministrų Kabineto, o vėliau Ministrų Tarybos posėdžių protokolai.

Skaitant Ministrų Kabineto posėdžių protokolus, krito į akis tai, kad ministrai vos kelis kartus aptarė Ministrų Kabineto darbo tvarkos klausimą – 1919, 1924 ir 1939 metais. Posėdžių protokoluose šie aptarimai užfiksuoti labai kukliai – pora žodžių. O ministrai daug kartų svarstė kitų įstaigų ar institucijų darbo tvarkos taisykles, pavyzdžiui, Aviacijos mechanikų mokyklos⁴⁷, Žemės ūkio akademijos⁴⁸, Lietuvos energijos komiteto⁴⁹, Prekybos, pramonės ir amatų rūmų⁵⁰, Žemės ūkio mokyklų⁵¹, vidurinių muzikos mokyklų⁵² ir kitų įstaigų darbo tvarkos projektus.

Analizuojant Ministrų Kabineto posėdžių protokolus, paaiškėjo, kad ministrai posėdžiuose nustatydavo vykdomosios valdžios institucijų darbo tvarkos, kvalifikacijos kėlimo ir kitokias taisykles. Antai, 1919 m. vasario 13 d. ministrai nusprendė, kad valstybės įstaigų darbo valandos yra nuo 9 val. ryto iki 13 val. ir nuo 14 val. iki 18 val. vakaro⁵³, 1924 m. spalio 27 d. posėdyje Ministrų Kabinetas nusprendė, kad „vieną kartą per savaitę kuris nors vienas Ministeris privalo padaryti Ministerių Kabinetei pranešimą apie savo ministerijos darbus“⁵⁴, keliuose posėdžiuose buvo nustatyta

45 „Lietuvos valstybės konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 100-799.

46 „Lietuvos valstybės konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1928, Nr. 275-1778.

47 „Ministerių Kabineto 1933 m. gegužės 30 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 750, lap. 85.

48 „Ministerių Kabineto 1936 m. sausio 7 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 907, lap. 1.

49 „Ministerių Kabineto 1936 m. vasario 4 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 907, lap. 18.

50 „Ministerių Kabineto 1936 m. birželio 19 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 907, lap. 77.

51 „Ministerių Kabineto 1938 m. rugpjūčio 18 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 1025, lap. 129.

52 „Ministrų Tarybos 1939 m. balandžio 27 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 950a, lap. 78.

53 „Ministerių kabineto 1919 m. vasario 13 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 24, lap. 196.

54 „Ministerių kabineto 1924 m. spalio 27 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 387, lap. 299.

administracijos kvalifikacijai kelti kursų tvarka⁵⁵, administracijos aparato pertvarkymo⁵⁶, Ministrų Tarybos darbo racionalizavimo klausimai⁵⁷.

Taigi, Ministrų Kabineto posėdžių protokolai iš esmės buvo pagrindinis Ministrų Kabineto bei kitų vykdomosios valdžios institucijų darbo tvarkos taisyklių šaltinis.

2. Ministerijų statutai

Vyriausybės žiniuose yra paskelbtas Užsienio reikalų ministerijos statutas⁵⁸ (toliau – Statutas). Kitų ministerijų statutų nėra. Iš paskelbto Statuto turinio aiškėja, kad tarpukario ministerijų administracijos galimai buvo skirstomos į departamentus, pavyzdžiui, Užsienio reikalų ministerijos administracinę struktūrą sudarė keturi departamentai: Politikos, Administracijos, Teisių ir Ekonominių reikalų. Ministerijoje veikė ministerijos raštinė, archyvas, knygynas. Čia buvo įsteigtos viceministrų, konfidencialių sekretorių, vyresniųjų ypatingiems reikalams valdininkų pareigybės. Statute įtvirtintos Ministerijos departamentų funkcijos. Dokumentą pasirašė ministras pirmininkas ir Ministrų Kabineto reikalų vedėjas. Taigi, šis dokumentas buvo poįstatyminis teisės aktas.

Tarp 1919 m. vykusių Ministrų Kabineto posėdžių protokolų buvo rastas Prekybos ir pramonės ministerijos statutas, kuris buvo įvardytas „Ministerijos žinybos dalykai ir jos sudėtis“⁵⁹. Trumpai šį teisės aktą aptarsime. Ministeriją sudarė ministras, viceministras, reikalų vedėjas, Ministro taryba, Prekybos reikalų taryba, Technikos taryba, kitos tarybos, Ministerijos kanceliarija, Prekybos, Pramonės, Korporacijos, Muitinių, Mokyklų, Bendrosios statistikos ir kiti departamentai. Departamentai buvo sudaryti iš skyrių. Dokumente buvo reglamentuojamos Ministerijos tarybų ir departamentų veiklos sritys. Šį dokumentą pasirašė Prekybos ir pramonės ministras.

Pabrėžtina, kad *Vyriausybės žiniuose* taip pat buvo paskelbtas ne Teisingumo ministerijos, bet teisingumo ministro tarybos statutas⁶⁰, pasirašytas ir Seimo pirmininko, ir ministro pirmininko. Ši taryba turėjo teikti siūlymus dėl įstatymų kodifikacijos, vertinti teisės aktų projektus, teikti nuomonę kitais klausimais. Taigi, buvo paskelbtas teisės aktas, reglamentuojantis vieno Teisingumo ministerijos dalinio teisinį statusą ir kompetenciją.

Šie dokumentai liudija tai, kad nebuvo aiškios ir unifikOTOS tvarkos dėl ministerijų statutų tvirtinimo ir skelbimo, atitinkamai nebuvo ir unifikOTOS ministerijų

55 „Ministerijų Kabineto 1925 m. sausio 7 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 420, lap. 5; „Ministerijų Kabineto 1925 m. sausio 12 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 420, lap. 12; „Ministerijų Kabineto 1924 m. rugsėjo 10 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 387, lap. 238.

56 „Ministerijų Kabineto 1933 m. gegužės 27 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 750, lap. 84.

57 „Ministrų Tarybos 1939 m. balandžio 27 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 1080, lap. 80.

58 „Užsienio reikalų ministerijos statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1923, Nr. 122-935.

59 Prekybos ir pramonės ministerijos žinybos dalykai ir jos sudėtis, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 67, lap. 406-407.

60 „Teisingumo ministerio tarybos statutas“, *Vyriausybės žinios*, 1924, Nr. 156-1098.

struktūros, aiškiai reglamentuotos ministerijų kompetencijos. Be to, apskritai nėra aišku, ar visos ministerijos turėjo patvirtintus darbo reglamentus⁶¹.

Analogiškas klausimas kyla ir dėl Ministrų Kabineto darbo tvarkos – ar toks teisės aktas buvo priimtas, ar jis galiojo.

3. Laikinis Ministrų Kabineto statutas

Ministrų Kabineto 1919 m. vasario 9 d. posėdyje ministrai svarstė Laikinąjį Ministrų Kabineto statuto projektą ir jam pritarė⁶².

Tarp Ministrų Kabineto fondo Nr. 923 bylų buvo rastas, manytina, būtent 1919 m. vasario 9 d. apsvaistytą Laikinojo Ministrų Kabineto statuto nuorašas⁶³. Trumpai aptarsime jo turinį. Tačiau prieš tai priminsime, kad Lietuvos valstybės laikinosios Konstitucijos pamatiniuose dėsniuose⁶⁴ buvo įtvirtinta, jog Ministrų Kabinatą sudaro ministras pirmininkas. Dėsniuose nebuvo nei vienos normos, skirtos įtvirtinti, kad Ministrų Kabineto darbo tvarką nustato įstatymas arba kitas teisės aktas.

Laikinojo Ministrų Kabineto statuto (toliau – Statutas) A dalis buvo skirta Ministrų Kabineto sudėčiai reglamentuoti. Ministrų Kabinatą sudarė ministrai ir ministerijų valdytojai. Toje pačioje dalyje skiriama nemažai dėmesio Ministrų Kabineto pagrindinei veiklos formai – posėdžiams. Posėdis buvo laikomas teisėtu, jeigu jame dalyvavo daugiau nei pusė visų Ministrų Kabineto narių. Į posėdžius galėdavo būti kviečiamas valstybės kontrolierius patarimojo balso teise. Aukštojo Valstybės Tarybos Prezidiumo nariai galėdavo dalyvauti posėdžiuose, jei „rastų reikalingu ką nors pareikšti Ministrų Kabinatui“, tačiau jie negalėjo dalyvauti, priimant galutinį sprendimą. Taip pat į Ministrų Kabineto posėdžius galėjo būti kviečiami Lietuvos valstybės pasiuntiniai, igaliojantys, jei svarstomas klausimas buvo susijęs su jų veikla.

