

VILNIAUS UNIVERSITETAS TEISĖS FAKULTETAS
TEISĖS TEORIJOS IR ISTORIJOS KATEDRA

Dieninės studijų formos
V kurso Taikomosios jurisprudencijos
studijų atšakos studentės
Linos Griškevič

Magistro darbas

Valdžių padalijimo principo raida JAV: įstatymų leidžiamoji bei vykdomoji valdžios

Vadovas: doc. dr. Z. Namavičius
Recenzentas: doc. dr. J. Machovenko

2007, Vilnius

Turinys

Įvadas.....	3
1. Ištakos.....	7
2. Valdžių padalijimas pagal J. Madison.....	12
3. Stabdžiai ir atsvaros per 200 metų.....	16
3.1 Abraham Lincoln (1861-1865).....	27
3.2 Andrew Johnson (1865-1889).....	31
3.3 Woodrow Wilson (1913-1921).....	35
3.4 Franklin D. Roosevelt (1933-1945)	40
3.4.1 Naujasis kursas.....	41
3.4.2. Įsakas Nr. 90066.....	45
3.5 Richard M. Nixon: Watergate (1969-1974).....	48
3.6 Ronald Reagan (1981-1989).....	51
4. Ar valdžių padalijimas reikalingas? Epilogas.....	55
Išvados.....	61
Literatūros sąrašas.....	63
Santrauka	70
Summary.....	71

Ivadas

Valdžių padalijimas – vienas pagrindinių teisinės valstybės principų. Tokia valdžios sąranga remiasi ne vien tik valdžių atskyrimu, bet ir pusiausvyros tarp jų nustatymu. Paprastai skiriamos įstatymų leidžiamoji, vykdomoji bei teisminė valdžios turi būti pakankamai savarankiškos, tačiau tuo pat metu turėti pakankamai galių kontroliuoti viena kitą.

Valdžių padalijimo principas jau buvo žinomas Senovės Graikijoje bei Romos Imperijoje, tačiau jų valdžios atspindėjo mišrią valdžios sąrangą – atskirų visuomenės sluoksnių atstovavimą. Pati valdžių atskyrimo idėja, tokia kokia ji suprantama šiandien, priskiriama John Locke ir buvo įgyvendinta Anglijoje. Tačiau J. Locke teorija neišskyrė teisminės valdžios kaip savarankiškos. Kartais sakoma, kad J. Locke pastūmėjo į priekį svarstymus apie atstovaujamojo valdymo principus, o kokios būtinos institucinės naujovės reformuotam atstovaujajam valdymui įgyvendinti, geriau suprato prancūzų filosofas ir politinis teoretikas Charles Louis de Montesquieu.¹ Jis išplėtojo valdžių padalijimo doktriną savo plačiai žinomame veikle „Apie įstatymų dvasią“.

Ch. L. Montesquieu pasiūlyto valdžių padalijimo modelio novatoriškumas visuomenės buvo įvertintas. Žmogaus ir piliečių teisių deklaracijoje (pranc. - *La Declaration des Droits de l'homme et du citoyen*), priimtos 1791 m. XVI straipsnyje skelbiama: „Visuomenė, kurioje negarantuojamos žmogaus teisės ir nėra valdžių padalijimo, neturi konstitucijos“. Prancūzų revoliucija Ch. L. Montesquieu pasiūlytą valdžių padalijimo principą pavertė fundamentaliu konstituciniu principu, atsispindėjusių daugumoje XIX-XX a. konstitucijų (jau pirmoji Didžiosios prancūzų revoliucijos epochoje priimta 1791 m. Konstitucija atspindėjo valdžių padalijimo principą).²

Jungtinių Amerikos Valstijų (toliau – JAV) Konstitucijos Kūrėjai, remdamiesi Europos mąstytojų darbais, valdžių padalijimą įtvirtino JAV Konstitucijoje (toliau – Konstitucija) bei sukūrė „stabdžių ir atsvarų“ sistemą, kuri sėkmingai veiktų praktikoje. James Madison, vienas Konstitucijos Kūrėjų, siekė užtikrinti valdžių pusiausvyrą: „stabdžių ir atsvarų“ sistemos paskirtis – sukurti tokį mechanizmą, kuris užtikrintų kiekvienos valdžios galimybę užkirsti kelią kitos valdžios bandymams pasisavinti jai nepriklausančią valdžią, neteisėtai išplėsti savo galias. Tai galimybė neutralizuoti vienai kitą.

¹ Held D. Demokratijos modeliai. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 104.

² Mesonis G. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: LTU. 2003. P. 113.

Nors labai dažnai tradicinė valdžių padalijimo samprata susilaukia kritikos, tačiau 200 metų praktikos įtvirtino pastarąjį principą JAV konstitucinėje santvarkoje.

Temos aktualumas. Valdžių padalijimo principas įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str.³, tačiau jo turinį Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas atskleidžia byla po bylos, tai reiškia nenutrūkstamą procesą, besivystantį su pačia visuomene. Valdžių atskyrimas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje neužtikrina jų atskyrimo nuolat besikeičiančiame valstybės gyvenime. Lietuva žengia pirmuosius žingsnius, nustatant kiekvienos iš valdžių ribas ir kompetencijas. Tuo tarpu JAV visą valstybinės santvarkos gyvavimo laikotarpį buvo keliamas klausimas, ar valdžių padalijimas, toks, koks įtvirtintas Konstitucijoje, iš tikrųjų apsaugo nuo tironijos ir priverčia valstybės valdžias dirbti efektyviai. Ypač daug dėmesio skiriama įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimo problemai, kartais teigiama, kad toks padalijimas išnyksta, kuomet abiejose valdžiose daugumą turi viena partija ir kad tokiu atveju valdžios institucijų darbas tampa neefektyvus. Valdžių padalijimo principo pasireiškimas atskiriant įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžias išlieka aktualus ir šiandien. Nesutariama, ar jų atskyrimas iš tikrųjų prisideda prie valstybės institucijų efektyvaus funkcionavimo, ar jis užkerta kelią valdžios koncentracijai vienosė rankose. JAV patirtis, įgyvendinant valdžių padalijimo principą, galėtų tapti pavyzdžiu (ne visada teigiamu) Lietuvos Respublikai.

Darbo tikslai. Šiuo darbu siekiama įvertinti valdžių padalijimo principo raidą JAV, atskleisti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios padalijimo problematika. Siekiant pastarojo tikslo numatomi tokie **uždaviniai**:

1. Atskleisti JAV Konstitucijos vieno iš Kūrėjų J. Madison „*the Federalist*“ išdėstytą valdžių padalijimo įtvirtinimo būtinumo pagrindimą, apžvelgiant Konstitucijos kūrimo istorines aplinkybes.

2. Ištirti svarbiausius įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių tarpusavio susidūrimų momentus, ypač koncentruojantis ties A. Lincoln, A. Johnson, F. D. Roosevelt, R. Nixon, R. Reagan valdymo laikotarpiais, nes būtent jų prezidentavimo metu iškilavo didžiausi konfliktai tarp minimų dviejų valdžių⁴, turėję įtakos valdžių padalijimo raidai JAV.

3. Įvertinti JAV Aukščiausiojo Teismo (Teismo) vaidmenį ir suformuluotą nuomonę sprendžiant ginčus, iškilusius tarp kitų dviejų valdžios grandžių.

³ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992. Nr. 33-1014.

⁴ *Quint P.E.* Reflections on the Separation of Powers and Judicial Review at the End of the Reagan Era. *Geo. Wash. L. Rev.* 1988-1989. www.heinonline.org [2007-02-25]; *The White House.* Franklin D. Roosevelt. <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/fr32.html> [2007-03-04].

Darbo objektas – horizontalaus valdžių padalijimo tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios raida JAV. Atskirų konfliktų nagrinėjimo pasirinkimą lėmė tokių susidūrimų reikšmė JAV valdžių padalijimo raidai bei pasekmės. Teisminės valdžios atskyrimas šiame darbe atskirai nebus nagrinėjamas, siekiant išsamesnės įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių santykių analizės. Teisminės valdžios savarankiškumas bus nagrinėjamas tiek, kiek jis susijęs su pusiausvyros bei atskyrimu tarp kitų dviejų valdžių palaikymu.

Metodai. Darbe naudojami lingvistinis, sisteminis, loginis, istorinis, lyginamasis metodai. Tiriant teisės norminių aktų, JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimų tekstus pirmiausia naudojamas lingvistinis metodas. Sisteminis, loginis metodai pasitelkiami vertinant atskirų JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimų tarpusavio ryšį, jų santykį su atskirais mokslininkų darbais. Istorinis, lyginamasis metodas taip pat naudojamas vertinant Aukščiausiojo teismo sprendimus istoriniame kontekste, siejant juos su Konstitucijoje įtvirtintomis nuostatomis, prezidentų valdymo laikotarpiais, kitais istoriniais įvykiais.

Originalumas. Valdžių padalijimo principo įtvirtinimas JAV Konstitucijoje Lietuvoje nebuvo plačiau nagrinėjamas. Lietuvos autoriai, nagrinėdami teisėjų nepriklausomumo principo įtvirtinimą Lietuvoje, valdžių padalijimo principo įtvirtinimą Rytų Europoje (G. Mesonis) arba Lietuvos Respublikos valdžių tarpusavio sąveiką (E. Jarašiūnas) tikrai trumpai mini JAV Konstitucijoje įtvirtintą valdžių sandarą kaip griežčiausio valdžių padalijimo pavyzdį bei trumpai aprašo J. Madison „*the Federalist*“ tekstuose išreikštas nuostatas. JAV ypač daug darbų (monografijų, mokslinių straipsnių), kuriuose nagrinėjamas valdžių padalijimo principas JAV (valdžių padalijimas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių), tačiau tokiose darbuose daugiausiai nagrinėjami teismų sprendimai, o ne valdžių tarpusavio santykių praktika, atskirų prezidentų pozicijos valdžių padalijimo klausimais, jų konfliktų su Kongresu istorija. Autoriai, nagrinėjantys Prezidento ir Kongreso santykius (pvz. D. Levinson, R. Pildes), dažnai nemini teisminės valdžios kaip dar vienos atsvaros valdžių sistemoje. Šiame darbe aptariamų istorinių įvykių, atskirų asmenybių įtakos valdžių padalijimo raidai JAV, valdžių santykių tolesnio vystymosi įvertinimo kontekste, darbas yra originalus.

Šaltiniai. Svarbiausias iš darbe panaudotų teisės norminių aktų – JAV Konstitucija⁵, nes iš jos kyla aptariamų valdžių galios; taip pat specialioji literatūra (svarbiausioji – „*the Federalist*“ tekstai, kuriuose pagrindžiama Konstitucijoje įtvirtinta valdžių sistema bei

⁵ The Constitution of the United States of America.
<http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/consteng.htm> [2007-04-10].

kuriais remiasi tiek JAV Aukščiausiasis Teismas, tiek politikai, tiek mokslininkai JAV); taip pat Wilson B., Schramm W. „*Separation of Powers and Good Government*“⁶, Мишин А. А. „Принцип разделения властей в конституционном механизме США“. – Москва: Наука, 1984⁷ monografijos, straipsniai (svarbiausieji – Ackerman B. „*The New Separation of Powers*“⁸, Levinson D. ir Pildes R. „*Separation of Parties, not Powers*“⁹, Mathews M. K. „*Restoring the Imperial Presidency: an Examination of President Bush’s New Emergency Powers*“¹⁰, Miller A. S. „*Separation of Powers: Ancient Doctrine under Modern Challenge*“¹¹, Kramer L. „*The Lawmaking Power of the Federal Courts*“¹², Quint P. E. „*Reflections on the Separation of Powers and Judicial Review at the End of the Reagan Era*“, Schumer Ch. E. „*Under Attack: Congressional Power in the Twenty-first Century*“¹³; praktinė medžiaga: JAV Aukščiausiojo Teismo praktika valdžių padalijimo bylose, atskleidžianti JAV Aukščiausiojo Teismo nuomonę apie valdžių padalijimą tarp dviejų nagrinėjamų valdžių: įstatymų leidžiamosios (Kongreso) ir vykdomosios (Prezidento) valdžių.

⁶ Wilson B. P., Schramm P. V. *Separation of Powers and Good Government*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 1994.

⁷ Мишин А. А. „Принцип разделения властей в конституционном механизме США“. Москва: Наука, 1984.

⁸ Ackerman. B. *The New Separation of Powers*. Harv. L. Rev. 633. 2000. www.heinonline.org [2006-11-25].

⁹ Levinson D. J., Pildes R. H. *Separation of Powers, not Parties*: Harvard L. Rev. 2006. www.heinonline.org, [2007-02-25].

¹⁰ Mathews M. K. *Restoring the Imperial Presidency: an Examination of President Bush’s New Emergency Powers*. Pub. L. and Pol’y. 2001-2002. www.heinonline.org [2007-02-25].

¹¹ Miller A. S. *Separation of Powers: Ancient Doctrine under Modern Challenge*. Admin. L. Rev. 1976. www.heinonline.org [2007-02-25].

¹² Kramer L. *The Lawmaking Power of the Federal Courts*, Pace L. Rev. 1992. www.heinonline.org [2007-02-25].

¹³ Schumer Ch. E. *Under Attack: Congressional Power in the Twenty-first Century*. <http://www.hlpronline.com/Vol1No1/schumer.pdf> [2007-04-11].

1. Ištakos

Ch. L. Montesquieu išdėstyta valstybės valdžių išsidėstymo teorija ir buvo tik teorija. Būtent Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos Kūrėjai (T. Jefferson, J. Madison ir kt.) pavertė Ch. L. Montesquieu teoriją realybe ir dar iki šių dienų puikiai gyvuojančia realybe, nepaisant tam tikrų minusų, kurių neišvengia nei viena valdymo forma ir kurie bus aptarti vėliau. Daug valstybių, ypač Lotynų Amerikoje, bandė perkelti JAV valdymo modelį į savo teisinę sistemą, tačiau jiems nepavyko pasiekti adekvataus rezultato, nes JAV Konstitucija ir visa valdymo sąranga rėmėsi (ir remiasi) stipriu teoriniu pagrindu, kurį sukūrė vadinamieji Konstitucijos Kūrėjai (Kūrėjai) (angl. – *framers*).¹⁴

Iš pat pradžių, kolonijinėje Amerikos sistemoje pasirodęs valdžių padalijimas egzistavo tik kaip politinis principas, kuris vėliau tapo šūkiu kovojant su Anglijos kolonijine politika.¹⁵ Nors egzistavo dideli instituciniai skirtumai tarp valdžių sandaros atskirose kolonijose, tačiau apskritai, jose buvo įgyvendintas „mišrios“ valdžių sąrangos modelis, paremtas britų modeliu su jo monarchiniais, aristokratiniais, demokratiniiais elementais. 1755 m. Londono kompendiumas aprašė kolonijines valstijų valdžias: „Pagal valdytoją, įkūnijantį karalių, kolonijos yra monarchinės; pagal tarybas – jos yra aristokratinės; pagal atstovų rūmus, arba žmonių delegatus, jos yra demokratinės...“¹⁶ Toks „mišrios“ sąrangos tipas egzistavo ir iki 1776 m. Tokiose „mišriose“ sandarose tikėtai įstatymų leidžiamoji valdžia atstovavo žmones, dažnai gubernatoriaus galios apimdavo ir įstatymų leidybą, ir vykdomąją, ir teisminės valdžios elementus, o teisminė valdžia nebuvo visiškai nepriklausoma. Iki XVIII a. 7-o – 8-o deš. labiausiai priimtina atrodė J. Locke politinės valstybės sąrangos sistema, kurioje jo nemėgstama vykdomoji valdžia būtų netekusi galimybės peraugti į atvirą tironiją. Labiausiai žavėjo J. Locke mintis apie valdžių nelygią padėtį, apie tai, kad įstatymų leidžiamoji valdžia yra aukščiau likusių (vykdomosios ir federalinės, kuri taip pat priskiriama vykdomajai). Šiaurės Amerikos politinė mintis matė vykdomosios valdžios veiklos saugumą būtent įstatymų leidybos susirinkimuose. Pati doktrina atrodė kaip vykdomosios valdžios galių apribojimas, o vykdomoji valdžia Amerikoje nebuvo tuo metu mėgiama, nes siejosi su Anglijos karaliumi ir monarchijos vykdoma prievarta bei išnaudojimą kolonijose. Tokiu būdu iki 1776 m. valdžių padalijimas liko tikrai šūkiu.

¹⁴ *Answers corporation*. Separation of Powers. <http://www.answers.com/topic/separation-of-powers.htm> [2006-12-19].

¹⁵ *Cit. op.* 7, p. 3.

¹⁶ *Casper G.* An Essay in Separation of Powers: Some Early Versions and Practices. *Wm & Mary L. Rev.* 1988-1989. www.heinonline.org [2007-03-05].

1776 m. paskelbus JAV Nepriklausomybę, aptariamas principas įgijo ir konstitucinę reikšmę.¹⁷ Amerikiečiai buvo susipažinę su J. Locke, Ch. L. Montesquieu darbais, tačiau didelę įtaką formuojant valdymo formą ir mechanizmą turėjo ir jų asmeninė patirtis savo kolonijose.

Teorinis ir praktinis valdžių padalijimo suvokimas JAV buvo daugialypis ir prieštaringas procesas. Europos patirtis ir teorijos buvo naudojamos tikslu sukurti valdžių padalijimą, atitinkantį Amerikos išskirtinumo modelį.¹⁸

Po Nepriklausomybės deklaracijos paskelbimo iškilo uždavinys pritaikyti mišrios vadžios institucijas prie populiaros suverenumo doktrinos.¹⁹ Svarbiausia buvo ne atskirai įsteigtos valdžios, bet valdžių padalijimas, kylantis iš vieno šaltinio – tautos (angl. - *the people*). Jeigu valdžių padalijimas buvo laisvės sąlyga, tai svarbiausia atrodė suderinti šį principą su populiaraus suverenumo sąvoka, kuri buvo įtvirtinta daugelio valstijų konstitucijose ir reiškė laisvės išraišką.²⁰

1776 – 1787 m. priimtos valstijų konstitucijos įtvirtino labai silpnas valdžių padalijimo principo versijas. Dauguma konstitucijų skyrė įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių funkcijas, įtvirtino daugiau ar mažiau detalizuotas tarpšakines sistemas, ir menką teisminės valdžios atskyrimą. Labiausiai išskirtinis konstitucijų bruožas – vykdomosios valdžios priklausomybė nuo įstatymų leidžiamosios valdžios keturiais aspektais. Pirma, tikrai New York, Massachusetts ir New Hampshire konstitucijose buvo įtvirtinta nuostata, kad vykdytoją (angl. – *governor*) renka balsuotojai (rinkikai). Kitose dvejose valstijose pasirinkimo teisė priklausė įstatymo leidžiamajai valdžiai, jeigu nei vienas kandidatas nesurinkdavo balsų daugumos. Kitos konstitucijos

¹⁷ *Cit. op.* 16.

¹⁸ Encyclopedia of Democratic Fought. Edited by Clarke P. B. And Foweraker J. London and New York: Routledge, 2001. P. 1244.

¹⁹ Pereinamojo laikotarpio įtakoje susidarė dvi pagrindinės valdymo sistemos sukūrimo teorijos. *Pirma*, suverenitetas priklauso tautai, o ne valdžios institucijoms, kurios turi tik tuos įgalinimus, deleguotus tautos. *Antra*, nei viena valdžios institucija negali tapti vienintele tautos valios išraiška. Tik visos kartu jos gali išreikšti tautos valią. Apsaugant visuomenę nuo tironijos, buvo siekiama valdžią padalinti tarp trijų jos „atšakų“ ir kartu sukurti atsvaros mechanizmą. Todėl derėtų kalbėti apie tris aukščiausios valdžios organus, o ne apie tris valdžias, nes valdžia yra viena, kylanti iš tautos. Tai tarsi augalas, kurio šakos yra atskiros, bet šaknys vienos. Pažymėtina, kad valdžių padalijimo ir „stabdžių ir atsvarų sistemos“ terminai dažnai naudojami tarsi sinonimai. Tai klaidinga nuomonė. Teisingiau būtų teigti, kad nei vienoje demokratinėje valstybėje nėra valdžių padalijimo jo grynąja forma, o tikrai trijų valdžių pusiausvyra. Kuo labiau įgyvendinta „stabdžių ir atsvarų“ sistema (angl. - *checks and balances*), tuo menkesnis valdžių padalijimo egzistavimas. (*Cit. op.* 18., p. 647 – 651); Amerikietiškas valdžių padalijimas suregztas labiau praktinės patirties, o ne teorijos pagrindu. Neatsitiktinai konstitucijoje įstatymų leidžiamoji valdžia nėra įvardijama kaip valdžia, o tik pasakyta, kad jai yra suteikiami įstatymų leidybos įgaliojimai. Tuo tarpu vykdomoji ir teisminė yra aiškiai įvardintos kaip atskiros valdžios. Toks faktas nėra atsitiktinumas, čia pasireiškia amerikiečių baimė, kad įstatymų leidybos organas nepasiglemžtų visos valdžios (pakartotinai) *Cit. op.* 15., p. 17.

²⁰ *Cit. op.* 16.

suteikė įstatymų leidėjui teisę rinkti vykdytoją arba prezidentą pastoviais pagrindais. Pensilvania valstijoje įstatymų leidėjas ir visuotinai renkama „aukščiausia vykdomoji taryba“ drauge rinko prezidentą. Antra, tiktai Massachussets ir New York valstijos pripažino veto atmetimą. New York valstijoje veto teisę turėjo tiktai revizijos taryba. Trečia, visose valstijose egzistavo vykdomoji arba asmeninė taryba, renkama įstatymo leidėjo. Ketvirta, valstijose įvairiai buvo paskirstytos įvairių paskyrimų funkcijos, tačiau dominavo įstatymų leidėjo kontrolė.²¹

1776 m. konstitucijų rengimas susidūrė su valdžių padalijimo kritika.

Konfederacijos Straipsniai (toliau – Straipsniai) valstijų delegatų sudarytą kongresą įvardijo kaip centrinę įstatymus leidžiančią ir valdančiąją instituciją. Nors Prezidentas, komitetai, civiliai tarnautojai dalijosi vykdomosiomis funkcijomis, ir nors po 1780 m. įsteigė apeliacinį teismą byloms dėl pagrobimo, Konfederacijoje nebuvo tikrosios trinarės valdžių sistemos. Kita vertus, nederėtų valdžių padalijimo atsiradimo vertinti kaip naujų valstybės reikalų tvarkymo, Kongreso norų pasilengvinti darbą atsiradimo pasekmę: iš tikrųjų sprendimas jį įtvirtinti JAV Konstitucijoje buvo labai apgalvotas bei paremtas ankstesne patirtimi.

Nors valdžių padalijimo nebuvimas nebuvo vienintelis Konfederacijos trūkumas, A. Hamilton kritikavo Straipsnius, kad jie „sumaišo įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžias į vieną“ ir federalinės teisminės valdžios trūkumą. Kviesdamas keisti Straipsnius, A. Hamilton teigė, kad dabartinė Konfederacijos struktūra stipriai skiriasi nuo pripažintų ir gerai žinomų laisvos valdymo formos, kurioje įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios būtų atiduotos į skirtingas rankas, maksimum.²²

Praktinis J. Locke įstatymų leidžiamosios valdžios viršenybės ir kitų idėjų įgyvendinimas sąlygojo nenumatytas pasekmes, kurios tapo politinės amerikiečių sąmonės pokyčių priežastimi. Valstijose sukurtos įstatymų leidybos institucijos užgrobė valdžią, daugeliu atveju sau priskyrė ne tik įstatymų leidžiamosios, bet ir vykdomosios valdžios galias. Tuometiniai šaltiniai byloja, kad tokios institucijos pereinamajame laikotarpyje konfiskuodavo nuosavybę, kaldino monetas, rinko mokesčius, skelbdavo nuosprendžius, nuolat keitė ir peržiūrinėjo savo priimtus įstatymus. *Suma summarum*, teisinės institucijos JAV dažnai elgėsi lyg kolektyviniai tironai, laužydami ir niekindami visus valdžių padalijimo teorijos draudimus.²³

T. Jefferson teisingai pažymėjo, kad „galų gale visos valdymo galios – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji, teisminė – atsidūrė įstatymų leidybos korpuse. Jų koncentracija

²¹ *Cit. op.* 16.

²² *Ibid.*

²³ *Cit. op.* 15, p. 7 – 14.

vienose rankose reiškia despotinį valdymą. Nebus lengviau, jeigu tie įgalinimai bus įgyvendinami daugelio rankomis, o ne vienos vienintelės. 173 despotai, be abejonės, yra tokie patys engėjai kaip ir vienas... Ir mažai yra mums naudos iš to, kad mes juos išrinkom. Išrinktas despotizmas – toli gražu ne ta valdymo forma, dėl kurios mes kovojome...²⁴

Taigi aukščiau aprašyta patirtis privertė nusivilti J. Locke siūloma valdžių padalijimo forma, kurioje parlamentas būtų aukščiausia valdžia. Ch. L. Montesquieu teorija pasirodė esanti kur kas patrauklesnė. Amerikiečiai suprato, kad valdžia turi būti subalansuota, kad būtų išvengta tironijos.²⁵ Net J. Madison Ch. L. Montesquieu vadino „orakulu“. Nors Kūrėjai rėmėsi ir kitais Europos filosofais, tačiau pati valdžių padalijimo doktrina pasiskolinta iš prancūzų mąstytojo ir pritaikyta JAV realiam gyvenimui.

1787 m. Philadelphia Konvente buvo daug svarstymų bei debatų, kokius valdžių padalijimo bei stabdžių ir atsvarų bruožus įtvirtinti Konstitucijoje. Konvente priimtas Virginia planas²⁶ įtvirtino valdžių padalijimo principą ir struktūrą: dviejų rūmų įstatymų leidybos institucija, nacionalinė vykdomoji institucija ir teismai (paskirti tarnauti tol, kol tinkamai elgiasi), revizijos taryba, susidedanti iš vykdomosios ir teisminės valdžių atstovų. Pirmieji įstatymų leidybos rūmai turėjo rinkti antruosius iš valstijų deleguotų kandidatų, o pati įstatymų leidžiamoji valdžia rinko vykdomosios ir teisminės valdžių atstovus. Vykdomajai valdžiai buvo skirtos „vykdomosios teisės, Konfederacijos suteiktos Kongresui“, tačiau tokios teisės nebuvo apibrėžtos. Visi kiti planai Konstitucijai jau numatė trijų grandžių valdžių sistemą. Gegužės 30 d., sekančią dieną po Virginia plano priėmimo, Komitetas dauguma balsų patvirtino rezoliuciją, numatančią, kad „nacionalinę valdžią turėtų sudaryti aukščiausias įstatymų leidejas, vykdomoji valdžia bei teismai“²⁷ Tuo ir baigiasi valdžių padalijimo principo svarstymas Konvente. Tolimesnės diskusijos Konvente apėmė valdžių atskyrimo įgyvendinimo problematiką: valdžių struktūrą, jų nepriklausomumą, kylančias grėsmes, stabdžių ir atsvarų būtinybę, tačiau ne patį principą kaip vientisą objektą.

Konstitucijos tekstas tiesiogiai neįvardijo valdžių padalijimo principo, kai kurios valstijos stengėsi tai kompensuoti, teikdamos pataisas Žmogaus teisių biliui. J. Madison taip pat stengėsi tai padaryti. Atstovų rūmai priėmė J. Madison pataisą su nežymiu pakeitimu, nepaisant prieštaravimų, kad toks pakeitimas nereikalingas ir griaua

²⁴ *Cit. op.* 15, p. 12 – 13.

²⁵ *Ibid.*, p. 14.

²⁶ *The Avalon Project Variant Texts of the Virginia Plan, Presented by Edmund Randolph to the Federal Convention, May 29, 1787.* <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/const/vatexta.htm> [2007-04-05].

²⁷ *The Avalon Project. The Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison : May 30.* <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/530.htm> [2007-03-04].

Konstituciją. J. Madison argumentavo, kad pataisa pradžiugintų žmones ir paaiškintų ateityje kilsiančius Konstitucijos struktūros neaiškumus, t.y. pasiūlė Konstitucijos interpretavimo būdą – per valdžių padalijimo prizmę. Deja, Senatas nepritarė tokiai pataisai.²⁸ Turbūt nenorėta prisirišti prie vienos sąvokos bei interpretavimo būdo. Siekta, kad Konstitucija liktų priderinama prie besikeičiančio gyvenimo aplinkybių. Tačiau galų gale, Teismui remiantis „*the Federalist*“ raštais, cituojant Kūrėjų argumentus debatų metu ir pan., pirminis J. Madison sumanymas buvo įgyvendintas ir iš tikrųjų labai dažnai valdžių tarpusavio santykiai, ar santykiai su trečiosiomis šalimis interpretuojami taikant valdžių padalijimo principą.