Statuto B dalyje toliau detalizuota Ministrų Kabineto posėdžių eigos tvarka. Buvo įtvirtinta, kad Ministrų Kabineto posėdžiai yra uždari („eina uždaramis durimis“), ministrų nuomonės nebuvo skelbiamos ir laikomos viso kabineto nuomonėmis. Buvo laikomasi nuostatos, kad Ministrų Kabineto narys, paskelbęs savo nuomonę viešai, pažeidžia („įžeidžia“) kabineto solidarumą. Statute buvo nustatyta, kad įprastai posėdžiai vyksta du kartus per savaitę – trečiadieniais ir šeštadieniais nuo 19 valandos. Ministras pirmininkas ar jo pavaduotojas galėjo sušaukti ir nepaprastąjį Ministrų Kabineto posėdį. Posėdžių dienotvarkę nustatydavo ministras pirmininkas, o

61 Yra žinoma, kad 1920 m. Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerija, siekdama parengti Ministerijos statutą, kreipėsi į Lietuvos Respublikos atstovybę Danijoje, kad ši parūpintų literatūros, kitos medžiagos. Žr.: Mikalauskas, Arvydas. „Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje“ (daktaro disertacija, Vytauto Didžiojo universitetas, 2007), 22.

62 „Ministrų kabineto 1919 m. vasario 9 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 24, lap. 203, 205.

63 „Laikinis ministerijų kabineto statutas“, Nuorašas, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 1295, lap. 68-70.

64 „Lietuvos valstybės laikinosios konstitucijos pamatiniai dėsniai“, *Laikinosios vyriausybės žinių papildymas*, 1918, Nr. 1-1a; „Lietuvos valstybės laikinosios konstitucijos pamatiniai dėsniai“, *Priedėlis prie Laikinosios vyriausybės žinių*, 1919, Nr. 6/24a.

posėdis prasidėdavo ministrui pirmininkui skaitant šią dienotvarkę. Neįtraukti į dienotvarkę klausimai galėdavo būti svarstomi tik posėdžio pabaigoje, jei tam pritarė dauguma Kabineto narių. Statute buvo įtvirtinta, kad svarstomo įstatymo projektas turėjo būti pateiktas kabineto nariams bent dieną prieš posėdį. Bet koks sumanymas ar įstatymo projektas turėjo būti aptartas su ministru pirmininku.

Statute buvo normų, reglamentuojančių protokolų, nutarimų, įstatymų skelbimo tvarką. Kiekvienas įstatymo projektas turėjo būti svarstomas dviem skaitymais. Nutarimai buvo priimami Ministrų Kabineto narių balsų dauguma. Susilaikiusieji ar nesutikę su įstatymo projektu galėjo pateikti atskiras motyvuotas nuomones, kurios turėjo būti įtrauktos į Kabineto posėdžio protokolą. Jeigu balsai pasidalydavo po lygiai, pirmininko balsas tapdavo lemiamu. Statute buvo įtvirtinta, kad kai tik pirmininkas paskelbdavo įstatymą priimtu, jis tuoju tapdavo privalomu visiems teisės aktu, kurį turėdavo pasirašyti ir atitinkamas ministras. Laikinuosius įstatymus ir įstatymus turėjo pasirašyti ministras pirmininkas ir atitinkamas ministras. Ministrų Kabineto protokolus turėdavo pasirašyti ministras pirmininkas, Ministrų Kabineto reikalų vedėjas ir du nariai.

Dėl Ministrų Kabineto kompetencijos, priimant įstatymus, svarbūs 1918 m. lapkričio 2 d. priimti Lietuvos valstybės laikinosios konstitucijos pamatiniai dėsniai⁶⁵ (toliau – Dėsniai), įtvirtinę, kad vykdomoji valdžia priklausė Valstybės Tarybos Prezidiumui, kuris Valstybės Tarybos vardu skelbdavo įstatymus. Maža to, Dėsnuose taip pat buvo įtvirtinta, kad visi Prezidiumo skelbiamieji aktai turėjo būti pasirašyti ministro pirmininko arba atitinkamo ministro. Taigi, 1919 m. vasario mėnesį apsvarstytas Statutas atitiko Dėsnų nuostatas, t. y. faktą, jog Ministrų Kabinetas buvo ir įstatymų leidžiamosios valdžios dalis. Tačiau ar Statutas atitiko 1919 m. balandžio 4 d. priimtus Dėsnius⁶⁶? Iš dalies, nes ir pagal šiuos Dėsnius Ministrų Kabinetas tarp Valstybės Tarybos sesijų priimdavo įstatymus, tačiau juos turėdavo pasirašyti valstybės vadovas. Vis dėlto Statute nėra nė žodžio apie prezidento parašo institutą, primant įstatymus. Taigi, lieka klausimas, ar parengtasis Ministrų Kabineto statutas buvo patvirtintas? Jeigu taip, tai jis galiojo kelis mėnesius – nuo 1919 m. vasario iki 1919 m. balandžio.

4. 1925–1927 m. Ministerių Kabineto statuto projektas

Nuo 1919 m. sausio iki 1924 m. rugsėjo Ministrų Kabineto posėdžiuose nebuvo užsiminta apie Ministrų Kabineto statuto reikalus. Taigi, gali būti, kad toks dokumentas nebuvo daugiau rengiamas, nepaisant 1922 m. Lietuvos valstybės konstitucijos⁶⁷

65 „Lietuvos valstybės laikinosios konstitucijos pamatiniai dėsniai“, *Laikinosios vyriausybės žinių papildymas*, 1918, Nr. 1-1a.

66 „Lietuvos valstybės laikinosios konstitucijos pamatiniai dėsniai“, *Priedėlis prie Laikinosios vyriausybės žinių*, 1919, Nr. 6/24a.

67 „Lietuvos valstybės konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 100-799.

56 straipsnio nuostatos, įtvirtinančios, kad įstatymas nustato ministrų skaičių ir jų darbų paskirstymą.

Tačiau 1924 m. pasirodė keletas žinučių apie Ministrų Kabineto statutą. 1924 m. rugsėjo 29 d. Ministrų Kabineto reikalų vedėjas surašė Ministrų Kabineto dienotvarkę⁶⁸, kurioje vienas iš dienotvarkės klausimų buvo Ministrų Kabineto statuto projekto svarstymas. Tačiau, peržvelgus šio posėdžio protokolą, paaiškėjo, kad toks klausimas tą dieną nebuvo svarstytas⁶⁹. Vis dėlto šiek tiek ankstesniame posėdyje buvo skurdžiai užsiminta apie Ministrų Kabineto statutą⁷⁰: „Ministerių Kabinetas pasikeitė nuomonėmis dėl Ministerių Kabineto statuto svarstymo tvarkos“.

Manytina, kad 1925–1927 metais buvo parengtas Ministerių Kabineto statuto projektas⁷¹ (toliau – Statuto projektas), nes jo nuorašas buvo rastas byloje, kurios chronologinės ribos yra nustatytos nuo 1925 m. kovo 6 d. iki 1927 m. sausio 13 d. Apžvelgime rastojo dokumento turinį. Nuoraše yra nuorodų į rusiškus teisės aktus („Učreždenije Sovietsa Ministrov“, „Učreždenije Gos. Dumy“ ir t. t.). Taigi, rengiant Ministrų Kabineto statutą, buvo remtasi Rusijos imperijos teisine baze.

Pirmoje Statuto projekto dalyje nustatyta, kad Ministrų Kabinetą sudarė ministras pirmininkas ir aštuonių (finansų, krašto apsaugos, susisiekimo, švietimo, teisingumo, užsienio reikalų, vidaus reikalų ir žemės ūkio) ministrai. Statute buvo pakartota 1922 m. Lietuvos valstybės konstitucijos 61 straipsnio nuostata, kad Ministrų Kabinetas vykdo Konstituciją, įstatymus, tvarko vidaus ir užsienio politiką, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę ir vidaus tvarką. Pirmoje Statuto projekto dalyje nurodyta, kad posėdžiams pirmininkauja ministras pirmininkas, juose turi teisę dalyvauti visi ministrai, ministerijų valdytojai, kurie turi sprendžiamąjį balsą, bei valstybės kontrolierius patariamąjį balsą. Toje pačioje dalyje buvo įtvirtinta, kad ministrą pirmininką pavaduoja ministras, kurį pasiūlo ministras pirmininkas, o tvirtina visas Kabinetas. Statute neapsieita be normų, įtvirtinančių, kad Ministrų Kabineto posėdžių darbotvarkę nustato ministras pirmininkas. Taip pat buvo nustatyta, kad valstybės vadovas galėjo lankytis Ministrų Kabineto posėdžiuose ir net jiems pirmininkauti. Ministras pirmininkas, savo ruožtu, galėjo atstovauti kiekvienam ministrui Seime.