Pažymėtina, kad Prezidento veto teisė iš pat pradžių nebuvo ginčijama. Dar kartą pasireiškė karčios patirties atsiminimai – juk negalima buvo leisti įstatymų leidžiamajai valdžiai išgalėti. Veto nekvestionavimas parodo, kad tai yra viena pagrindinių Prezidento galių kontroliuoti ir atsverti įstatymų leidėją. Visiško veto pasiūlymai buvo atmesti du kartus, tačiau rugpjūčio 15 d. buvo sutarta pakeisti 2/3 balsų daugumą, reikalingą įveikti Prezidento veto abejose rūmuose, į 3/4²⁹, bet rugsėjo 12 d.³⁰ grįžta prie ankstesnio varianto ir iki šiol išliko 2/3 balsų daugumos abiejuose rūmuose reikalavimas. Toks sprendimas tikrai įrodo, kad Kūrėjai norėjo ne vien apsaugoti valstybę nuo tironijos, bet ir siekė efektyvumo. 3/4 balsų reikalavimas nepateisintų pastarojo tikslo: įveikti veto taptų praktiškai neįmanoma, Prezidentas praktiškai galėtų vetuoti kiekvieną įstatymą, o valdžių atskyrimas (įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios) taptų beveik absoliutus ir neefektyvus. Kita vertus, galima manyti, kad tokiu būdu Kūrėjai aiškiai pripažino, kad Prezidentas negali tapti tuo, kuris tartų paskutinį žodį leidžiant įstatymus: ši teisė priklauso Kongresui ir jis turi turėti realią galimybę ją įgyvendinti. Virginia plane minima tikrai įstatymų leidėjo teisė skirti teisėjus. Iš pradžių tokia teisė buvo suteikta tikrai Senatui. Po ilgų ginčų tvarka buvo pakeista – teisė suteikta Prezidentui. Mes manytume, kad toks sprendimas buvo gana formalus, nes Prezidentas privalo tartis su Senatu ir gauti jo pritarimą – taigi praktiškai Senatui palikta galutinė teisė nuspręsti šiuos klausimus.

Pasibaigus 1776 m. Konstituciją priėmusiam Philadelphia Konventui, jos Kūrėjai išleido daug straipsnių amerikietiškosios valdymo sąrangos tematika. Jų pagrindinis tikslas buvo įtikinti atskiras valstijas balsuoti už Konstituciją. Populiariausi ir šiais laikais tapę amerikietiška klasika – A. Hamilton, J. Jay ir J. Madison straipsniai iš ciklo „*the*

²⁸ *Cit. op.* 16.

²⁹ *The Avalon Project*. The Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison : August 15 <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/815.htm> [2007-03-04].

³⁰ *The Avalon Project*. The Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison: September 12. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/912.htm> [2007-03-04].

Federalist”. Būtent J. Madison išsamiai pagrindė valdžių padalijimo būtinumą, reikšmę ir priežastis.

2. Valdžių padalijimas pagal J. Madison

JAV Konstitucijos Kūrėjai straipsnių cikle „*the Federalist*“ pagrindė JAV konstitucinę sąrangą, Konstitucijoje nustatomų valstybės institucijų įgaliojimų būtinybę, valdžių padalijimo tiek tarp federalinės valdžios grandžių, tiek tarp federalinės bei valstijų institucijų ir kt. Buvo siekiama, kad visos valstijos priimtų naują Konstituciją. Tikslinga aptarti J. Madison eilėje „*the Federalist*” numerių detalai aprašytą ir pagrįstą valdžių padalijimo būtinybę tarp trijų federalinės valdžios grandžių, t. y. tarp įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių. Ir šiais laikais JAV valdžių sąrangos sistema dažnai vadinama „madisonine struktūra“ (angl. – *madisonian structure*).

“*The Federalist*” 47,³¹ 48³² ir 49³³ numeriuose J. Madison aptarė valdžių padalijimo principo būtinybę ir išnagrinėjo pastarojo principo įtvirtinimą JAV Konstitucijoje. Jis teigia, kad valdžių atskyrimas įtvirtintas federacinėje sąranroje laisvės labui. Visos valdžios, įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės, koncentracija vienoje rankose reikštų ne ką kitą, o tironiją, nesvarbu, ar tokia valdžia priklausytų vienam, keliems asmenims, nesvarbu, ar jie ją paveldėtų, ar būtų išrinkti, ar patys save paskirtų (Ch. L. Montesquieu minčių tąsa). Valstijų federalinės konstitucijos, kur egzistuoja valdžios grandžių susilieėjimas arba sutapatinimas, turi tendenciją tapti tironijomis, todėl J. Madison manė, kad tokio argumento visiškai pakanka pagrįsti Konstitucijoje įtvirtintą valdžių padalijimą. Rašydamas apie Ch. L. Montesquieu ir jo valdžių padalijimo teorijos reikšmę, J. Madison jį prilygino Homerui. „Ch. L. Montesquieu idėjos buvo grindžiamos tuo pačiu niūriu požiūriu į žmogaus prigimtį, kurį įkūnijo visuomenės sutarties teoretikai, ypač T. Hobbes. Panašiai, kaip ir T. Hobbes, Ch. L. Montesquieu laikė žmones blogais, išpuikusiaisiais, pavydžiais ir trokštančiais valdžios. Valdomi labiau jausmų nei proto, žmonės linkę į nenuosaikų elgesį ir kraštutinumus. Ch. L. Montesquieu neišskyrė valdančiųjų ir valdomų – visi vienodos prigimties. Todėl nėra Leviatano, kuriuo būtų galima pasitikėti ir padaryti gyvenimą mažiau „vienišą, skurdų,

³¹ *U.S. Department of State. The Federalist No. 47.*

usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa47.htm [2006-12-19].

³² *U.S. Department of State. The Federalist No. 48.*

usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa48.htm [2006-12-19].

³³ *U.S. Department of State. The Federalist No. 49.*

usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa49.htm [2006-12-19].

šlykštų, žiaurų, trumpą”. Iš tiesų, vyriausybė galėtų, jeigu norėtų, pagerinti tą sunkią padėtį: tačiau, „kiekvienas su valdžia susijęs žmogus turi galimybę piknaudžiauti ir išlaikyti ją kiek tik įmanoma”.³⁴

Norėdamas geriau suprasti Ch. L. Montesquieu teorijos esmę, J. Madison nagrinėjo ir Anglijos konstituciją, kuri tapo pavyzdžiu Prancūzijos filosofui. Tuo metu (skirtingai nei dabar) Anglijoje trys valdžios buvo atskirtos ir tuo pat metu turėjo tam tikrų įgaliojimų viena kitos atžvilgiu, todėl pagrįsta yra išvada, kad Ch. L. Montesquieu niekada nesiekė visiško valdžių atskyrimo ir nepriklausomumo viena nuo kitos. Jis rašė, kad visa viena valdžios grandis negali būti užgrobtą kitos grandies valdžios, pvz., jeigu karaliui, kuriam priklauso visa vykdomoji valdžia, priklausytų ir visa teisminė arba vykdomoji valdžia. Apžvelgdamas kai kurių valstijų konstitucijas, J. Madison darė išvadą, kad visose konstitucijose, daugiau ar mažiau, nustatyta mišri valdymo sistema, t. y. valdžios yra atskirtos tačiau gali viena kitą įtakoti (pvz., Massachusetts valstijos konstitucija nustatė galimybę Senatui būti teismine institucija esant apkaltos procesui vienam iš vykdomosios ar teisminės valdžios pareigūnų, vykdomoji valdžia skyrė teisminės valdžios atstovus ir pan.).

„*The Federalist*“ 48 numeryje³⁵ J. Madison pagrindė būtinybę Konstitucijoje įtvirtinti stabdžių ir atsvarų sistemą. Jo pagrindinę mintį išreiškia pastarojo numerio antraštė „Valdžios neturėtų būti atskirtos iki tokio lygio, kad neturėtų konstitucinių galių kontroliuoti viena kitos”. Amerikos patirtis jau įrodė, kad tokia kontrolė gali būti per daug stipri ir būtina ją padaryti labiau adekvačia, kad silpnesni valdžios nariai būtų apsaugoti nuo stipresniųjų. Amerikos kūrėjai matė tokią didelę grėsmę iš paveldėjimo teise grindžiamų magistrato įgaliojimų (kurį palaikytų įstatymų leidžiamosios valdžios kilmingųjų dalis, kaip kad rodė Anglijos pavyzdys), jog visai nekreipė dėmesio į tai, kad pati įstatymų leidžiamoji valdžia gali uzurpuoti visą valdymo sistemą (tai reikštų tą pačią tironiją). Amerikiečiai labai nepatikliai žiūrėjo į Anglijos valdymo sistemą: karalius jiems simbolizavo didžiulę grėsmę iš vykdomosios valdžios pusės. Tačiau J. Madison buvo įsitikinęs kad atstovaujamosios respublikos atveju, kur vykdomoji valdžia yra griežtai apribota galios ir įgaliojimų trukmės atžvilgiu ir kur įstatymų leidžiamoji valdžia yra įtakota žmonių pasirinkimo, žmonių pavydžių ambicijų tenkinimas ir visų atsargumo priemonių išsėmimas prieštarautų tokios valdžios ambicijoms. Įstatymų leidžiamosios valdžios viršenybė sąlygojama to, kad vienu metu jos įgaliojimai yra labai platus ir

³⁴ Zeigler H. Politinė bendruomenė. Kaunas: Littera Universitatis Vytauti Magni, 1993. P. 103-104.

³⁵ Cit. op. 32.

nustatyta mažiau ribojimų. Ji yra daug sudėtingesnė nei vykdomoji, kuri turi aiškias kryptis ir įgaliojimus, ir teisminę, kurios teritorija ir įgaliojimai taip pat yra aiškiai apibrėžti. Visų valstijų konstitucijose ši valdžios grandis turėjo lemiamą įtaką (o kai kuriose ir išimtinę diskreciją) skiriant kitų dviejų valdžios grandžių pareigūnus. Taigi tokia likusių dviejų valdžių priklausomybė sukuria realią galimybę įstatymų leidžiamajai valdžiai kėsintis uzurpuoti visą valdžią. J. Madison citavo T. Jefferson žodžius, kad “vienas šimtas septyniasdešimt trys despotai būtų lygiai tas pats kaip ir vienas despotas” ir kad Amerika kovojo ne renkamo despotizmo vardan, o vardan tokio valdymo, kurio kelios valdžios grandys būtų taip atskirtos ir subalansuotos, kad nei viena iš jų negalėtų peržengti (angl. - *transcend*) jai nustatytų ribų be kitų grandžių efektyvios priežiūros ir sulaikymo. Pennsylvania valstijoje sudaryta Cenzorių kolegija, kuri turėjo prižiūrėti ir praktiškai lyginti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios procedūras su konstitucijos suteiktomis galiomis, nustatė, kad praktiškai įstatymų leidžiamoji valdžia užgrobė įstatymų vykdomąją, buvo leidžiama daug nereikalingų įstatymų, prieš tai nesupažindinus visuomenės, teisėjų atlyginimai buvo nuolat kaitaliojami, nors konstitucija nustato jų pastovumo būtinybę ir t. t. Vykdomoji Pennsylvania valstijos valdžia irgi pripažinta padariusi daug konstitucijos pažeidimų kilusių dėl karo, Kongreso arba Aukščiausio karinių pajėgų vado siūlymų, nuorodų į įstatymų leidžiamosios valdžios jausmus, didelio vykdomosios valdžios narių skaičiaus (jis buvo daug didesnis nei kitose valstijose). Pennsylvania pavyzdys parodė, kad valdžios galių apribojimo nustatymas Konstitucijoje dar neužkerta kelio visų valdžios grandžių tironiškai koncentracijai. J. Madison matė būtinybę sukurti mechanizmą, kuris praktiškai apribotų visas tris valdžias, tuo pat metu užtikrinant jų nepriklausomumą ir savarankiškumą.

Toliau tęsdamas pradėtą temą, 49³⁶ laikraščio numeryje J. Madison nagrinėjo galimybę užkirsti kelią valdžios užgrobimui apeliuojant į tautą.

Svarbu pažymėti, kad J. Madison (ir A. Hamilton) nepasitikėjo demokratija. Jie kūrė respubliką, o ne demokratiją, su vyriausybe, vadovaujančia žmonėms ir nuo jų nutolusia³⁷. Nei vienas iš „*the Federalist*“ autorių nebuvo tautos savivaldos šalininku. J. Madison tikėjo, kad žmogiškoji prigimtis yra silpna ir faktinė valdžia turi priklausyti išrinktųjų mažumai, „kurių išmintis gali geriausiai atpažinti tikrus jų šalies interesus ir kurių patriotizmas ir meilė teisingumui bus mažiausiai linkę juos aukoti vardan laikinų arba asmeninių interesų“. Kai kurie autoriai teigia, kad faktiškai galvota apie aristokratinę

³⁶ *Cit. op. 32.*

³⁷ Nors vėliau J. Madison vis labiau linko prie demokratijos pasekėjų.

respubliką, kurioje liaudžiai bus leidžiama tik duoti sutikimą save valdyti³⁸. Visgi reikia pripažinti, kad tuometiniai Konstitucijos kūrėjai iš tikrųjų buvo išsilavinę ir apsišvietę asmenys, priklausę tuometiniam visuomenės elitui. JAV profesoriai dabar tarsi juokais, tarsi rimtai užsimena, kad dabartiniais laikais būtų neįmanoma suburti tokių šviesių ir išprususių žmonių grupę³⁹. Kita vertus, Kūrėjai grindė valdžių padalijimą žmonių prigimtimi, neskirstant jų į luomus, socialinius sluoksnius ir pan. – visi žmonės savo prigimti yra vienodi, būtent todėl ir reikia apriboti jų ambicijas bei galimybes dominuoti. Nors Ch. L. Montesquieu buvo paskatintas būtent socialinių luomų skirtumų ir priešpriešų, JAV tai nebebuvo aktualu. Visų pirma amerikiečių “stabdžių ir atsvarų” sistema sukurta pažaboti tironijai. H. Zeigler nuomone, tokio mišraus valdymo teoretikai nebūtų susirūpinę valdžios sukonzentravimu, jei skirtingų luomų interesai būtų subalansuoti; bet jie neprieštarautų vienos socialinės klasės vyriausybėje dominavimui, jei skirtingi žmonės vykdytų funkcionaliai skirtingas valdžias⁴⁰. Tačiau H. Zeigler minimas nesubalansavimas ir kilo iš žmogiškosios prigimties netobulumo: interesais niekada ir negali būti subalansuoti. Iš tikrųjų Kūrėjų ginamomis nuostatomis siekta pritaikyti valdžios sandaros sistemą prie žmogaus prigimties – sukurti sistemą, kuri, nepaisant tokios prigimties netobulumo, sėkmingai veiktų. Galbūt tai iš dalies ir yra tokio ilgo Konstitucijos gyvavimo priežastis.