Statuto projekte buvo įvardytos Ministrų Kabineto sprendimų rūšys: akcinių bendrovių įstatų tvirtinimas, tarnautojų etatų skaičiaus nustatymas, kariuomenės vado kandidato siūlymas Respublikos Prezidentui, įstatymų projektų rengimas ir teikimas Seimui, valstybės biudžeto projekto rengimas, kreditų skyrimas ministerijoms,

68 „Ministerių Kabineto 1924 m. rugsėjo 29 d. posėdžio dienotvarkė“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 371, lap. 13.

69 Tą dieną buvo svarstyti Susisiekimo ir Finansų ministerijų 1925 metų biudžetų projektai, Klaipėdos uosto direkcijos nario paskyrimo klausimas, butų sekvestro bylos, paskolų tarnautojams namams statyti klausimas. Žr.: „Ministerių Kabineto 1924 m. rugsėjo 29 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 387, lap. 262-263.

70 „Ministerių Kabineto 1924 m. rugsėjo 10 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 387, lap. 238.

71 „Ministerių kabineto statutas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 534, lap. 256-270.

kreditų biudžeto numatytooms, bet neatidėliotinioms išlaidoms pristatymas Seime, klausimai, dėl kurių nesutaria kelių ministerijų ministrai. Ministras pirmininkas galėjo reikalauti iš ministrų atitinkamos informacijos, žinių, paaiškinimų, taip pat kviestis specialistus į posėdžius, bylų nagrinėjimui prašyti jų paaiškinimų.

Projekte planuota įtvirtinti ir teisėtumo principą: „bylos Ministerių Kabinetai rišti pavedamos, einant atskirais įstatymais, įstatais, statutais, taip pat instrukcijomis“.

Projekte buvo nustatyta, kad nei vienas ministras negali priimti bendrojo pobūdžio sprendimų („bendros reikšmės“). Tokius sprendimus galėjo priimti tik Ministrų Kabinetas. Apskritai projekte pabrėžtinai įtvirtinta, kad visi svarbesni klausimai pirmiausia turi būti aptarti su ministru pirmininku.

Ar balsuoti už sprendimo projektą, ar ne, sprendė ministras pirmininkas. Visi sprendimai turėjo būti priimti balsų dauguma, pasidalijus balsams po lygiai, lemiamą reikšmę turėjo ministro pirmininko balsas. Ministrams, nesutinkantiems su daugumos nuomone, buvo suteikta teisė pateikti raštu atskirąją motyvuotą nuomonę.

Ministerijų valdytojai turėdavo pavaduoti nedalyvaujantį posėdyje ministrą. Pagal projektą, sudarant Ministrų Kabineta, ministerijų valdytojus skirdavo prezidentas, kitais atvejais – Ministrų Kabinetas. Ministerijų valdytojai turėdavo ministrų teises.

Statuto projekte, skirtingai nei 1919 m. Statute, buvo planuotos nuostatos dėl ministrų kabineto įstaigų, t. y. Ministerių Kabineto kanceliarijos, Ministerių juriskonsultų komisijos, Biudžeto patikrinimo komisijos. Ministrų Kabineto kanceliarijai vadovavo Ministrų Kabineto reikalų vedėjas, o Kanceliarijoje dar dirbo Kanceliarijos viršininkas, leidinio *Vyriausybės žinios* redaktorius, juriskonsultas ir kiti tarnautojai. Kanceliarijos įgaliojimai – rašyti ministrų kabineto posėdžių protokolus, palaikyti ryšį su kitomis įstaigomis. Kanceliarija turėjo veikti pagal instrukciją, kurią turėjo tvirtinti ministras pirmininkas. Kanceliarija buvo pavaldi ministru pirmininkui. Ministerijų juriskonsultų komisija turėjo veikti pagal statutą⁷². Ši komisija turėjo teikti nuomones dėl įstatymų projektų. Biudžeto patikrinimo komisija buvo įsteigta tikrinti biudžeto projektams, kitiems finansiniams klausimams. Komisijos nariais buvo numatyti Finansų departamento direktorius, Valstybės kontrolės atstovas, suinteresuotos ministerijos atstovas. Komisijos nariai turėdavo pateikti nuomonę, tačiau Ministrų Kabinetas galėdavo priimti sprendimus ir be Komisijos nuomones.

Manytina, projektas liko tik projektu – juk jis niekada nebuvo paskelbtas leidinyje *Vyriausybės žinios*.

72 „Ministerijų juriskonsultų komisija“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1920, Nr. 23-290.

5. 1939 m. Valstybės Tarybos ruošti Ministrų Tarybos, Vyriausybės statutai

Nuo 1924 m. rugsėjo 10 d. iki 1939 m. sausio 19 d. Ministrų Kabineto posėdžių protokoluose nėra nė žodžio apie Ministrų Kabineto ar Ministrų Tarybos statuto projektus ir jų rengimą. Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad 1927 m. vasario 25 d. XIV-oji Vyriausybė Seime paskelbė deklaraciją⁷³, kurioje ministras pirmininkas akcentavo „nesuderintą valstybės aparatą“, tačiau daugiau koncentruojantis į valstybės tarnybą reglamentuojančio įstatymo, o ne į vykdomosios valdžios institucijų teisinį statusą, kompetenciją, administracinę struktūrą nustatančio teisės akto poreikiu.

Priminsime, kad 1938 metų Lietuvos Konstitucijos 105 straipsnyje buvo reglamentuota, kad „Ministrų Tarybos statutas nustatomas įstatymu“⁷⁴. Be to, šios konstitucijos XVI skyriaus „Valstybės administracinė santvarka“ 123 straipsnyje buvo įtvirtinta, kad „Ministerijų santvarka nustatoma įstatymu“⁷⁵. Taigi, 1938 metų Konstitucijoje buvo paminėti du įstatymai, susiję su vykdomosios valdžios institucijomis – Ministrų Tarybos statutas ir Ministerijų santvarkos įstatymas. Manytina, kad buvo apsispręsta parengti vieną įstatymą, apimančią ir Ministrų Tarybos darbo tvarkos, ministro pirmininko teisinio statuso, santykio su Respublikos Prezidentu, ir ministerijų darbo tvarkos bei ministrų teisinį statusą nustatančias nuostatas.

Atsižvelgiant į minėtas konstitucijos nuostatas, Valstybės Taryba 1938 m. pabaigoje pradėjo ruošti „Ministerijų santvarkos įstatymo“ projektą⁷⁶, o Ministrų Tarybos generalinis sekretorius 1939 m. sausio 24 d. rašte⁷⁷ Valstybės Tarybos pirmininkui pranešė, kad Ministrų Taryba 1939 m. sausio 19 d. nutarė pavesti Valstybės Tarybai paruošti dviejų įstatymų – Valstybės tarnybos įstatymo ir Administracinės santvarkos įstatymo – projektus. Ministrų Tarybos generalinis sekretorius šį raštą įteikė, remdamasis Ministrų Tarybos posėdžio metu 1939 m. sausio 19 d. priimtu sprendimu paruošti minėtus du įstatymus, akcentuojant, kad šių dviejų aktų rengimas yra skubus⁷⁸.

Netrukus Valstybės Taryboje buvo sudaryta Administracijos komisija, suskirstyta į du skyrius – Administracinės santvarkos ir Valstybės tarnybos⁷⁹. Pirmoji turėjo ruošti Administracinės santvarkos įstatymo projektą. Šį skyrių sudarė Valstybės Tarybos pirmininkas B. Masiulis, Valstybės Tarybos narys J. Navakas, valstybės

73 Seimo stenogramos, 69 posėdis, 1927 m. vasario 25 d., 7.

74 „Lietuvos Konstitucija“, *Vyriausybės žinios*, 1938, Nr. 608-4271.

75 *Ibid.*

76 *Lietuvių enciklopedija*, XXXIII tomas (Boston: Lithuanian Encyclopedia Press, Inc., 1965), 61.

77 „Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos generalinis sekretorius Valstybės Tarybos pirmininkui“, Kaunas, 1939 m. sausio 24 d. LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 1.

78 „Ministrų Tarybos 1939 m. sausio 19 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923, ap. 1, b. 1080, lap. 14.

79 „Valstybės taryboje ruošiami administracinės santvarkos ir valstybės tarnybos įstatymų projektai“, *Lietuvos žinios*, 1939-02-04, Nr. 29, p. 12.

tarnybos ekspertas („žinovas“) Vytauto Didžiojo universiteto docentas D. Krivickas. Į Skyriaus posėdžius galėjo būti pakviestas Lietuvos banko direktorius Z. Starkus ir kiti ekspertai.