Taip pat buvo siekta sukurti tokią valdymo sistemą, kurioje nacionalinės valdžios institucijos, vykdydamos savo įgalinimus, stabdytų ir atsvertų viena kitą. Tai ir buvo vadinama valdžių padalijimu.⁴¹

Nors ši sistema išskirsto atsakomybę ir žmonėms sunku pareikalauti atsiskaitymo iš vyriausybės, bet pagrindinį Konstitucijos autorių tikslą ji pasiekia. Kiekviena vyriausybės grandis yra renkama skirtingu metu. Todėl visiškas valdžios atnaujinimas yra neįmanomas. Žmonės negali sukelti chaoso tiesioginių rinkimų būdu. Kad žmonių valia prasiskverbtų į vyriausybės grandis, reikia laukti ne vienerius metus. Tokia sudėtinga sistema, įteisinta JAV Konstitucijoje, nėra atsitiktinė - ji apsaugo vyriausybę nuo masių aistrų išsiliejimo.⁴²

„Jeigu ši sistema sudrausmina ir vyriausybę, pastaroji veikia taip, kaip tikėjosi Konstitucijos autoriai. Daugumos viešpatavimas tampa neįmanomas. Tačiau ilgainiui subrendo pakeitimų poreikis, kadangi Konstitucijos autoriai paaukojo valdymo

³⁸ *Cit. op.* 15, p. 23.

³⁹ *Gonsalvez S.* What Would James Madison do? <http://www.alternet.org/columnists/story/30997/> [2006-12-29].

⁴⁰ *Cit. op.* 34.

⁴¹ *Cit. op.* 18, p. 649.

⁴² *Ibid.*

efektyvumą apsaugai nuo tironijos. Parlamentinės vyriausybės, žinoma, nėra tironiškos; bet tuo metu, kai buvo rašoma Konstitucija, parlamentinė demokratija dar buvo nežinoma (Anglija ir Prancūzija dar buvo monarchijos). Todėl Amerikos revoliucijos metu institucinės apsaugos nuo tironijos priemonės buvo visiškai suprantamos. Politinės organizacijos – interesų grupės ir politinės partijos – natūraliai siekia patenkinti savo ambicijas. Tačiau, jeigu vyriausybės galia paskirstyta, tai atskirai politinei grupei sudėtinga sukongcentruoti valdžią, kadangi tai pareikalautų aparato, pakankamo trijų valdymo grandžių (įstatymų leidybos, vykdomosios ir teisinės) kontroliavimui.⁴³ Tokia H. Zeigler pozicija suprantama. Tačiau pačiose JAV teoretikai, kurie teigia, kad valdžių padalijimas neužtikrina efektyvumo ir stabdo valstybės funkcionavimą, sudaro mažumą. Dauguma pripažįsta, kad, nepaisant tam tikrų nepatogumų, tokia valdžių sandaros sistema ir toliau išlieka pakankamai efektyvi, tačiau tuo pat metu apsauganti nuo per daug staigaus valdžios pasikeitimo bei užtikrinanti didesnę apsaugą nuo galimo valdžios užgrobimo. Toliau darbe atskleidžiama, kodėl sistema iš tikrųjų lieka efektyvi, nepaisant pakankamai griežto ir sudėtingo valdžių atskyrimo mechanizmo („stabdžių ir atsvarų“).

3. Stabdžiai ir atsvaros per 200 metų

JAV Konstitucijoje įtvirtinta sudėtinga valdžios veikimo ir tarpusavio priklausomybės sistema išsamiai ir pagrįstai ginama 51 „*the Federalist*“ numeryje.⁴⁴ J. Madison vaizdžiai iliustruoja savo teiginį, kad valstybės institucijų sąranga turi būti tokia, kad kelios valdžios grandys dėka tam tikrų sąsajų galėtų viena kitą išlaikyti savo vietoje (kitai tariant būtų įgyvendinta „stabdžių ir atsvarų sistema“). Siekiant šio tikslo svarbu užtikrinti, kad kiekviena iš valdžių galėtų vykdyti savo tikrąją valią, o tokio įgyvendinimo pasekmė: vienos valdžios turėtų kuo mažiau įtakos kitos valdžios narių skyrimui. Tokio principo įgyvendinimas reikalauja, kad aukščiausių įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių atstovų rinkimai būtų kildinami iš vienintelio šaltinio – tautos – tarpusavyje nesusijusiais būdais. Nors J. Madison tvirtino, kad tokia sistema praktikoje paprasčiau įgyvendinama negu gali atrodyti, bet ir jis pripažino tam tikras išimtis. Pirmiausia teisminėje valdžioje. *Pirma*, tam tikros pareigos reikalauja atitinkamos kvalifikacijos, būtina užtikrinti tokią sistemą, kad pasirinkimas užtikrintų kvalifikaciją. *Antra*, teisėjo kadencijos nepertraukiamumas greitai turėtų

⁴³ *Cit. op.* 18, p. 649.

⁴⁴ *U.S. Department of State. The Federalist No. 51.*
usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa51.htm [2006-12-19].

užtikrinti jų nepriklausomumą nuo jos skiriančios valdžios. (Toks požiūris pasitvirtino: ir dabar dažnai pasitaiko, kad JAV teisėjai balsuoja už sprendimą nepalankų juos skyrusiam Prezidentui – pvz. R. M. Nixon atvejis, kuomet iš septynių teisėjų, balsavusių už tai, kad Prezidentas privalo perduoti medžiagą Kongresui, 4 buvo paskirti paties R. M. Nixon – R. M. Nixon toje byloje apeliavo į vykdomosios valdžios nepriklausomumą nuo įstatymų leidžiamosios).

Teismai per teisminę patikrą prižiūri tiek įstatymų leidžiamąją, tiek vykdomąją valdžias. Ši koncepcija nėra įtvirtinta Konstitucijoje, tačiau buvo numatyta Konstitucijos Kūrėjų. Aukščiausiasis Teismas teisminę patikrą įtvirtino byloje *Marbury v. Madison*⁴⁵. Precedentas įtvirtino taisyklę, kad teismas gali panaikinti teisės aktą, kuris pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai. Tačiau klaidinga manyti, kad tik tai Aukščiausiasis Teismas gali pripažinti teisės aktą neatitinkančiu Konstitucijos nuostatų. Šia teise naudojasi ir žemesnių grandžių teismai. Tačiau tik tai Aukščiausiojo Teismo priimti sprendimai yra privalomi visoje JAV teritorijoje. Pvz., Apeliacinio teismo sprendimai yra įpareigojantys tik tose srityse, kuriose teismas turi jurisdikciją. Teisę peržiūrėti konstitucingumą Kongresas gali apriboti, nes jis nustato teismų jurisdikciją. Vienintelė išimtis, kuomet tokia Kongreso teisė yra apribota, yra Aukščiausiojo Teismo jurisdikcijos klausimas. Aukščiausiasis Teismas gali nagrinėti tik tai apeliacines bylas išskyrus atvejus, kuomet įtrauktos valstijos bei sprendimas turi įtakos užsienio šalių ambasadoriams, ministrams arba konsulams. Teismai naudojasi teise apibrėžti kalinių būdą, charakterį, teise priversti liudyti ir neviršijant kompetencijos leisti atitinkamus dokumentus. Teisėjai skiriami iki gyvos galvos. Teismo pirmininkas (angl. – *Chief Justice*) posėdžiauja Senate Prezidento apkaltos proceso metu. Tačiau Senato taisyklės paprastai nesuteikia posėdžiaujančiam pareigūnui daug įgaliojimų, todėl jo vaidmuo tokiam procese paprastai yra ribotas. Įtvirtinta nemažai teisminės valdžios ribojimų (“stabdžių”), skirtų atskiriems teisėjams:

1. *Vykdomosios valdžios vykdoma kontrolė*. Prezidentas skiria teisėjus Senato siūlymu ir pritarimu (kai kurie autoriai mano, kad tokiu būdu Konstitucijos Kūrėjai būtent Senatui patikėjo teisę skirti teisėjus). Jis taip pat turi teisę suteikti malonę arba amnestiją. Tokios malonės neturi būti patvirtintos Kongreso ir netgi nereikalauja gavėjo sutikimo.

2. *Įstatymų leidžiamosios valdžios vykdoma kontrolė*. Išimtinė Kongreso teisė priimti Konstitucijos pakeitimus (dviem trečdaliais daugumos balsavimu ir pritariant trims ketvirtadaliams valstijų)⁴⁶; Kongresas taip pat gali įtakoti teisminės valdžios sudėtį

⁴⁵ JAV Aukščiausiojo Teismo 1803 m. vasario 24 d. sprendimas byloje *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

⁴⁶ *ABA Dialog Program*. What is Separation of Powers, <http://abanet.org/publiced/features/sepdialogue1.pdf> [2006-12-19].

(kaip ir Prezidentas): teisėjus skiria Prezidentas esant Senato siūlymui ir pritarimui. Dažniausiai prieš siūlydamas teisėjo kandidatūrą Prezidentas konsultuojasi su senatoriais ar kitomis interesų grupėmis. Kongresas gali steigti žemesnės grandies nei Aukščiausiasis Teismas teismus ir nustatyti jų jurisdikciją. Be to Kongresas reguliuoja teismų dydį; nustato teismų biudžetą; tvirtina teisėjų kandidatūras; apkaltos būdu gali pašalinti teisėją iš pareigų apkaltos proceso tvarka už netinkamą elgesį (angl. – *misbehave in office*).⁴⁷

3. *Teisminės valdžios savikontrolė*. Apeliacinis procesas įgalina formuoti politiką, kuomet viršūnių sprendimai nuleidžiami žemesniesiems teismams, bet taip pat individualiose bylose suteikia galias žemesnės grandies teisėjams (diskrecijos apimtys priklauso nuo peržiūrėjimo standartų, kuriuos apibrėžia nagrinėjamos bylos tipas); teisėjas gali vadovauti tik tose bylose, kurios yra vedamos tinkamų šalių; vykdo savo narių – teisėjų tarnybinę priežiūrą.

Pažymėtina, kad J. Madison tikėjo, jog kiekvienos valdžios atstovai turi būti kuo mažiau priklausomi nuo kitų valdžių jų atlyginimo skyrimo srityje – jeigu jie neturės nepriklausomybės šioje srityje, tai nepriklausomybė kitose srityse taps tikrai formali.

Didysis saugiklis nuo valdžios koncentracijos vienose rankose – tam tikrų konstitucinių galių ir asmeninių įrankių suteikiamas siekiant atsilaikyti prieš tokius kėsinimus. Vieno ambicija turi būti priešpastatyta kito ambicijai. J. Madison tokius teiginius siejo su žmogaus prigimtimi. Jis teigė, kad valdžią sudaro tie patys žmonės, o jeigu žmonės būtų angelai, tai valdžia jiems taptų nereikalinga. Jeigu angelams būtų pavesta valdyti žmones, tuomet jokia valdžios priežiūra nebūtų reikalinga. Valdžioje, kurioje žmonės valdo žmones svarbiausias uždavinys yra įgalinti valdžią kontroliuoti žmones ir taip pat kontroliuoti pačią save. Pirmutinė valdžios kontrolė be abejo vykdoma tautos, nuo kurios valdžia yra priklausoma. Bet patirtis išmokė, kad reikia imtis ir kitų priemonių. Svarbu taip padalinti galias tarp trijų valdžių, kad kiekviena galėtų atsverti kitą. Padalinti įgaliojimus po lygiai yra neįmanoma. Čia J. Madison sutinka su J. Locke ir Ch. L. Montesquieu teigdamas, kad respublikoje įstatymų leidžiamoji valdžia visada dominuoja, yra viršesnė už kitas. Kovoti su pastaruoju reiškiniu įmanoma tikrai išskirstant įstatymų leidžiamąją valdžią į skirtingas šakas, įtvirtinant skirtingą jų rinkimo būdą bei kadencijas, suteikiant skirtingas veiklos funkcijas, kuo mažiau susijusias viena su kita, nors jų bendrų funkcijų prigimtis ir toliau išliktų ir abi jos priklausytų nuo visuomenės. Kongresui Konstitucijoje⁴⁸ yra suteiktos labai didelės galios, pvz.,

⁴⁷ *University of Missouri-Kansas City School of Law*. Exploring Constitutional Conflicts. Separation of Powers, <http://www.law.umkc.edu/facultyprojects/ftrial/conlaw/separationofpowers.htm> [2006-12-19].

⁴⁸ *Cit. op. 5*.