Sudaryto Valstybės Tarybos Administracijos komisijos Administracinės santvarkos skyriaus nariai tų pačių metų vasario 10 d. išsiuntė raštus valstybės kontrolieriui, žemės ūkio, teisingumo, švietimo, susisiekimo, užsienio reikalų, vidaus reikalų, finansų ministrams su prašymu atsiųsti Valstybės Tarybai informaciją apie tai, kaip viešojo administravimo funkcijos („administracinės praktikos“), kurios nebuvo reglamentuojamos įstatymais, suskirstytos tarp centrinių ir vietinių įstaigų. Taigi, buvo prašoma atsiųsti statutus, įsakymus, „kuriais suskirstytas ir sutvarkytas Ministerijos darbas ir esančius Ministerijoje darbo suskirstymo bei sutvarkymo projektus“. Kitaip tariant, kalbant šiuolaikiniais terminais, Taryba prašė pateikti administracinę informaciją arba ministerijų vidaus administravimo dokumentus, t. y. ministerijų nuostatus, darbo reglamentus, vidaus tvarkos taisykles bei įvairius su tuo susijusius projektus. Tai taip pat įrodo, kad šie dokumentai nors galiojo, bet nebuvo skelbiami leidinyje *Valstybės žinios*.

1939 m. vasario 25 d. buvo parengtas Ministrų Tarybos statuto projektas⁸⁰ (toliau – Statuto projektas arba Projektas). Jame buvo įtvirtinta Ministrų Tarybos (Vyriausybės) sudėtis, kompetencija, posėdžių šaukimo, ministro pirmininko pavadavimo, valstybės vadovo dalyvavimo posėdžiuose, sprendimų priėmimo tvarka, ministerijų valdytojų (atitinka dabartinę „viceministro“ poziciją) teisinis statusas. Statute buvo nustatytas teisinis reguliavimas dėl Ministrų Tarybos įstaigų – Ministrų Tarybos Kanceliarijos, Ministerijų juriskonsultų komisijos, Biudžeto patikrinimo komisijos.

Šiame projekte, palyginti su ankstesniaisiais, vietoje sąvokos „ministrų kabinetas“ vartojama sąvoka „vyriausybės organai“. Statuto projekte vyriausybės organai reiškė ministrą pirmininką, Ministrų Tarybą ir ministrus.

Projekte įtvirtinta, kad ministras pirmininkas nustato vyriausybės veiklos kryptį („valdomąją linkmę“), o ministras, valdydamas atitinkamą sritį, laikosi tos krypties. Jeigu ministrui kyla abejonių dėl nustatytos veikimo krypties, jis savo dvejones išreiškia ministrui pirmininkui, kuris jas išsklaido („išsprendžia“). Statuto projekte nustatyta, kad ministras pirmininkas turi būti nuolat informuojamas apie ministrų valdymo srityse taikomas priemones, jeigu jos yra susijusios su pagrindine Vyriausybės veikimo kryptimi ar Ministrų Tarybos kompetencija. Ministras pirmininkas, savo ruožtu, galėjo bet kada paprašyti, kad jam būtų paaiškinta dėl atliekamų darbų atitinkamo ministro valdymo srityje. Pagal Statuto projektą, ministro pirmininko viena iš funkcijų buvo prižiūrėti, kad ministrai laikytųsi pagrindinės valdymo krypties. Jeigu ministras savo valdymo srityje turi priimti sprendimą, nesusijusį su pagrindine Vyriausybės veiklos kryptimi, bet reikšmingą valstybės valdymui, tokiam sprendimui turėjo pritarti ministras pirmininkas. Ministro pirmininko kompetencijai taip pat priklausė valstybės valdymo sritys, nepatenkančios į ministrų valdymo sričių spektrą.

80 „Ministrų tarybos statutas“, LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 15-17.

Projekte buvo įtvirtinta, kad ministras pirmininkas gali eiti ministro pareigas, jeigu šis jų negali eiti. Ministras pirmininkas buvo laikomas vyriausybės atstovu, galinčiu daryti pareiškimus vyriausybės vardu. Tai ministras pirmininkas galėjo pavesti atlikti savo pavaduotojui.

Statuto projekte buvo įtvirtinti santykiai tarp ministro pirmininko ir valstybės vadovo – ministras pirmininkas turėjo nuolat informuoti Respublikos Prezidentą apie vyriausybės pagrindinės veiklos krypties vykdymą ir ministrų veiklą jų valdymo srityse.

Valstybės Taryba buvo parengusi dar vieną Ministrų Tarybos statuto projektą⁸¹, kurio tiksliai data nėra žinoma ir kurio tėra išlikęs fragmentas. Šiame fragmente sąvoka „Vyriausybė“ nebevartojama, vietoje jos pasitelkta sąvoka „Ministrų Taryba“. Tarybą turėjo sudaryti ministras pirmininkas ir ministrai. Čia skirtas dėmesys Ministrų Tarybos posėdžiams, kuriems pirmininkauti turėjo ministras pirmininkas arba, jam negalint, jo pavaduotojas. Posėdžiuose patariamuoju balsu galėjo dalyvauti valstybės kontrolierius, Valstybės Tarybos pirmininkas, ministrų įgalioti atstovai, kiti pareigūnai.

1939 m. kovo 8 d. buvo pateiktas dar vienas Ministrų Tarybos statuto projektas⁸², papildantis 1939 m. vasario 25 d. projektą. Iš šio projekto paaiškėjo planuota Ministrų Tarybos statuto struktūra. Projektą sudarė keturios dalys: I dalyje įvardijami Vyriausybės organai, II dalis skirta ministro pirmininko kompetencijai, santykiui su Respublikos Prezidentu apibrėžti (aptarta aukščiau), III dalyje nustatytas ministro pirmininko pavaduotojo teisinis statusas, IV dalyje įvardytas ministrų teisinis statusas ir kompetencija. Pirmos dvi dalys yra identiškios aukščiau aptartam 1939 m. vasario 25 d. parengtam Ministrų Tarybos statuto projektui, todėl jų neapžvelgsime. Trečiojoje dalyje nustatytas teisinis reguliavimas dėl ministro pirmininko pavaduotojo. Pavaduotoju turėjo būti vienas iš ministrų, kuris turėjo pavaduoti ministrą pirmininką, jam negalint eiti pareigų, arba jam perduodant šį įgaliojimą. Pavaduotojo veiklos sritis turėjo nustatyti ministras pirmininkas. Ministro pirmininko pavaduotoją turėjo skirti Ministrų Taryba. Ketvirtojoje dalyje buvo apibrėžtas ministrų teisinis statusas ir jų kompetencija. Pagal šį projektą, ministras vykdė valdymą įstatymais nustatytoje atitinkamoje valstybės valdymo srityje, taip pat jis įgyvendina įstatymus jam pavestose valstybės valdymo srityse. Ministras buvo laikomas pareigūnu, kuris turėjo prižiūrėti sau pavaldžių įstaigų atliekamos veiklos teisėtumą ir tikslingumą, jeigu ta priežiūra nebuvo numatyta kitais įstatymais. Maža to, ministrui planuota suteikti administracinio teismo, kurio tuo metu Lietuvoje nebuvo, teisėjo įgaliojimus – jis galėjo stabdyti arba naikinti sau pavaldžių organų atliktus netikslingus ir neteisėtus veiksmus. Ministrui planuota suteikti galimybę imtis priemonių, net jeigu tam nėra ministro pirmininko pritarimo, nors jis turėjo būti, tačiau tik ypatingais atvejais – kai

81 „Ministrų Tarybos statuto projektas“, LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 18.

82 *Ibid.*, 21-27.

negalima su juo susisiekti ir kai veiksmų nesiėmimas gali „didžiai pakenkti Valstybės interesui ar esamajai tvarkai“⁸³. Ėmėsis tokių veiksmų, ministras netrukus turėjo apie tai pranešti ministrui pirmininkui, kai tik atsirado galimybė su juo susisiekti. Jeigu ministrui būtų tekę turėti reikalų su užsienio valstybėmis, jo veiksams turėjo pritariti užsienio reikalų ministras, nebent tarptautinė sutartis ar įstatymas numatytų kitaip.

1939 m. kovo 11 d. buvo rengiamas jau nebe Ministrų Tarybos statuto, bet Vyriausybės statuto projektas⁸⁴. Tačiau tekste ir toliau buvo vartojama sąvoka „Ministrų Taryba“. Projektą sudarė trys dalys, buvo atsisakyta dalies, atskirai reglamentuojančios ministro pirmininko pavaduotojo teisinį statusą. Šios normos buvo inkorporuotos į dalį, nustatančią teisinį reguliavimą dėl ministro pirmininko. Projekte buvo akcentuota, kad ministras turėjo laikytis ministro pirmininko nustatytos pagrindinės vyriausybės valdymo krypties. Projekto tekstas iš esmės yra identiškas 1939 m. kovo 8 d. parengtam projektui.