1. *Konstitucijoje įtvirtintos galios.* Teisė rašyti įstatymus (viena pirmųjų bylų, susijusių su valdžių padalijimu, – 1825 m. *Wayman v. Southard*. Teismas pripažino, kad Kongresas neturėjo teisės deleguoti teisminei valdžiai teisės nustatyti bylų nagrinėjimo procedūros⁴⁹); tvirtinti biudžetą, nustatyti mokesčius, skolintis ir leisti pinigus skelbti karą, didinti arba mažinti karines pajėgas; reguliuoti imigraciją, paštą, patentus, autorių teises ir prekybą tarp valstijų bei su užsienio valstybėmis, steigti federalinius teismus prie Aukščiausiojo Teismo. Taip pat jam suteikta teisė priimti tokius įstatymus, kurie yra “būtinai ir tinkami” (angl. – *necessary and proper*) jam skirtoms funkcijoms įgyvendinti; paminėtina Kongreso nepriklausomumo garantija – laisvė kalbėti posėdžių salėje. 1979 m. *Hutchinson v. Proxmire* byloje⁵⁰ Aukščiausiasis Teismas nusprendė, kad tokia Konstitucijos išlyga apsaugo Kongreso narius tiksliai debatų ir pasisakymų jų tiesioginio darbo metu, tačiau neapsaugo, kuomet pasisakoma per žiniasklaidą.⁵¹ Kongresui priklauso ir kitos federalinės valdžios galios. Atstovų rūmai taip pat turi teisę apkaltos būdu pašalinti Prezidentą arba teisėją, tuo tarpu Senatas turi pritarti visoms apkaltoms. Pažymėtina, kad nei Atstovų rūmų nariai, nei senatoriai negali būti pašalinti iš savo užimamų pareigų apkaltos būdu (tačiau patys rūmai gali pašalinti vieną iš savo narių dviejų trečdalių balsų dauguma). Tuo tarpu apkaltos proceso metu Atstovų rūmuose užtenka paprastos daugumos balsų, o Senate – reikia dviejų trečdalių norint pripažinti asmenį kaltu. Apkaltos būdu pašalintas asmuo po Senato pritarimo netenka savo įgaliojimų automatiškai. Už trukdymą pripažinti kaltu Senatas gali numatyti ir kitą bausmę – draudimą užimti pareigas visam laikui. Jokios kitos bausmės nėra leidžiamos apkaltos proceso metu, tačiau tai neužkerta tolimesniam asmens baudžiamajam persekiojimui ir po to sekančios bausmės. Taigi šiuo atveju politinė ir teisinė atsakomybė yra griežtai atribota.

2. *Stabdžiai ir atsvaros pasireiškia tuo, kad Įstatymų vykdomoji valdžia kontroliuoja įstatymų leidžiamąją valdžią* vetuodama įstatymus (bet veto gali būti įveiktas dviem trečdaliais balsų abiejuose Kongreso rūmuose) išskyrus vad. *pocket veto*⁵²; gali atsisakyti vykdyti tam tikrus įstatymus; gali atsisakyti leisti tam tikroms reikmėms numatytus pinigus; išimtinė teisė vadovauti karui (konkrečių komandų davimas kariniams

⁴⁹ JAV Aukščiausiojo Teismo 1825 m. vasario 12 d. sprendimas byloje *Wayman v. Southard*, 23 US 1 (1825).

⁵⁰ JAV Aukščiausiojo Teismo 1979 m. birželio 26 d. sprendimas byloje *Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111 (1979).

⁵¹ *Cit op.* 47.

⁵² Jeigu Kongreso posėdžiavimo laikotarpiu Prezidentas nevetuoja, bet ir per 10 dienų nepasirašo įstatymo, tuomet pastarasis automatiškai įsigalioja. Tačiau jeigu tokia situacija pasikartoja tuomet, kai Kongresas neposėdžiauja – tai po 10 dienų įstatymas automatiškai neįsigalioja ir laikomas nepriimtu. Būtent tokia Prezidento galimybė įtakoti įstatymų priėmimo procesą (tiksliau – nepriėmimo) vadinama *pocket veto*.

daliniams), skelbti tam tikras deklaracijas (pvz., nepaprastą padėtį) ir duoti teisėtus nurodymus bei vykdomuosius įsakymus; turi vykdomąją privilegiją (teisė atsisakyti vykdyti leidžiamosios valdžios nurodymą atvykti liudininku ir duoti parodymus (angl. – *subponea*); teisė siūlyti ir ginti tam tikrus įsitikinimus⁵³. Prezidentas taip gali išspręsti kilusį dviejų rūmų ginčą dėl pertraukos termino. Prezidentas taip pat gali sušaukti abu rūmus arba vienus iš jų į neeilinę sesiją. Galiausiai, viceprezidentas Senate užima Prezidento pareigas.

Puikus pavyzdys, kaip Prezidentas gali įtakoti įstatymų leidžiamąją valdžią – Prezidento Theodore Roosevelt (1901-1909) pavyzdys. Iki tol visi Prezidentai tik formaliai žvelgė į pareigą laikas nuo laiko Kongrese pranešti apie JAV būklę. T. Roosevelt tuo pradėjo naudotis kaip galimybe iškelti jam aktualias problemas bei pasiūlyti atitinkamas įstatymų leidybos gaires. (Be abejo, jis taip pat pasinaudodavo ir viešąja nuomone.) Tuo to laiko, prezidentai ne tik informuodavo apie JAV būklę, bet ir reikšdavo savo nuomonę, kokių veiksmų jie konkrečiai tikisi iš Kongreso. Šiandien jau tapo įprasta, kad Kongresas ne tik tikisi tam tikrų veiksmų gairių, bet ir reikalauja iš Prezidento konkrečių pasiūlymų teisės aktų pavidalu.⁵⁴

3. *Dveji rūmai kontroliuoja vieni kitus.* Kiekvieni rūmai atsakingi už savo narių priežiūrą. Įstatymų leidžiamajai valdžiai suteiktos galios yra padalintos tarp dviejų rūmų (Senato ir Atstovų rūmų). Tik tai Atstovų rūmai turi teisę vykdyti apkaltos procesą Prezidentui, bet tik tai Senatas turi teisę nušalinti Prezidentą nuo jo pareigų. Senatas turi išimtinę teisę patvirtinti sutartis; kiekvieni rūmai gali nepritari kitų rūmų leidžiamam įstatymui ir toks įstatymas nebus priimtas.

4. *Teisminė valdžia* turi teisę paskelbti įstatymus prieštaraujančiais Konstitucijai ir netaikomais; apibrėžti, koks įstatymas turi būti taikomas konkrečiu atveju.

Kita vertus, jeigu įstatymų leidžiamosios valdžios stiprybė reikalavo ją padalinti, tai įstatymų vykdomosios valdžios silpnybė galėjo reikalauti ją sustiprinti. Tai ir yra padaryta JAV Konstitucijoje⁵⁵, kurioje įtvirtintos Prezidento galios kontroliuoti Senatą ir įtakoti jo priimamus sprendimus:

1. *Prezidentui Konstitucija suteikia galias vadovauti jai priskirtų vykdomųjų paslaugų vykdymui* (Prezidentas vadovauja federalinėms agentūroms, įgyvendinančioms Kongreso priimtus įstatymus (šiuo metu jose įdarbinta virš 4 mln. žmonių)) ir sutarčių sudarymui; išimtinę teisę vadovauti karui (vadovavimas kariniams daliniams); deryboms dėl tarptautinių sutarčių sudarymo; teisę skirti teisėjus, diplomatus, kabineto narius ir

⁵³ angl. - *bully pulpit*- pažodinis vertimas reikštų šantažuotojo sakyklą.

⁵⁴ International Encyclopedia of Government and Politics V II.: 1996.P. 1245.

⁵⁵ *Cit. op. 5.*

departamentų vadovus; policijos arešto, sulaikymo, tyrimo teisės; valstybinio kaltinimo funkcija; mokesčių rinkimo funkcija. Prezidentas negali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn kol eina savo pareigas.⁵⁶ Pažymėtina, kad tikrai 1997 m. byloje *Clinton v. Jones*⁵⁷ Aukščiausiasis Teismas konstatavo, kad Prezidentas gali būti patrauktas civilinėn atsakomybėn už veiksmus, kuriuos padarė prieš pradėdamas eiti Prezidento pareigas. Galima daryti prielaidą, kad iki tol (beveik 200 metų) toks klausimas nebuvo pasiekęs Aukščiausiojo teismo.

2. *Stabdžiai ir atsvaros Prezidentui. Įstatymų leidžiamosios valdžios vykdoma kontrolė.* Teisė apibrėžti, koks teisės aktas egzistuoja; teisė leisti teisės aktus, kurie reglamentuotų vykdomosios valdžios veiklą; teisė leisti įstatymus, kurie ribotų kratų, sulaikymų ir arešto galimybę; teisė leisti įstatymus, kurie apibrėžtų, kokius reglamentus, nuostatas vykdomoji valdžia gali skelbti; išimtinė teisė skelbti karą; ratifikuoti sutartis (Senato kompetencija); teisė nustatyti vykdomosios valdžios biudžetą; teisė apkaltos būdu šalinti iš pareigų vyriausybės pareigūnus (dviejų trečdalių daugumos balsavimu); Kongresas gali pašalinti Prezidentą apkaltos būdu dėl išdavystės, papirkimo ar kyšininkavimo ir kitų labai pavojingų nusikaltimų ir nusižengimų (angl. – *for treasons, bribery and other high crimes and misdemeanors*)⁵⁸; teisė nustatyti apribojimus. Kongresas turi teisę kontroliuoti ir vyriausybės sudarymą. Tais atvejais, kuomet kandidatas į Prezidentus neturi daugumos Rinkiminėje kolegijoje, Atstovų rūmai renkami tarp trijų pirmų kandidatų (pagal 20 pataisą). Senatas atlieka panašią funkciją viceprezidento rinkimuose – Senato pasirinkimas yra apriojamas iki dviejų pirmąsias vietas užimančių kandidatų. Kai viceprezidento vieta atsilaisvina, Prezidentas gali paskirti naują pareigūną pritarus abiem Kongreso rūmams. Be to, Senato pasiūlymas ir pritarimas yra būtini skiriant Kabineto narius, ambasadorius ir kitus aukštas pareigas užimančius vykdomosios valdžios atstovus. Kuomet Senatas neposėdžiauja, Prezidentas gali laikinai skirti tokius asmenis į jų pareigas (angl. – *recess appointments*) be jokio patvirtinamojo proceso.

3. *Vykdomosios valdžios savikontrolė.* Civilinis ir karinis vadovavimo principai užkerta kelią žemesniems pareigūnams nevykdyti viršesnių pareigūnų nurodymų; nemažas biurokratijos aparatas apriboja vykdomosios valdžios galimybes daryti staigius pokyčius operacijų vykdymo srityje.

⁵⁶ *FindLaw*. Separation of Powers and Checks and Balances.

<http://supreme.lp.findlaw.com/constitution/article01/01.html> [2006-12-19].

⁵⁷ JAV Aukščiausiojo Teismo 1997 m. gegužės 27 d. sprendimas byloje *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 (1997).

⁵⁸ *Cit. op.* 54.

4. *Teisminė kontrolė.* Atlieka nešališko mediatoriaus vaidmenį tais atvejais, kuomet vykdomoji valdžia atlieka baudžiamuosius ar civilinius prievartos veiksmus ir turi galias sustabdyti netinkamą tokios prievartos vykdymą; išduoda arešto ir sulaikymo orderius; gali konstatuoti vykdomosios valdžios veiksmus esant neteisėtais; sprendžia, koks teisės aktas turi būti taikomas konkrečiu atveju.

Mes manytume, kad tokia valdžių padalijimo sistema yra išties sudėtinga, tačiau, kita vertus, ji labai atsargiai padalija valdžias tarp trijų grandžių: nenorėta per daug smulkiai įvardinti visų funkcijų (tokiu atveju kiltų pavojus baigtiniu detaliu sąrašu apriboti Konstitucijos pritaikomumą keičiantis epochoms), tačiau jau įvardinti įgaliojimai suteikia pakankamai laisvės grandims kontroliuojant vienai kitą.

Tenka pripažinti, kad trijų valdžios grandžių įgaliojimai Konstitucijoje įvardinti tikrai bendrais bruožais, daugelį dalykų paliekant gyvenimiškai praktikai. Bėgant metams vienos valdžios grandys sustiprėjo, o kitos atvirkščiai – prarado savo anksčiau turėtą įtaką. Vertinant istoriniu aspektu, galima teigti, kad teisminė bei įstatymų vykdomoji valdžia įgavo didesnę galią, tuo tarpu įstatymų leidžiamoji – nusilpo. Teisminė valdžia šiandien užima deramą vietą šalia kitų dviejų ir gali jas pakankamai atsverti⁵⁹ (nors kartais Teismai yra kaltinami nagrinėjantys politines bylas ir besivieliantys į politinius žaidimus, tačiau kas yra Aukščiausiasis Teismas, jeigu ne politinė institucija, skirta atsverti kitas dvi, irgi politines, valdžias.).

Vykdomoji valdžia ėmė sparčiai stiprėti po Pirmojo pasaulinio karo (iki tol Kongresas praktiškai vadovavo vyriausybei) ir kartais ironizuojama, jog J. Madison turbūt būtų pasipiktinęs, jeigu pamatytų, kokią valdžią įgijo Prezidentas ir jo administracija šiandien (nors jau XIX a. pabaigoje jam tapo aišku, kad būtent Prezidento institucija buvo tikroji grėsmė valdžių pusiausvyrai⁶⁰).

Priešingai J. Madison ir T. Jefferson nuogaštavimams, įstatymų leidžiamoji valdžia tapo pačia silpniausia iš visų trijų valdžios grandžių. Tuo tarpu vykdomoji valdžia tapo imperine ir galinga, o teisminė valdžia išsivystė į didžiulį milžiną.⁶¹ Tiesa, įstatymų vykdomoji ir leidžiamoji valdžios tiesiogiai viena nuo kitos priklauso – kuomet viena stiprėja, kita linkusi silpnėti. Toks balansas nebuvo pastovus, bet pastarąjį pusšimtį metų vykdomosios valdžios įtaka nenumaldomai augo ir stiprėjo. Mes manytume, kad tai nėra pastovus ir nuolatinis procesas, Prezidento valdžia ne kartą buvo įgavusi didesnes galias

⁵⁹ *Vo. C.* Separation of Powers. http://www.everything2.com/index.pl?node_id=1142733 [2006-12-19].

⁶⁰ *Cit. op.* 18, p. 649;

⁶¹ *Kurland Philip B.* The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers: Michigan Law Review, 1986-1987 m. www.heinonline.org [2007-02-25].

nei šiandien, bet vėliau Kongresas vėl atsitiesdavo ir iškildavo jo vykdomo vienašališko valdymo grėsmė.