Vėliau, t. y. nuo 1939 m. kovo vidurio iki 1939 balandžio pabaigos, ir toliau buvo intensyviai rengiama Administracinės santvarkos statuto projekto dalis, pavadinta „Vyriausybė“⁸⁵. Iš išlikusių statuto projektų tekstų aišku, kad diskusijų kėlė nuostatos, leidžiančios ministrui pirmininkui eiti ir ministro pareigas, taip pat nuostatos dėl ministro pirmininko pavaduotojo. Dėl ministro pirmininko pavaduotojo buvo akcentuojama, kad jis perima ministro pirmininko pareigas, kai šis pavaduoja Respublikos Prezidentą, taip pat buvo gvildinama, ar ministro pirmininko pavaduotojas būtinai turi būti ministru. Buvo svarstyta situacija dėl ministro pavadavimo, kai to negalėjo daryti ministras pirmininkas ar jo pavaduotojas. Siūlyta, kad tokiu atveju Ministrų Taryba skirtų ministro pavaduotoju vieną iš ministrų. Siūlyta, kad krašto apsaugos ir užsienio reikalų ministrus galėjo pavaduoti tik ministras pirmininkas arba jo pavaduotojas. Viename iš projekto tekstų buvo įtvirtinta, kad ministras pirmininkas pasirašo Seimo priimtus ir Respublikos Prezidento patvirtintus įstatymų projektus, Prezidento leidžiamus įstatymus, valstybės vadovo ratifikuotas tarptautines sutartis, kitus jo aktus. Taip pat tekstuose išryškėjo dvi ministrų rūšys: „eiliniai“ ar „valdantieji“ ir „neeiliniai“ ar „tam tikri“ ministrai, pavyzdžiui, aštuonių ministerijų ministrai buvo laikomi eilinais. Ministrų rūšys taip pat buvo minimos ministro pirmininko pavaduotojo kontekste – juo galėjo būti „eilinis“ arba „tam tikras“ ministras. Atitinkamai, valdančiuoju ministru turėjo būti laikomas ministras pirmininkas ir jo pavaduotojas.

Atskirai buvo ruošta projekto dalis, pavadinta „Ministrų Taryba“⁸⁶ (1939 m. balandžio 14 d.). Ši dalis buvo skirta ministrų posėdžių teisiniam reguliavimui nustatyti. Ministrų Tarybą sudarė ministras pirmininkas ir ministrai. Ministrų Tarybos

83 „Ministrų Tarybos statuto projektas“, LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 23.

84 „Vyriausybės statutas“, LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 28-37.

85 LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 38-41; 44-51.

86 LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 52-56; 57-58; 66-70.

posėdžiams turėjo pirmininkauti ministras pirmininkas, o jeigu posėdyje dalyvavo Respublikos Prezidentas, tai posėdžiui pirmininkavo jis. Jeigu posėdį šaukė ministras pirmininkas, tai jis ir sudarydavo darbotvarkę. Atitinkamai, jeigu posėdį šaukė valstybės vadovas, jis nustatydavo darbotvarkės klausimus. Posėdis buvo laikomas teisėtu, jei jame be ministro pirmininko dalyvavo bent pusė ministrų. Ministrų Taryba sprendimus priimdavo balsų dauguma. Balsams pasidalijus per pusę, ministro pirmininko balsas nusverdavo. Valstybės vadovas neturėjo teisės balsuoti. Ministrui pirmininkui norėta suteikti įgaliojimus stabdyti Ministrų Tarybos nutarimų vykdymą, jeigu jis nesutiko su daugumos nuomone. Taip pat buvo planuota įtvirtinti, kad Ministrų Tarybos posėdžiuose patariamojo balso teise galėjo dalyvauti valstybės kontrolierius arba Valstybės kontrolės vyriausiasis sekretorius (kai kuriuose tekstuose ši pareigybė visai neminima), Valstybės Tarybos pirmininkas. Šis turėjo dalyvauti, jeigu posėdyje buvo svarstomi įstatymų projektai. Jeigu jis negalėjo dalyvauti, vietoje jo turėjo dalyvauti Valstybės Tarybos pirmininko pavaduotojas. Buvo siūloma, kad jeigu ministras negalėjo dalyvauti posėdyje, vietoje jo turėjo dalyvauti ministerijos vyriausiasis sekretorius. Tačiau jis dalyvavo tik patariamojo balso teisėmis. Buvo numatyta, kad posėdžiuose galėjo dalyvauti ir atitinkami specialistai, įvairūs pareigūnai. Kaip ir 1919 m. parengtame Laikinajame Ministrų Kabineto statute, taip ir 1939 m. rengiamame Administracinės santvarkos įstatyme, buvo planuojama, kad Ministrų Tarybos posėdžiai bus uždari, ministrų pareikštos nuomonės neskelbiamos, nebent pats ministras pageidautų, kad jo nuomonė būtų fiksuojama protokole. Posėdžių protokolus turėjo rašyti valstybės sekretorius (kai kuriuose tekstuose jis vadintas Ministrų Tarybos vyriausiuoju sekretoriumi), turintis patariamąjį balsą. Projekte buvo nustatyti bendri protokolų turinio reikalavimai – turėjo būti užrašomi Ministrų Tarybos posėdžiuose priimti nutarimai ir svarstomi svarbūs klausimai. Posėdžių protokolus turėjo pasirašyti ministras pirmininkas ir valstybės sekretorius.

Be to, kad ruošiamu projektu buvo planuota nustatyti Ministrų Tarybos struktūrą, posėdžių eigos tvarką, siekta apibrėžti Ministrų Tarybos kompetenciją. Ji turėjo svarstyti įstatymų, Konstitucijos pakeitimo projektus, siūlyti juos Seimui priimti, siūlyti valstybės prezidentui leisti įstatymą tarp Seimo sesijų, sudaryti ir pristatyti Seimui arba tarp Seimo sesijų respublikos vadovui biudžeto projektą, siūlyti valstybės vadovui skelbti nepaprastąją padėtį, apsiginklavimo, taikos, karo padėtį, derinti nesutampancias nuomones tarp valstybės kontrolieriaus ir ministro dėl sutarčių tikslingumo, pristatyti Seimui tarptautines sutartis, kad šis duotų sutikimą jas ratifikuoti, spręsti kompetencijos klausimus tarp ministrų, priimti norminius administracinius aktus įstatymams vykdyti, jei tokia kompetencija nėra įstatymais suteikta ministrams, svarstyti ir priimti sprendimus dėl bendro ir ypatingo pobūdžio valstybės valdymo reikalų, taip pat atlikti kitus įstatymais numatytus įgaliojimus.

Vėliau pasirodė 1939 m. balandžio 17, 25 ir 28 dienų projektai, kuriuose buvo jungiamos dvi Administracinės santvarkos įstatymo projekto dalys – „Vyriausybė“

ir „Ministrų Taryba“⁸⁷. Vyriausybė buvo laikoma konstitucijos ir įstatymų pavestą valstybės valdžią vykdančiu dariniu. Dalyje apie Vyriausybę buvo išskirtos sąvokos „Vyriausybė“ ir „Vyriausybės organai“, siūlant tokią Vyriausybės sandarą: ministrai, t. y. ministras pirmininkas, ministro pirmininko pavaduotojas ir „eiliniai“ („vadybiniai“) ministrai. Vyriausybės organais buvo siūloma įtvirtinti ministrą pirmininką, „eilinius“ arba „vadybinius“ ministrus ir Ministrų Taryba. Tekste ryški tendencija sugrupuoti ministrus į „eilinius“ arba „vadybinius“ ir „valdančiuosius“ ministrus. „Valdantieji“ ministrai turėjo būti Vyriausybės nariais, „vadybiniai“ – Vyriausybės organu. „Vadybiniais“ arba „eiliniais“ ministrais buvo laikomi aštuonių ministerijų ministrai. Jų funkcijos, santykis su ministru pirmininku buvo siūlomas apibrėžti labai panašiai, kaip ir aukščiau aptartame 1939 m. kovo 8 d. Ministrų Tarybos statuto projekte. Tačiau, be to, buvo pasiūlyta norma, kad ministras pirmininkas išklauso Respublikos Prezidento nurodymų. Panašiai norėta reglamentuoti ir posėdžių eigos tvarką (žr. 1939 m. balandžio 14 d. Ministrų Tarybos statuto projekto aprašymą), tačiau šiame, 1939 m. balandžio 17 d. projekto variante, buvo nuostatų dėl posėdžių protokolų nuorašų įteikimo valstybės vadovui bei ministrams ar atitinkamiems pareigūnams, „tvarkantiems ministrams nepavestas valstybės valdymo sritis“.