Tokia įvykių raida gali būti nesunkiai paaiškinama. Pirma, vykdomosios valdžios galios nepaprastai išsiplėtė ir praktiškai nebeliko sferos, kurioje jinai negalėtų nustatyti taisyklių. Pirmieji Kongresai rinkosi retai ir trumpiems laiko tarpams. Netgi pirmasis Kongresas, turėjęs įsteigti vyriausybę, pasitenkino tik labai nedidelės apimties įstatymais. Šiandien Kongresas posėdžiauja beveik nuolat ir priima labai daug įstatymų. Tačiau tuo pat metu Kongresas tampa nebe pajėgus spręsti sau iškeltų klausimų ir dauguma savo įgaliojimų kurti taisykles perdavė visuomenės valdymui. Antra, nėra jokios tvarkos tarp 535 Kongreso narių. Dauguma taisyklių priimama ne savo iniciatyva, o rekomendavus vykdomajai valdžiai. Daugybė laiko švaistoma siekiant prižiūrėti jų pačių sukurtoms ir nekontroliuojamoms valdžios agentūroms. Likusi laiko dalis atrodo yra skiriama prižiūrėti įstatymų įgyvendinimą, kuriant įvairias komisijas.⁶²

Iš tikrųjų Prezidento institucija, jos galia iki 1887 m. ir vėliau labai skiriasi.⁶³ Nors po 1793 m. vis didesnė užsienio politikos reikšmė lėmė išvadas, kad „<...> didžiausia galia ir įtaka priklauso vykdomajai valdžiai, o Prezidento galios atitinkamai išsiplėtė“⁶⁴, tačiau beveik visą XIX a. Prezidentūra tebuvo maža valdžios institucija. Prezidentui padėdavo vienas sekretorius ir keli tarnautojai. Baltieji rūmai išvis nebuvo saugomi ir bet koks pilietis galėjo juose apsilankyti. Senų komunikacinių technologijų laikais, Prezidentai naudodavosi rašytiniais dokumentais ir asmenine įtaka valdžios institucijoms. Prezidentas negalėjo laisvai keliauti, neįtakėjo įstatymų leidybos, tradiciškai nesiekė antros kadencijos⁶⁵. Pvz., nepaisant mažos administracijos, būtent A. Lincoln kalbos ir pateikiamos žinios suvienijo tuometinę nacionalinę politiką.⁶⁶

XIX a., ypač po Pilietinio karo, atgimė vigų teorijos, teigiančios, kad įstatymų leidžiamoji grandis yra geriausias tautos valios pasireiškimo būdas. Kongresas įgijo didelę persvarą. XIX a. antroje pusėje Prezidento institucija nebuvo labai nusilpusi. Labai geri pavyzdžiai – *Ex parte Milligan*⁶⁷ (1866 m.), parodžiusi vykdomosios valdžios norą pilietinio karo metu spręsti baudžiamąsias bylas, t.y. pasisavinti teisminės valdžios funkcijas, bei *in re Debts* (1895 m.) byla, kurioje Aukščiausias Teismas savo sprendimu

⁶² *Cit. op.* 60.

⁶³ *Levi E. H.* Some Aspects of Separation of Powers, Columbia law review, 1976 m. www.heinonline.org [2007-02-25].

⁶⁴ *Rakov. N. J.* Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution. New York: Alfred A. Knopf, 1996. *Cit. op.* 38.

⁶⁵ Encyclopedia of Leadership V3. London: SAGE Publications, 2004. P. 897.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ JAV Aukščiausiojo Teismo 1866 m. gruodžio mėn. sprendimas byloje *Ex parte Milligan*, 71 U.S. 2 (1866).

priėmė tam tikrus draudimus, prieš tai nepasisakius įstatymų leidėju.⁶⁸ Kongresas taip pat ne kartą bandė sumažinti vykdomosios valdžios galias, arba išplėsti savo kompetencijos ribas. Pvz., 1872 m. *United States v. Klein*⁶⁹ byloje jis stengėsi riboti Prezidento galias suteikiant malonę, Federaliniams teismams priskirdamas tam tikrų skundų dėl kompensacijų įgyvendinimą. Aukščiausiojo Teismo nuomone toks įstatymas pažeidė valdžių padalijimo principą, nes teismams priskyre "sprendimo teisę" sprendžiamose bylose ir pažeidė vykdomosios valdžios galias, sumažindamas malonės suteikimo poveikį. Kongresas taip pat bandė išplėsti savo galias: 1881 m. *Kilbourn v. Thompson*⁷⁰ byloje Aukščiausiasis Teismas apribojo tokius Kongreso bandymus ir įspėjo, kad Kongresas negali kištis į piliečių privatų gyvenimą". Taigi matome, kad XIX a. vyko nuolatiniai ginčai tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių, siekiant nustatyti savo kompetencijos ribas, ir būtent Teismas buvo ta institucija, kuri dažniausiai tardavo paskutinį žodį tokiose ginčuose. Kūrėjų sukurta sistema patvirtino savo gyvybingumą.

Tačiau XX a. antrojoje pusėje matome ypač stiprėjančią Prezidento valdžią. To priežastis dalinai atsispindi teisėjo Jackson pasakyme *Steel Seizure* (1952 m. byla, kurioje buvo apribotos Prezidento teisės konfiskuoti privatų turtą, jeigu tai tiesiogiai nenumatyta Konstitucijoje arba Kongreso akte: 1952 m. Prezidentas H. Truman vykdomuoju įsaku nurodė komercijos direktoriui areštuoti anglių kasyklas – tokiais veiksmais buvo siekiama išvengti daugelio streikų⁷¹) byloje: "Vykdomosios valdžios privalumas toks, kad jos pagrindinė galia sukonzentruota viename asmenyje, su kuriuo tauta gali sieti savo lūkesčius ir viltis. Jo sprendimai yra labiausiai pastebimi visuomenėje. Joks kitas asmuo negali su juo varžytis dėl įtakos viešajai nuomonei viešajame visuomenės gyvenime. Todėl jis įgyja pranašumą prieš tuos, kurie turėtų jį "stabdyti ir atsverti".(...) Tačiau neturiu iliuzijų, kad Teismas gali išlaikyti tam tikras galias Kongreso pusėje, jeigu tai neatitinka to meto problemų. Krizė nukreipta ne į Prezidentą, o į patį Kongresą. Jeigu nebūtų gero įstatymo, nebūtų naudos iš Napoleono frazės, kad "įrankis priklauso tam, kas moka juo pasinaudoti". Galime teigti, kad tam tikros galios priklauso Kongresui, bet tiksliai pats Kongresas gali jas išsaugoti ir neleisti joms išslysti iš pirštų." 1968 m. vienoje savo knygų Louis Heren rašė, kad tuometinė Prezidento valdžia gali būti palyginta su Britanijos monarcho vaidmeniu po 1215 m. *Magna Carta* pasirašymo.(...) Pagrindinis

⁶⁸ *Cit. op.* 62.

⁶⁹ JAV Aukščiausiojo Teismo 1871 m. gruodžio mėn. sprendimas byloje *United States v. Klein*, 80 US 128 (1871).

⁷⁰ JAV Aukščiausiojo Teismo 1881 m. spalio mėn. sprendimas byloje *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1881).

⁷¹ JAV Aukščiausiojo Teismo 1952 m. birželio 2 d. sprendimas byloje *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

skirtumas – kad Prezidento galios sustiprėjo, o ne susilpnėjo. Istoriniu požiūriu JAV traukiasi atgal.⁷²

Galima manyti, kad ir išaugusi JAV svarba Pasaulinėje arenoje prisidėjo prie Prezidento galių stiprinimo. Aukščiausiasis Teismas iki galo neapsisprendė, kam patikėti užsienio politiką šalyje – Prezidentui ar Kongresui, ar abiem. 1981 m. *Dames & Monroe v. Regan*⁷³ byloje jis tarsi ir pripažino tą teisę Kongresui, teigdamas, kad Prezidento veiksams Irane Kongrese buvo pritarta, tačiau Teismo išvados buvo labai painios ir išradingos. Sprendžiant, ar Prezidento veiksmai teisėti, svarbu nustatyti, ar buvo išreikštas Kongreso pritarimas. Tačiau tiek dėl karo Korėjoje, tiek dėl karo Vietname Kongresas, nors neprieštaravo, tačiau aiškaus pritarimo taip pat neišreiškė. XX a. kai kurie Prezidentai ypač pasižymėjo vienašališkų sprendimų priėmimu (C. Rossiter F. D. Roosevelt valdymą pavadino “konstitucine diktatūra”; kitas istorikas, A. Schlesinger (kurį, beje, citavo ir Aukščiausiasis Teismas savo sprendime), “imperiniu prezidentiniu valdymu” pavadino R. M. Nixon administracijos valdymo laikotarpį.⁷⁴).

Vykdomosios valdžios galios stiprėjo ir dėl kitų priežasčių. Viena iš jų – XIX a. pabaigoje – XX a. pradžioje iškilo būtinybė labiau kontroliuoti verslą. Tai reikalavo didesnio valdžios įsikišimo darbininkų apsaugos bei verslo reguliavimo, nesąžiningos praktikos prevencijos srityse. Kongresas buvo priverstas sukurti daug agentūrų, kurioms vadovavo vykdomoji valdžia. Problema tapo ypač akivaizdi, kuomet F. D. Roosevelt pristatė „Naująjį kursą“ (angl. – „*New Deal*“) apimančią daugelį reformų.⁷⁵ Apibendrinant, galima konstatuoti, kad daugumą šiandien Prezidento turimų galių jam suteikė pats Kongresas.

Savo ruožtu, teisminė valdžia ankstyvajame Respublikos periode buvo labai silpna. Teisminės priežiūros įtvirtinimas labai sustiprino teismų vaidmenį, nepaisant to, kad iki Piliетinio karo Aukščiausiasis Teismas šia teise pasinaudojo vos kelis kartus (pvz., *Dred Scott v. Sanford*⁷⁶).

XIX a. viduryje Aukščiausiasis Teismas savo vaidmenį įvardino kaip “kilme ir teise lygų įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai valdžioms”. Jeigu tuomet tai skambėjo pagyrūniškai, šiandien tai akivaizdu. Po *Marbury v. Madison* ir *Dred Scott v. Sanford* bylų teismai vis labiau siekė įdiegti naujas konstitucines taisykles, kurios ribotų tiek

⁷² *Cit. op.* 60.

⁷³ JAV Aukščiausiojo Teismo 1981 m. liepos 2 d. sprendimas byloje *Dames & Moore v. Regan*, 453 U. S. 654 (1981).

⁷⁴ *Cit. op.* 60.

⁷⁵ *Cit. op.* 58.

⁷⁶ JAV Aukščiausiojo Teismo 1857 m. kovo 6 d. sprendimas byloje *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393 (1857).

nacionalinius, tiek valstijų veiksmus. Teisėjai vis labiau tolo nuo Konstitucijos, jos Kūrėjų ketinimų, netgi savo precedentų – jie labiau atsižvelgė į savaip suprantamus socialinės politikos principus. Kitos dvi valdžios, skirtingai negu Teismas, nesiekė savo pažiūrų įtvirtinti kaip doktrininę tiesą.⁷⁷

Tuo pat metu vis daugiau žmonių kreipėsi į teismus, o ne į įstatymų leidėją, siekdami išspręsti savo problemas. Jo galios augimą iš dalies lėmė tos pačios priežastys kaip ir vykdomosios valdžios galios augimą – beveik visos teisminės valdžios įgytos funkcijos jai buvo perduotos Kongreso. Pagaliau, teismų vaidmuo saugant žmonių teises nuo kitų dviejų valdžios grandžių tapo labai svarbus, ypač išaugus leidžiamosios ir vykdomosios valdžių administracijoms.⁷⁸ Tai ypač akivaizdu panagrinėjus vien Aukščiausiojo teismo bylų skaičiaus augimą pastaraisiais dešimtmečiais: nors Teismas atsirenka nagrinėjamasias bylas, tačiau, palyginus su XIX a. ar XX a. pradžia apimtys nepalyginamai išaugo.

XX a. sustiprėjo kritika valdžių padalijimo tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios atžvilgiu. Viena vertus, šiandien dažnai kritikuojama Prezidento institucija, kita vertus, neseniai, kuomet Kongresas bandė perimti dalį Prezidento kompetencijos, viskas klostėsi atvirkščiai. Ar iš tikrųjų šiandieninis vykdomosios valdžios išsikerojimas toks didžiulis ir nekontroliuojamas? Ar iš tikrųjų šiandieninis Prezidentas pats didžiausiais „uzurpatorius“ žvelgiant iš JAV Prezidentų istorijos perspektyvos? Ar iš tikrųjų valdžių padalijimas neveikia? D. J. Levinson ir R. H. Pildes savo straipsnyje „*Separation of Parties, Not Powers*“⁷⁹ teigia, kad iš tikrųjų nėra jokio valdžių padalijimo, ypač, kuomet tiek Kongrese, tiek Prezidento institucijoje vadovauja vienos partijos atstovai; kad Kūrėjai klydo, nes nenumatė partijų atsiradimo. Tačiau autoriai remiasi sau palankia istorijos praktika, tuo pat metu iš valdžių padalijimo išbraukdami teismus, arba tiesiog juos „pamiršdami“, jie, atrodo, nenori kreipti dėmesio į praktikos teikiamus pavyzdžius bei teismų vaidmenį, sprendžiant svarbiausius konfliktus tarp Prezidento ir Kongreso.

Toliau darbe apžvelgiami svarbiausi kai kurių, dažnai vadinamų „imperiniais“, Prezidentų (išskyrus A. Johnson), valdymo laikotarpiu kilę ginčai su Kongresu bei, atskleidžiant kai kuriuos istorinius fragmentus, stengiamasi įrodyti, kad partinė priklausomybė vaidina svarbų, bet ne lemiamą vaidmenį tokiose situacijose, o teismai dažnai turi didelę įtaką balansuojant kitas dvi valdžias.

⁷⁷ *Cit. op. 60.*

⁷⁸ *Cit. op. 78.*

⁷⁹ *Cit. op. 9.*

3.1 Abraham Lincoln (1861-1865)

„Amerikos krizių istorija – tai saga apie prezidentinių galių stiprėjimą.“
Caplan L.

Vieną sunkiausių JAV istorijos periodų A. Lincoln prisiėmė karo vadovo vaidmenį: „Aš manau, kad turiu teisę imtis bet kokių priemonių, kurios geriausiai numalšintų priešininką.“⁸⁰

Gimęs 1809 m. A. Lincoln, teisininkas, 1836 m. buvo išrinktas į Kongresą. Pasibaigus kadencijai, jis toliau tęsė savo teisininko praktiką, tačiau po kelių metų vėl grįžo į politiką. 1855 m. jis bandė patekti į Senatą, tačiau pralaimėjo. Sekančiais metais jis taip pat pralaimėjo ir Prezidento rinkimus. Tačiau galų gale jo užsispyrimas ir atkaklumas atsipirko – 1860 m. jis buvo išrinktas šešioliktuoju JAV Prezidentu. A. Lincoln vadovavo Prezidento institucijai tuo sunkiu JAV metu, kuomet kilo pilietinis karas. Pietų valstijos buvo nepatenkintos rinkimų rezultatais, nes jau anksčiau A. Lincoln buvo užsiminęs, kad jam nepatinka vergija. Po rinkimų pietų valstijos panoro atsiskirti, tačiau Prezidentas tam prieštaravo – taigi karas tapo neišvengiamu. Toks žingsnis savaime suprantamas – juk negalima buvo leisti subyrėti taip sunkiai kurtai Konfederacijai. Nors šiuo metu A. Lincoln yra pripažįstamas kaip vienas iškiliausių ir geriausių JAV Prezidentų, tačiau 1864 m. net jo partiečiai ragino nekandidatuoti sekančiuose rinkimuose. Ir nors jis pats teigė manęs pralaimėsiantis – jo perrinkimas parodė, kad tauta mano priešingai. A. Lincoln vadinamas ne vien iškiliausiu Prezidentu, bet ir Prezidentu, kurio valdymo metu JAV tapo „imperine Prezidentine“ respublika.⁸¹

Dažnai pabrėžiama, kad A. Lincoln – pirmasis Prezidentas, ignoravęs Kongreso galias, pilietines teises, vadovavęs tautai tarsi diktatoriumi. A. Lincoln buvo konservatyvių pažiūrų ir išleido tikrai 3 vykdomuosius įsakus, kurie vėliau tapo pagrindine Prezidentų valdymo įrankiu. Jis naudodavo prezidentines direktyvas (proklamacijas) pirmaisiais vadovavimo Pilietiniams karui mėnesiais: Kongresui pristatydavo savo sprendimus, palikdamas tikrai dvi galimybes: arba patvirtinti sprendimą, arba nutraukti paramą Sąjungos kariuomenei. Pirmaisiais prezidentavimo mėnesiais, 1861 m. balandžio 15 d., A. Lincoln išleido proklamaciją aktyvuoti pajėgas sutriuškinti maištininkus Pietuose ir Kongresui tai patvirtinti liepos 4 d. Taip pat leido proklamacijas dėl karo laivų įsigijimo, kariuomenės plėtimo – abiem atvejais finansavimas turėjo būti teikiamas iš biudžeto be

⁸⁰ Caplan L. Commander in Chief. http://www.legalaffairs.org/issues/September-October-2005/editorial_sep0ct05.msp [2007-03-20].

⁸¹ Sloan A., *Brown Ch.* Lincoln's Leadership lessons. http://www.wiprogram.org/leadership/yl02_research_papers/old_papers/ABRAHAM_LINCOLN.htm [2007-03-04].

Kongreso pritarimo. Tokie veiksmai greičiausia buvo antikonstituciniai, tačiau karo akivaizdoje Kongresas su tuo susitakė (nebuvo kreiptasi į teismą).⁸² Beje, nereikėtų manyti, kad proklamacijos labai skyrėsi nuo vykdomųjų įsakų. Savo turiniu, galia tai reiškė tą patį. Baimindamasis pietinių valstijų atsiskyrimo ir Sąjungos žlugimo A. Lincoln griebėsi „būtinų įstatymų (angl. – *laws of necessity*)“.⁸³ Vėlesniais laikais skirtumas tarp proklamacijų ir vykdomųjų įsakymų dar labiau mažėjo. Pvz., jis proklamacijomis kvietė atsargos kariuomenę: šiuo metu tai paprastai atliekama vykdomuoju įsaku. 1862 m. A. Lincoln išleido pirmąjį vykdomąjį įsaką (nuo to laiko išleista virš 13,000 vykdomųjų įsakų). Tačiau vėliau tais pačiais metais jis nurodė federaliniams pareigūnams negražinti buvusių vergų į maištaujančias valstijas savo „Emancipacijos Proklamacijoje“. Taigi iš tikrųjų nedaug kas skiria vykdomuosius įsakus ir A. Lincoln karo metu leistas proklamacijas⁸⁴ ir galima teigti, kad tuometinis Prezidento valdymas leidžiant proklamacijas iš esmės atitiko dabartinį valdymą leidžiant vykdomuosius įsakus, kurie dažnai tampa priešininkų kritikos objektu bei susilaukia nevienareikšmio vertinimo. Viena vertus, Prezidentas turi teisę spręsti neatidėliotinus klausimus, kita vertus, tai jis daro apeidamas Kongresą, tautos atstovų susirinkimą, bei tokiais vykdomaisiais įsakais dažnai sprendžiami greičiausiai įstatymų leidėjo kompetencijai priklausantys klausimai.

A. Lincoln – pirmasis Prezidentas nepaisęs vieno svarbiausių dokumentų, įtvirtinančių žmogaus teises, – *Habeas corpus*. 1861 m. Lincoln išleido vykdomąjį įsaką, kuriuo įgaliojo vadovaujantį generolą (angl. – *Commanding General*) W. Scott suspenduoti *Habeas corpus* veikimą, nors Konstitucijoje nustatyta, kad tiktai Kongresas gali tai padaryti. Tai leido valdžios pareigūnams suimti „nelojalius“ piliečius, kurie palaikė Pietus, be teismo. A. Lincoln įkalino daugiau nei 13,000 piliečių: besipriešinančius šauktinius, laikraščių redaktorius, teisėjus, teisininkus ir įstatymų leidėjus. Istorikai dažnai tokius kalinius vadina politiniais kaliniais.⁸⁵ Taip pat buvo uždaryti laikraščiai, oponuojantys Prezidento politikai.⁸⁶ *Ex parte Merryman*⁸⁷ byloje Apygardos Teismo Pirmininkas R. Taney pripažino A. Lincoln elgesį prieštaraujančiu Konstitucijai, nes Konstitucijoje aiškiai nurodyta, kad *Habeas corpus* veikimą gali sustabdyti tiktai Kongresas ir tiktai esant ypatingoms aplinkybėms. „Nematau pagrindo,

⁸² *Gaziano T.* The Use and Abuse of Executive Orders and Other Presidential Directives.

<http://www.heritage.org/Research/LegalIssues/LM2.cfm> [2006-12-13].

⁸³ *Cit. op.* 10.

⁸⁴ *Cit. op.* 82.

⁸⁵ *Martin H. V.* THE EXECUTIVE ORDER: a Presidential Power not designated by the Constitution. <http://sonic.net/sentinel/gvcon5.html> [2007-03-25].

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ JAV Apeliacinio teismo 1861 m. balandžio mėn. sprendimas byloje *Ex parte Merryman*, 17 F. Cas. 144 (1861).

kad Prezidentas, nepaisant jokių aplinkybių bei netikėtų situacijų, galėtų sustabdyti *Habeas corpus* galiojimą arba suimti piliečius, išskyrus teisminės valdžios sprendimu. („1.[...] *the president [...]* cannot suspend the privilege of the writ of habeas corpus, nor authorize a military officer to do it. 2. [...] *a military officer has no right to arrest and detain a person not subject to the rules and articles of war [...]* except in aid of the judicial authority, and subject to its control.“) A. Lincoln akivaizdžiai ignoravo tokį sprendimą, nes savo sprendimo neatšaukė, o ir teisėjas buvo iš apygardos teismo, taigi jo jurisdikcija apsiribojo tikrai atitinkama teritorija o ne visa šalimi.

Aukščiausiasis Teismas įvertino A. Lincoln vykdomosios valdžios koncepciją *The Prize Cases*⁸⁸ byloje. Nepaprastos aplinkybės buvo įvardintos kaip tokios, su kuriomis „Prezidentas privalėjo susidoroti...pats, nelaukdamas, kol Kongresas tai įvardins“. Aukščiausiasis teismas 5 prieš 4 palaikė Prezidento veiksmus. Daugumos nuomonė išreiškė pritarimą karo būklei, „kuri reikalauja ir įgalina pasitelkti tokias priemones, kurios reikalingos būtent tai ypatingai situacijai“, t.y. dauguma apribojo savo sprendimą tik toms byloms, kurios apėmė invazijas.

The Prize Cases byloje iškilo klausimas, ar Prezidentas galėjo blokuoti jūros uostus. Tai buvo veiksmai, kurie vykdomi karo metu, tačiau nuo balandžio iki liepos 14 d. Kongresas nebuvo paskelbęs karo. Aukščiausiasis Teismas nagrinėjo, ar iš tikrųjų susidariusią situaciją būtų galima vadinti karu, ar gali Sąjunga paskelbti karą prieš savo valstijas, kuo skiriasi Prezidento galios vykstant pilietiniam karui ir karui su užsienio priešu. Nugalėjo nuomonė, kad Prezidentas – tarsi valstybės personifikavimas. Konstitucija jam suteikia galias dėti visas pastangas išsaugant tautą. Savigynos teisė yra Prezidento rankose. Konstitucija numato, kad Prezidentas tampa diktatoriumi ir nebeveikia Konstitucinė valdžia, kuomet jis mano, jog tautos gyvavimui iškilo grėsmė.

Penki iš devynių teisėjų savo sprendimą pagrindė tuo faktu, kad Kongresas nepaskelbė karo. Karo paskelbimo teisė priklauso išimtinai Kongresui ir tiktai Kongresas gali ją įgyvendinti. Taigi Teismas, pasinaudodamas gan formaliu situacijos interpretavimu paskelbė, kad jeigu Kongresas nepaskelbė karo, tai karo ir nebuvo. Taigi nebuvo ir blokados; taigi negalėjo būti ir suėmimų už blokados laužymą ar tokį bandymą.

Anot Teismo, tiktai Kongresas turi teisę skelbti karą. Jis negali skelbti karo prieš vieną iš valstijų ar jų grupę. Konstitucija suteikia visas vykdomąsias galias Prezidentui. Jis privalo užtikrinti, kad įstatymai yra tinkamai vykdomi. Tuo tarpu Prezidentas yra vyriausias kariuomenės ir jūros pajėgų vadas(...) Jis negali inicijuoti ar skelbti karo prieš užsienio valstybę ar vidaus valstiją. Tačiau 1795 m. vasario 28 d. ir 1803 m. kovo 3 d.

⁸⁸ JAV Aukščiausiojo Teismo 1863 m. kovo 10 d. sprendimas byloje *The Prize Cases*, 67 U.S. 635 (1863).

teisės aktais Kongresas jam suteikė teisę šaukti atsargos kariuomenę, naudoti sausumos bei jūros pajėgas prieš užsienio invazijas bei maištus prieš Jungtines Amerikos Valstijas. Jeigu karas reiškia užsienio valstybės invaziją, Prezidentas ne tik turi teisę, bet ir pareigą į jėgą atsakyti jėga. Jis ne inicijuoja karo, bet yra priverstas atsakyti į iššūkį nelaukiant įstatymų leidėjo suteiktų įgaliojimų. Nesvarbu, ar priešo šalis yra užsienio valstybė, ar maištaujančios valstijos (angl. – *state*), tai vis tiek yra karas, nors jo paskelbimas ir būtų „vienašališkas“. Prezidentui turi būti suteikta teisė vienašališkai vykdyti karą, nes respublika gali būti pavojuje, o Kongresas – neposėdžiauti.

Tokia Teismo pozicija gal ir suprantama, bet nepateisinama: viena vertus, jis teigia, kad neįmanoma paskelbti karo prieš savo valstiją, tai turėtų būti vertinama kaip maištas, kitu atveju jis teigia, kad kova su valstijomis faktiškai reiškė karą.

Kiti teisėjai manė, kad 1795 m. aktas reguliavo visiškai kitą situaciją, t.y. Prezidento teisę palaikyti tvarką ir įstatymų vykdymą, o ne vykdyti karo veiksmus. Kongresas gali susirinkti per 30 dienų ir tokių teisių suteikimas Prezidentui yra visiškai nereikalingas bei pažeidžiantis Konstituciją. Tiktai Kongresas gali nuspręsti, ar skelbti karą. Iki tol joks pilietis negali būti sulaikytas ar kitaip nubaustas, išskyrus už Kongreso teisės aktų pažeidimus.

Kai kurie komentatoriai teigia, kad Aukščiausiasis Teismas pateisino A. Lincoln elgesį Pilietinio karo metu, nes pastarasis niekada neteigė, kad tokios galios priklausė Prezidentui. Greičiau Prezidentas apgalvojo savo sprendimą vykdyti tokias galias ir tik todėl priėmė tokį sprendimą, kad tautos gyvavimas buvo atsidūręs pavojuje. Keturi teisėjai pasiklioavė Konstitucijos tekstu, kur parašyta, kad „tik Kongresas gali nuspręsti, ar egzistuoja karas ir ar jį skelbti“. Jie manė, kad A. Lincoln veiksmai neteisėti, kol neveikia Kongresas. Teismas tiesiog skirtingai interpretavo dviejų įstatymų priėmimą bei jų galiojimo ribas, tačiau tuo pačiu, šiuo sprendimu jie parodė, kad pritaria A. Lincoln politikai bei sąmoningai nepasisakė dėl *Habeas corpus* veikimo bei jo sustabdymo, o galėjo tai sėkmingai padaryti. Po A. Lincoln nužudymo, Teismas išleido procesinį dokumentą, kuriame patvirtino, kad tiktai Kongresas gali sustabdyti *Habeas Corpus* veikimą⁸⁹ Kas trukdė tai padaryti anksčiau? Turbūt paprasčiausias nenoras konfrontuoti su visuomenės mėgiamu Prezidentu bei pagarba už jo pergalę pilietiniame kare. Toks Teismo elgesys skatintų valdžių padalijimo, tokio, koks įgyvendintas JAV, priešininkus dar labiau įtikėti savo teisumu, tačiau mes manytume, kad Teismas šiuo konkrečiu atveju pasielgė gan išmintingai – negalima pamiršti, kad vyko pilietinis karas ir jis vyko XIX a., teisėjai yra tie patys žmonės ir jų nuomonė formuojasi toje pačioje visuomenėje.

⁸⁹ *Cit. op.* 85.

Matydami A. Lincoln sėkmingai kovojantį kare teisėjai tiesiog nesiryžo pasielgti kitaip. Belieka pasidžiaugti, kad nors vėliau Teismas įvykdė savo priederbę.