6. Mažosios Ministrų Tarybos statutas

Kai Valstybės Tarybos komisija kone kiekvieną dieną svarstydavo Administracinės santvarkos įstatymo projektus, 1939 m. balandžio 27 d. Ministrų Tarybos posėdyje buvo apsvarstytas Ministrų Tarybos darbo racionalizavimo klausimas⁸⁸. Šio klausimo sprendimas laikinai turėjo pakeisti iki to laiko vis dar neparuošto ir nepriimto Administracinės santvarkos statuto nustatytą tvarką.

Taigi, Ministrų Taryba nusprendė pasitvirtinti dalies ministrų veiklos statutą – vadinamąjį Mažosios Ministrų Tarybos statutą. Pagal šį Ministrų Tarybos posėdžio protokole užfiksuotą statutą, Mažąją Ministrų Tarybą sudarė ministras pirmininkas arba jo pavaduotojas, Teisingumo ministras ir ministras, kurio valdymo srities klausimas turėjo būti svarstomas Ministrų Taryboje. Mažosios Ministrų Tarybos pirmininku buvo ministras pirmininkas. Mažosios Tarybos tikslas buvo palengvinti Ministrų Tarybos darbą, nes ji turėjo svarstyti įstatymų projektus, parengti Ministrų Tarybos sprendimų projektus. Mažosios Tarybos posėdžiai buvo šaukiami pagal būtinybę, juose galėjo dalyvauti kviečiami ekspertai. Bylų esmę referuodavo Ministrų Tarybos generalinis sekretorius, o techniškai aptarnavo Ministrų Tarybos kanceliarija.

Šis statutas taip pat nebuvo paskelbtas leidinyje *Vyriausybės žinios*, tačiau jis, manytina, galiojo.

87 LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 59-65; 66-70; 71-74.

88 „Ministrų Tarybos 1939 m. balandžio 27 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F 923, ap. 1, b. 1080, lap. 80.

7. Administracinės santvarkos statuto projektai

1939 m. gegužę pasirodė pirmieji Valstybės Tarybos paruošti Administracinės santvarkos įstatymo projektai. Apžvelgsime juos.

1939 m. gegužės 2 d. Administracinės santvarkos statuto projekte⁸⁹ Vyriausybė įvardijama kaip darinys, atliekantis ne konstitucijos ir įstatymų normomis patikėtas vykdomąsias funkcijas, bet Respublikos Prezidento patikėtą jai valstybės valdžią konstitucijos ir įstatymų ribose („apybrėžose“).

Pagal šį projektą, Vyriausybę sudarė jos nariai – valdantieji ministrai, t. y. ministras pirmininkas ir ministro pirmininko pavaduotojas bei „vadybiniai“ ministrai (finansų, krašto apsaugos, susisiekimo, švietimo, teisingumo, užsienio reikalų, vidaus reikalų, žemės ūkio). Projekte siūloma, kad valdantieji ministrai galėjo būti ir „vadybiniais“ ministrais. Projekte įtvirtinta, kad ministras privalo prisiekti prieš pradėdamas vykdyti valstybės vadovo jam patikėtą valdžią, net ir tada, kai, atleidus visą vyriausybę, ministras lieka naujai sudarytoje vyriausybėje. Buvo siūloma Statute įtraukti ir ministro pirmininko, ir ministrų priesaikos tekstus.

Pirmąkart projekte buvo siūlomi ministrų veiklos apribojimai: ministras negalėjo eiti prekybos, pramonės, kredito bendrovių valdybų narių pareigų, negalėjo dirbti pagal savo profesiją. Tačiau Ministrų Taryba galėjo leisti imtis aukščiau nurodytos veiklos, jeigu tai nesukeltų viešų ir privačių interesų konflikto („jei nėra pavojaus susikirtimo jų privačių reikalų su jų tarnybos reikalais“). Ministrai galėjo būti kviečiami liudyti į teismus, tačiau tai buvo neįmanoma, jei liudijimas kenktų „valstybės ar lietuvių tautos reikalams“. Dėl tos priežasties ministrai negalėjo būti kviečiami ir kaip ekspertai ar specialistai. Projekte buvo užsiminta ir apie tarnybines bylas ministrams, tačiau nuostata pernelyg lakoniška ir neaiški. Statuto projekte neapsieita be normų, nustatančių ministrų socialines garantijas. Ministrams norėtos sudaryti sąlygos grįžti į savo anksčiau eitas pareigas, todėl buvo siūloma nuostata, kad jeigu ministras prieš tai dirbo valstybės ar savivaldybės įmonėse, jis galėjo grįžti į vykdytas pareigas, mažą to, jam turėjo būti mokama 80 procentų būto pareigų atlyginimo. Ministro eitos pareigos turėjo būti įskaitytos į laiką pensijai gauti. Buvo planuojama Statute įtvirtinti metinius ar mėnesinius ministrų atlyginimų dydžius, taip pat pinigų sumas butui išlaikyti, persikėlimo išlaidas.

1939 m. gegužės 15 d. Administracinės santvarkos statuto projekte⁹⁰ vartojama daugiau administracinės teisės sąvokų, pavyzdžiui, „valstybės administracija“, „valdančioji administracija“, „valdomoji administracija“. Valdančiąja administracija Statuto projekto rengėjai laikė Respublikos Prezidentą, Vyriausybę ir valstybės kontrolierių. Valdomąja administracija rengėjai laikė administracinius organus, kurių veiklą koordinavo valdančioji administracija. Ankstesniuose projektuose Respublikos

89 „Administracinės santvarkos statuto projektas“, LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 75-79; 80-85.

90 *Ibid.*, 86-90.

Prezidento institutas buvo minimas labai kukliai. O šiame statuto projekte nuostatos apie valdančiąją administraciją prasideda nuo Respublikos Prezidento instituto. Jis yra laikomas aukščiausia valdančiosios administracijos institucija. Kita institucija buvo laikoma Vyriausybė, kurią turėjo sudaryti valdantieji aštuonių ministerijų ministrai, ministras pirmininkas, jo pavaduotojas. Vyriausybės organais, kuriais vyriausybė turėjo atlikti savo valdžią, buvo laikomi ministras pirmininkas, „vadybiniai“ ministrai ir Ministrų Taryba. Valstybės Tarybą buvo siūloma laikyti įstaiga prie Vyriausybės.

Statute buvo planuojama reglamentuoti ministrų skyrimo ir atleidimo tvarką, kuria detalizuojama, jog asmuo, kuriam pavedama sudaryti vyriausybę, tampa ministru pirmininku, bet prieš tai jis raštu turėjo pateikti vyriausybės sudėtį Respublikos Prezidentui. Šis pristatytajai vyriausybei galėjo patikėti valdžią arba jos nepatikėti. Jeigu patikėdavo, tai asmenį, kuris sudarė vyriausybę, skirdavo ministru pirmininku, o pasiūlytus asmenis – ministrais. Jeigu valstybės vadovas neišreiškė pasitikėjimo pasiūlytais ministrais, asmuo vėl iš naujo turėjo sudaryti vyriausybę ir raštu pateikti jos sudėtį. Ministro pirmininko skyrimo aktas turėjo būti surašytas pirmiau už kitų ministrų skyrimo aktus. Pirmąjį aktą turėjo pasirašyti valstybės vadovas, o likusius – ir valstybės vadovas, ir ministras pirmininkas. Statuto projekte taip pat nustatyti ministro pirmininko ir ministrų priesaikų tekstai. Prisiekusiam ministrui valstybės vadovas turėjo įteikti ministro liudijimą. Taip pat buvo įtvirtinta ir ministrų atleidimo tvarka: prašymą atleisti ministras Respublikos Prezidento vardu turėjo paduoti ministrui pirmininkui, ministras pirmininkas, įsitikinęs, kad ministras daugiau nesutinka bendradarbiauti jo vyriausybėje, ministro prašymą nedelsdamas turėjo pristatyti valstybės vadovui, kuris ministrą turėjo atleisti. Atitinkamai ministras pirmininkas savo prašymą atleisti turėjo pristatyti valstybės vadovui, šis, įsitikinęs, kad ministras pirmininkas nesutinka toliau vadovauti vyriausybei, jį atleidžia. Priešingu atveju prašymas grąžinamas ministrui pirmininkui. Statutu buvo planuota nustatyti ministro atleidimo tvarką nesant pastarojo prašymo. Tokiu atveju ministras pirmininkas pristato atleidžiamą ministrą, kai Seimas, pagal Konstitucijos 122 straipsnį, nusprendžia ministro atsakymą į interpeliaciją vertinti kaip nepatenkinamą. Statute planuota įtvirtinti, kad valstybės vadovas bet kada galėjo atleisti ministrą pirmininką be jo prašymo. Vis dėlto kitoje straipsnio dalyje ministro pirmininko atleidimas buvo siejamas su interpeliacija, pagal 1938 metų Konstitucijos 122 straipsnį. Planuota, kad atleidžiant ministrą pirmininką, atleidžiami visi ministrai. Vyriausybės atleidimo aktas turėjo būti surašomas po to, kai Respublikos Prezidentui buvo pristatyta nauja vyriausybė. Šis aktas turėjo būti pasirašytas valstybės vadovo.

1939 m. spalio 3 d. buvo parengtas dar vienas Administracinės santvarkos statuto projektas⁹¹. Šis projektas nuo 1939 m. gegužės 15 d. projekto skiriasi keliais aspektais.

Pirma, buvo pridėta norma dėl to, kad ministru skiriamas asmuo, kuris gali būti renkamas Seimo nariu.

91 „Administracinės santvarkos statuto projektas“, LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 91-116.

Antra, „vadybiniais“ ministrais buvo laikomi atitinkamų ministerijų ministrai, kuriems priskirta atitinkamų sričių, pavyzdžiui, žemės ūkio, teisingumo ir kitų vadyba.

Trečia, buvo patikslinta, kad atskiri ministrai galėjo būti atleidžiami ir neatleidžiant ministro pirmininko.

Ketvirta, prie šio projekto buvo prijungta dalis iš Ministrų Tarybos ar Vyriausybės statuto, t. y. normos, nustatančios ministro pirmininko teisinį statusą, kompetenciją, pavadavimo tvarką. Ši tvarka identiška aukščiau aptartam 1939 m. vasario 25 d. parengtam Ministrų Tarybos statuto projektui.

Penkta, į Statuto projektą buvo įtraukta aukščiau aptarto 1939 m. kovo 8 d. parengto Ministrų Tarybos statuto projekto ketvirtoji dalis. Tačiau buvo keli skirtumai: ministrai vadinami „vadybiniais“, įvardijami jų įgaliojimai: prižiūrėti, kad įstaigos ir pareigūnai („pareigonys“) vykdytų įstatymus, tikrinti, kaip vykdomi įstatymai, spręsti jo administruojamų įstatymų normų neaiškumus, prižiūrėti, kad įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai būtų vienodai taikomi, prižiūrėti įstaigų ir pareigūnų veiklą. Taip pat buvo detalizuota, kad ministras, manydamas, jog jo kuruojamoje srityje reikia naujo teisinio reguliavimo, apie tai praneša Ministrų Tarybai, pateikdamas jai to įstatymo projektą ar veikiančio įstatymo pakeitimo ar panaikinimo projektą. Buvo siūloma, kad ministras kasmet ne vėliau kaip liepos 1 d. finansų ministrui turi pateikti „savo valdomos vadybos“ ateinančių metų pajamų ir išlaidų sąmatą.

Šešta, į projekto tekstą taip pat buvo įjungta dalis „Ministrų Taryba“. Ji yra identiška aukščiau aptartam 1939 m. balandžio 14 d. parengtam Ministrų Tarybos statuto projektui.

Septinta, į projektą buvo įtrauktas naujas skyrius, pavadintas „Ministrų teisės, pareigos ir atsakomybė“. Dalis teisės normų buvo perkeltos iš 1939 m. gegužės 2 d. parengto Administracinės santvarkos statuto projekto. Tačiau čia buvo detalizuoti atvejai, kada turėjo būti keliamos ministrams tarnybinės bylos: kai ministras piktnaudžiauja savo valdžia, kai nereaguoja į nusikalstamą veiką arba daromą žalą valstybei. Projekte siūloma piktnaudžiavimu valdžia nelaikyti griežtų priemonių ėmimosi ypatingais atvejais, t. y. priemonė buvo reikalinga valstybės saugumui užtikrinti, priemonių ėmimosi negalima buvo atidėlioti be kylančio aiškaus pavojaus valstybei. Taip pat buvo išreikšta nuostata, kad teisingumo ministras praneša valstybės vadovui apie ministrų tarnybinius nusizengimus. Projekte buvo daugiau nuostatų, įvardijančių ministro darbo užmokesčio sudėtį: „alga, pinigai butui, reprezentaciniai pinigai“, labiau detalizuotos persikėlimo išlaidos, komandiruočių išlaidos (dienpinigiai, kelionpinigiai), socialinės garantijos, išeitinės išmokos, kompensacijos, pašalpos šeimos nariams, mirus ministrui. Nuodugniau detalizuojama atleisto iš ministro pareigų asmens teisė grįžti į prieš tai valstybės tarnyboje („valstybinė etatinė tarnyba“) dirbtą darbą ir kitos socialinės garantijos.

1939 m. spalio 12 d. buvo parengtas dokumentas dėl valdančiųjų ministrų atlyginimo⁹². Buvo planuojama, kad ministro pirmininko alga turėjo būti 3000 litų,

92 „Valdančiųjų ministrų atlyginimas“, LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 117-124.

ministrų – 2500 litų. Reprezentacinėms išlaidoms buvo planuota, kad ministrui pirmininkui ir užsienio reikalų ministrui turėjo būti skirta po 1500 litų, kitiems ministrams – po 500 litų. Buvo siekta nustatyti ir komandiruočių išlaidas.

Byloje buvo rastas 1939 m. lapkričio 14 d. rengtas dokumentas⁹³, kuriame buvo ruošiamos nuostatos dėl ministrų įgaliojimų stebėti skundų nagrinėjimo procedūras dėl jam pavaldžių pareigūnų veiksmų. Ministras turėjo rūpintis, kad skundai būtų nagrinėjami pagal pavaldumo tvarką. Taip pat buvo dar viena naujiena – ministrai mažiausiai dvi dienas per savaitę turėjo skirti asmenų priėmimui, jų skundams ir prašymams.

Toje pačioje archyvinėje byloje rastas dokumentas, pavadintas „Ministerijų santvarkos dėsniai“⁹⁴, kuriame buvo paruoštos nuostatos dėl ministerijų struktūros. Kiekvienoje ministerijoje turėjo būti departamentai, raštinės, tarybos, įstaigos, pavaldžios ministerijoms. Departamentai turėjo būti sudaryti iš skyrių, šie galėjo būti dalijami į smulkesnius darinius. Departamentui vadovavo direktorius, skyriams – vedėjai, kanceliarijai – sekretoriai. Ministerijos tarybą sudarė vyriausiasis sekretorius, direktoriai. Ministerijos tarybos tikslas buvo svarstyti ministerijos departamentams priklausančius klausimus ir duoti patarimus ministrui. Ministerijos bendriesiems administracijos ir ūkio reikalams tvarkyti buvo steigiamos kanceliarijos. Šiame dokumente yra skyrius, pavadintas „Bylų svarstymo tvarka“, kurio nuostatos skirtos asmenų skundų nagrinėjimui, atsiliėpimams dėl ministro raštiškų nurodymų, Respublikos Prezidento aktams, ministrų raštams, įstaigų vadovų raštams, slaptoms byloms ir t. t. Ši tvarka apėmė tokias proceso stadijas: pasirengimą bylai, procedūra, bylos siuntimą, reviziją, apyskaitą. Visos bylos turėjo būti priimamos ministerijų kanceliarijose.

Apžvelgtuose statutų projektuose kai kurios nuostatos buvo perkeltos iš tuo metu galiojusių konstitucijų, pavyzdžiui, nuostatos dėl Ministrų Kabineto sudėties, kompetencijos, Respublikos Prezidento teisės dalyvauti Ministrų Kabineto posėdžiuose ir jiems pirmininkauti, ministro pirmininko pavadavimo, kai jis pavaduoja respublikos vadovą, ministrų teisės pareikšti atskirąją nuomonę, valstybės kontrolieriaus dalyvavimo patariamojo balso teise Ministrų Kabineto posėdžiuose ir t. t. Būta ir normų, kurios turėjo būti nustatytos konstitucijos normomis, bet planuotos reglamentuoti Statuto nuostatomis, pavyzdžiui, 1939 m. gegužės 2 d. Administracinės santvarkos statuto projekte Vyriausybė įvardijama kaip darinys, atliekantis ne konstitucijos ir įstatymų normomis patikėtas vykdomąsias funkcijas, bet Respublikos Prezidento patikėtą jai valstybės valdžią konstitucijos ir įstatymų ribose.

Valstybės Taryba nepabaigė savo darbo. To meto liudininkai rašė: „Ministerijų santvarkos įstatymas nebuvo išleistas, bet jo projektas buvo pradėtas ruošti“⁹⁵. Taigi, apžvelgti projektai tebuvo Administracinės santvarkos statuto rengimo pradžia.

93 LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 126-127.

94 „Ministerijų santvarkos dėsniai“ LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, lap. 128-132.

95 *Lietuvių enciklopedija*, XVIII tomas (Boston: Lithuanian Encyclopedia Press, Inc., 1965), 515.

Vis dėlto galime režiuruoti, kad Administracinės santvarkos statutą turėjo sudaryti nuostatos dėl vyriausybės ir Ministrų Tarybos sudėties, kompetencijos, Ministrų Tarybos darbo tvarkos (posėdžių šaukimo, pirmininkavimo posėdžiams, darbotvarkų sudarymo, posėdžiuose dalyvaujančių asmenų), Ministrų Tarybos sprendimų priėmimo tvarkos, ministro pirmininko pavadavimo, santykio su Respublikos Prezidentu, ministrų teisinio statuso, kompetencijos, ministrų rūšių, ministrų santykio su ministru pirmininku, ministrų veiklos apribojimų, ministrų socialinių garantijų, darbo užmokesčio sudėties ir dydžio, ministrų teisių, pareigų ir atsakomybės, skundų nagrinėjimo procedūrų ministerijose, ministerijų struktūros, įstaigų prie Ministrų Tarybos. Dokumento projektas savo esme, struktūra primena du šių laikų teisės aktus – Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymą ir Vyriausybės darbo reglamentą.

Išvados

1. Sunku vienareikšmiai atsakyti, ar tarpukario Lietuvoje be konstitucinių normų ir specialiųjų įstatymų galiojo teisės aktas, reglamentuojantis vykdomosios valdžios institucijų teisinį statusą, struktūrą, kompetenciją. Iš dalies galima tvirtinti, kad galiojo, nes ministrų kabinetų posėdžiuose buvo priimanamos tam tikros vykdomosios valdžios institucijų darbo tvarkos, kvalifikacijos kėlimo, sprendimų priėmimo taisyklės. Tačiau šios taisyklės nebuvo skelbiamos oficialiame teisės aktų leidinyje *Vyriausybės žinios*, jos buvo fragmentiškos ir neišsamios. Galimai keletą mėnesių galiojo 1919 m. vasario 9 d. priimtas Laikinis Ministrų Kabineto statutas, taip pat 1939 m. balandžio 27 d. Ministrų Tarybos posėdžio metu priimtas Mažosios Ministrų Tarybos statutas.
2. Taigi, per visą nepriklausomybės laikotarpį Lietuvos institucijos taip ir nepriėmė oficialių taisyklių, kuriomis remiantis turėjo veikti tarpukario Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos. Iš pradžių galima buvo tai pateisinti. Naujai sukurtai valstybei buvo kilę daug iššūkių – santykiai su Lenkija dėl Vilniaus krašto, su Vokietija dėl Klaipėdos krašto, su kitomis užsienio valstybėmis dėl verslo galimybių, dėl valstybės kreditų ir t. t. Vėliau tai galima būtų paaiškinti autoritarinio režimo įsigalėjimu Lietuvoje, nuolat keičiama konstitucine santvarka, neiškiu valdžių padalijimu tarp institucijų. Pagaliau tai gali būti siejama ir su tuo, kad nebuvo priimti nei Valstybės tarnybos, nei Administracinio teisimo įstatymai. Nors 1922, 1928 ir 1938 metų konstitucijose buvo įtvirtinta, kad šios sritys turi būti reguliuojamos įstatymais. O tai, kad šie įstatymai nebuvo priimti, galima paaiškinti ne tik aukščiau įvardytomis priežastimis, bet ir tuo, kad tarpukario Lietuvoje nebuvo išvystytas administracinės teisės mokslas⁹⁶.
3. Per dviejų dešimtmečių laikotarpį iš pradžių Ministrų Kabineto, vėliau – Administracinės santvarkos statutas buvo rengiamas keletą kartų. Tai buvo

96 Apie tai plačiau žr.: Ieva Deviatnikovaitė, „Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje“, *Teisė*, 106 (2018): 80-98.

daroma 1919, 1925–1927, 1939 metais. Kas rengė 1919 ir 1925–1927 metais, nėra žinoma, manytina, kad pačios ministerijos ar Ministrų Kabineto administracijoje dirbantys tarnautojai. 1939 m. Administracinės santvarkos statuto autoriai buvo Valstybės Tarybos Administracijos komisijos Administracinės santvarkos skyriaus nariai: B. Masiulis, J. Navakas, D. Krivickas.

1919 m. Laikinasis Ministrų Kabineto statutas reglamentavo Ministrų Kabineto sudėtį, posėdžių eigą, dalyvius, protokolų, nutarimų, įstatymų skelbimo tvarką.

Tarp 1925 ir 1927 metų parengtas Ministrų Kabineto statutas numatė teisinį reguliavimą dėl Ministrų Kabineto sudėties, kompetencijos (Ministrų Kabineto sprendimų rūšys), posėdžių ir jų darbotvarkės nustatymo tvarkos, ministro pirmininko pavadavimo, Respublikos Prezidento dalyvavimo posėdžiuose. Projekte minimas teisėtumo principas, nuostatos dėl ministrų kabineto įstaigų – Ministrų Kabineto kanceliarijos, Ministerijų juriskonsultų komisijos, Biudžeto patikrinimo komisijos.

1939 m. Administracinės santvarkos statutas turėjo reglamentuoti ne tik Ministrų Tarybos sudėtį, kompetenciją, darbo tvarką, bet ir ministro pirmininko teisinį statusą, jo santykį su Respublikos Prezidentu, ministro pirmininko ir ministrų priesaikų tekstą, ministrų pavadavimą, socialines garantijas, taip pat darbo užmokesčio sudėtį ir dydį, ministrų veiklos apribojimus, tarnybinę atsakomybę, administracinę ministerijų struktūrą. Pirmąkart buvo siekta Statuto normomis nustatyti teisinį reguliavimą dėl skundų ir prašymų priėmimo bei nagrinėjimo tvarkos ministerijose. Šis projektas savo struktūra labiausiai primena šiuolaikinės Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo ir Vyriausybės darbo reglamento nuostatas. Tačiau Administracinės santvarkos statuto projekto nebespėta apsvarstyti ir tvirtinti.

RULES OF PROCEDURE OF THE GOVERNMENT IN THE INTERWAR LITHUANIA: WAS SUCH LEGAL DOCUMENT VALID?

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Abstract. *It seems that during the Interwar period the legal act on the working procedure of the interwar Lithuanian executive authorities was not adopted. If it was, it was not published in the Government Gazette, although the statutes of other institutions, such as the Institute of Lithuanian Studies, the National Economic Council, and the Secondary Music Schools, were published.*

During this period, several attempts were made to adopt such a legal act, called either the Statute of the Cabinet of Ministers or the Statute of the Administrative Order. The drafts of this legislation were produced in 1919, 1925–1927, and 1939.

The most comprehensive was the draft of the Statute of the Administrative Order, initiated by the Council of State in 1939. The intention was that this document should regulate not only the composition, competences, and working arrangements of the Council of Ministers, but also the legal status of the Prime Minister, their relationship with the Head of the State, and the text of the oath of the Prime Minister and other ministers. It would also regulate social guarantees, including restrictions on ministerial activities and official responsibility, and the administrative structure of ministries. It was the first time that the procedure of receiving and examining complaints and requests in the ministries was regulated by the norms of the Statute.

The failure to adopt such a document within two decades can be explained by the fact that at first the young state faced challenges which had to be dealt with immediately, including the Territory of Vilnius, the Memel Territory, foreign policy, and state credits. Later it faced challenges such as the establishment of the authoritarian regime and the unclear division between state powers, and the fact that other acts related to the executive power – the Law on the Civil Service, the Law on the Administrative Court – were not adopted in the interwar period at all.

This study was mainly based on documents kept in the Central State Archives of Lithuania.

Keywords: *Statute of the Council of Ministers, Statute of the Cabinet of Ministers, Statute on the Order of the Administration.*

Ieva Deviatnikovaitė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė. Mokslinių tyrimų kryptys: nacionalinė administracinė teisė, Europos administracinė teisė, lyginamoji administracinė teisė, teisės istorija.

Ieva Deviatnikovaitė, professor at the Institute of Public Law at the Mykolas Romeris University Law School. Research interests: national administrative law, European administrative law, comparative administrative law, legal history.