Pabrėžtina, kad Senate nuolat turėdamas pastovią daugumą, respublikonų partijos vadovas negalėjo tuo pačiu pasidžiaugti ir Atstovų rūmuose. 38 – amė Kongrese Atstovų rūmuose respublikonai prarado 22 vietas (nors vis tiek išlaikė daugumą). Taigi norint pavaizduoti jo valdymą kaip tiesiogiai priklausiusį nuo partinės priklausomybės, galbūt ir galima būtų sutikti, kad valdžių padalijimo nebuvo. Kita vertus, Teismas iš esmės (Aukščiausias Teismas nors ir po mirties) atsvėrė valdžių padalijimo susilpnėjimą kitose dviejuose grandyse. Po A. Lincoln mirties kitas Prezidentas paneigė tokią Prezidento ir Kongreso partinės sąjungos egzistavimą.

3.2 Andrew Johnson (1865-1869)

A. Johnson prezidentavimo laikotarpis turbūt yra geriausias „silpno“ Prezidento pavyzdys ir patvirtina, kad Prezidento institucijos stiprybė priklauso ne tik nuo Konstitucijoje įtvirtintų nuostatų, bet ir nuo konkrečių žmonių elgesio.

Gimęs 1808 m. Tennessee valstijos neturtingoje šeimoje ir įkūręs siuivyklą, jis 1840 ir 1850 metais tapo Atstovų rūmų bei Senato nariu. Būdamas demokratų partijos nariu, jis stengėsi atstovauti neturtinguosius bei ūkininkus (siūlė suteikti fermas neturtingiems piliečiams). Atsiskyrimo krizės metu (kuomet pietų valstijos panoro atsiskirti, o tai vedė link Pilietinio karo), netgi kai atsiskyrė Tennessee valstija, jis liko Senate, tuo pelnydamas Šiaurės valstijų pagarbą bei Pietų paniekinimą. 1862 m. A. Lincoln jį paskyrė Tennessee valstijos karinių vadovu ir A. Johnson panaudojo valstiją kaip „rekonstrukcijos laboratoriją“ (būtent šioje valstijoje išbandytos pirmosios atsiskyrusių valstijų prijungimo prie Sąjungos galimybės). 1864 m. respublikonų partija, skelbdama, kad jų Nacionalinės vienybės partija skirta visiems lojaliems žmonėms, paskyrė A. Johnson JAV viceprezidentu. Po A. Lincoln nužudymo, A. Johnson, tapęs Prezidentu (1865 m.), toliau tęsė anksčiau Konfederacijai priklausančių valstijų rekonstrukciją (Rekonstrukcija – procesas trukęs nuo 1865 m. iki 1977 m., kurio metu vyko atsiskyrusių valstijų gražinimas į Sąjungą bei išlaisvintų vergų statuso apibrėžimas⁹⁰), kol 1865 m. Kongresas neposėdžiavo. Jis suteikė malonę visiems, kurie prisiektų ištikimybę, bet lyderiai ir turtingi asmenys turėjo gauti specialų Prezidento amnestijos aktą.

⁹⁰ *Countries Quest. History, Reconstruction.*

http://www.countriesquest.com/north_america/usa/history/reconstruction.htm [2007-03-10].

Iki 1865 m. Kongreso sesijos pradžios pietų valstijose vergija buvo panaikinta. Tačiau pradėjo plisti „juodųjų kodai“, reguliuojantys išlaisvintųjų elgesį bei įtvirtinantys jų diskriminaciją.

Respublikonai Kongrese kovojo už programos pakeitimą. Jie gavo šiauriečių, nepritariančių tam, kad pietuose išliko lyderiai, buvę iki karo, ir apribojimais juodaodžiams, paramą.

Prieštaravimai tapo akivaizdūs, kuomet 1866 m. vasario 19 d. Prezidentas vetavo įstatymą, priimtą kaip atsakas pietų „juodųjų kodams“, skatinantį Išlaisvintųjų Biuro, organizacijos, saugančios išlaisvintųjų teises, plėtimą (angl. – *The Freedmen's Bureau*) (liepos 16 d. Kongresas įveikė Prezidento veto Išlaisvintųjų Biuro pakartotiniame įstatyme (angl. – *the Freedmen's Bureau Renewal Act*)).⁹¹ Kovo 27 d. Prezidentas vetavo Pilietinių teisių aktą, antrą Kongreso bandymą suteikti išlaisvintiems federalinę pilietybę. Šis įstatymas leido pasitelkti federalines ginkluotąsias pajėgas jo įgyvendinimui. Balandžio 6 d. Senatas įveikė Prezidento veto Pilietinių Teisių aktui, o po trijų dienų tą patį padarė ir Atstovų rūmai. Kovo 1 d. Kongresas priėmė Pirmąjį Rekonstrukcijos įstatymą (nepaisant A. Johnson veto), įkuriantį penkias karines apygardas Pietuose, kiekvienai vadovaujant Prezidento paskirtam karo vadui. Kongresas taip pat priėmė ir kariuomenės asignavimo įstatymą, kuris mažino Prezidento galias. Kovo 23 dieną Prezidentas vetavo Antrąjį rekonstrukcijos aktą, kuris nurodė kariniams vadovams šaukti Pietuose rinkimus. Tačiau ir vėl jo veto buvo įveiktas Kongrese (tą pačią dieną (!)) Liepos 19 d. A. Johnson vetavo trečiąjį rekonstrukcijos aktą, kuris numatė rinkimų procedūras bei Kongreso kontrolę rekonstrukcijos procese. Kongresas vėl įveikė veto tą pačią dieną, kuomet Prezidentas grąžino aktą atgal.

Birželio 19 d. Kongresas valstijoms išsiuntė keturioliktąją pataisą ratifikavimui, nes buvo nepatenkintas atlaidžiu A. Johnson požiūriu į pietų valstijas. Pataisa ne tik siekta sustabdyti buvusius konfederatus užimti pareigas tarnyboje, bet ir suteikė pilietybę išlaisvintiems, patvirtindama, kad „visi asmenys, gimę ar natūralizuoti JAV, todėl priklauso jų jurisdikcijai, yra JAV bei jų buvimo valstijos piliečiai. Pataisa nustatė, kad jokia valstija „neatims jokiam asmeniui gyvybės, laisvės ar nuosavybės, be tinkamo teisinio proceso“⁹² Tokia pataisa būtų panaikinusi 1857 m. Aukščiausiojo Teismo sprendimą *Dred Scott* byloje. Po to kai Tennessee valstija ratifikavo pataisą, liepos 24 d. ji vėl buvo priimta į Sąjungą. Sekančiais metais kovo 1 d. jau ir Nebraska valstija prisijungė prie Sąjungos.

⁹¹ *University of Virginia*. Key Events during the Presidency of Andrew Johnson. <http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/johnson> [2007-04-10].

⁹² *Cit. op.* 5.

Tokiais įstatymų bei veto apsikeitimais krizė nesibaigė.

Artėjant Kongreso rinkimams Prezidentas keliavo rytų ir vidurio vakarų teritorijose, sakydamas kalbas jis norėjo pelnyti visuomenės paramą. Tačiau 1866 m. tauta išreiškė savo požiūrį į Prezidento vykdomą politiką – jo partija pralaimėjo Kongreso rinkimus (eilinį kartą; demokratų partija tiek iki A. Johnson vadovavimo, tiek vėliau neturėjo daugumos Kongrese: Atstovų rūmuose jie pirmą kartą iškovojo daugumą tiktai 1875 m., o Senate – 1879 m.). Mes manytume, kad tai didžia dalimi susiję ir su Pilietinio karo eiga bei baigtimi. Juk demokratai atstovavo pietų valstijų vergvaldžius, taigi visiškai pateisinama laimėjusios Šiaurės (respublikonų) parama partijai, kuri pasisakė ir kovojo už vergijos panaikinimą.

Įtempti Prezidento ir Kongreso santykiai tyliai, bet nuosekliai vedė prie neišvengiamo sprendimo. Galutine priežastimi inicijuoti apkaltą tapo Tarnybos kadencijos akto pažeidimas. Kongresas dar kovo 1 d. priėmė Tarnybos kadencijos įstatymą⁹³, eilinį kartą įveikdamas Prezidento veto. Šiuo aktu buvo siekiama apsaugoti karo sekretorių E. Stanton, vienintelį radikalų respublikoną Prezidento kabinete. Rugpjūčio 5 d. Prezidentas paprašė karo sekretoriaus atsistatydinti, nes abu negalėjo sutarti dėl Rekonstrukcijos plano. E. Stanton atsisakė. 12 d. Prezidentas suspendavo E. Stanton pareigas. 1868 m. sausio 13 d. Senatas nusprendė nepalaikyti Prezidento.⁹⁴ Prezidentas vasario 21 d. formaliai pašalino E. Stanton, o į jo pareigas paskyrė Generolą L.Thomas. Tačiau E. Stanton atsisakė paklusti ir dviem mėnesiams užsibarikadavo savo kabinete. Tokie Prezidento veiksmai akivaizdžiai pažeidė Tarnybos kadencijos aktą ir tapo apkaltos proceso pradžia. Vasario 24 d. Atstovų rūmai balsavo apkaltos byloje. 126 balsai prieš 47 buvo nubalsuota už Prezidento pašalinimą iš pareigų (balsai pasiskirstė pagal partijas). Kovo 4 d. Atstovų rūmai paskyrė septynis atstovus, stosiančius prieš Senatą su 11 kaltinimų Prezidentui: 8 iš jų buvo susiję su Tarnybos kadencijos aktu bei E. Stanton pašalinimu iš pareigų, kiti apėmė ir Prezidento pasisakymus kelionių po šalį metu. Kitą dieną prasidėjo apkaltos procesas Senate, kuriam vadovavo Aukščiausiojo Teismo pirmininkas S. P. Chase. Gegužės 16 d. Senate, balsuojant dėl vienuoliktojo kaltinamojo straipsnio, balsai pasiskirstė 35 prieš 19, taigi trūko vieno balso siekiant atstatydinti Prezidentą pagal vienuoliktą straipsnį, 7 nuosaikūs respublikonai balsavo už Prezidentą.

⁹³ *University of Missouri-Kansas City School of Law. The Tenure of Office Act.*

http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/impeach/imp_tenure.html [2007-03-10].

⁹⁴ Teismas 1926 m. pripažino tokias įstatymo nuostatas prieštaraujančias Konstitucijai ir patvirtino, kad tiktai Prezidentas gali spręsti, ar ir kokius asmenis paskirti, atleisti iš pareigų vykdomosios valdžios grandyje (žr. JAV Aukščiausiojo Teismo 1926 m. spalio 25 d. sprendimu byloje *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926)).

Vėliau Senatas dar balsavo už 2 ir 3 kaltinimo straipsnius, tačiau po to atidėjo posėdį ir dėl kitų 8 straipsnių nebebalsavo.

Birželį Prezidentas vetavo įstatymą dėl kelių buvusios Konfederacijos valstijų priėmimo į Sąjungą, tačiau Kongresas eilinį kartą įveikė Prezidento veto. Taigi apkaltos proceso pabaiga konfrontacija tarp Kongreso ir Prezidento neišnyko. Galima manyti, kad ji net nesumažėjo.

1869 m. išrinkto respublikono Prezidento Ulysses S. Grant priesaikos ceremonijoje A. Johnson nedalyvavo⁹⁵. Tuo jis tikrai parodė savo silpnumą bei nepritarimą Kongreso vykdomai politikai valstybėje.

Dauguma istorikų A. Johnson prezidentavimą vertina kaip vieną iš blogiausių per visa JAV istoriją. Jį kaltina kompetencijos stoka, rasizmu (bet ar tai buvo labai retas reiškinys XIX a. vidurio Amerikoje?), negalinčiu susitarti bei nekreipiančiu dėmesio į politinės situacijos realijas. Teigiama, kad jis pats sąlygojo Kongreso valdžios pergalę prieš Prezidento valdžią. Jo elgesys lėmė Kongreso nacionalinę politiką artimiausiems 35 metams. Taip pat jį kaltina dėl Rekonstrukcijos nesėkmės sprendžiant rasizmo problemas Pietuose bei visoje šalyje. Tuo tarpu istorikai linkę A. Lincoln vadinti politinio kompromiso genijumi ir spėlioja, kaip jis būtų pasielgęs su Pietų valstijomis, jeigu jam būtų lemta vykdyti savo pareigas visą antrą kadenciją.⁹⁶

Tuo tarpu anksčiau, nuo 1870 m. iki Antrojo pasaulinio karo, A. Johnson buvo vaizduojamas kaip tvirtas, stiprus Prezidentas, kovojęs su Kongreso pastangomis užgrobti vykdomosios valdžios galias. Toks požiūris dalinai buvo grindžiamas A. Johnson supratimu apie Konstituciją bei valdžių padalijimą. Jį gynę istorikai dažnai įtariai žvelgdavo į respublikonų vykdomą politiką bei netikėjo rasizmo panaikinimu. Tačiau ir jie suvokė, kad A. Johnson trūko lyderio savybių bei sugebėjimo tartis su Kongresu.⁹⁷

Prezidentas A. Johnson norėjo lipti per Kongreso galvas lygiai taip pat kaip ir A. Lincoln, ir lygiai taip pat jis norėjo remtis tautos parama. Tačiau skirtingai nuo A. Lincoln A. Johnson gauti tautos paramos nesugebėjo.⁹⁸

Tikrai, galbūt taip įvyko dėl lyderio savybių stokos, tačiau gal taip atsitiko ir todėl, kad jo ginami interesai atitiko tikrai pietinių valstijų lūkesčius, o jos sudarė valstijų mažumą (beje, tuo metu jos buvo atskilusios nuo Sąjungos bei jų nariams buvo neįmanoma prasibrauti į Senatą). Juk 1875 m. jis buvo išrinktas į Senatą, o tai tik įrodo,

⁹⁵ *Cit. op.* 91.

⁹⁶ *University of Virginia*. Andrew Johnson. Impact and Legacy.

<http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/johnson> [2007-04-10].

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Cit. op.* 6, p. 116.

kad tam tikros dalies piliečių palaikymą jis turėjo. Galbūt Prezidentui trūko toliaregiškumo vergijos klausimais, tačiau kita vertus, jis siekė, kad JAV vėl apjungtų ir pietų valstijas, kuriose, nors ir panaikinus vergiją, diskriminacinis požiūris juodaodžių atžvilgiu vis dar dominavo. Taigi reikėjo rinktis, koku būdu bendrauti su pietinėmis valstijomis, ir A. Johnson pasitrinko švelnesnį būdą.

Akivaizdu, kad toks aršus mūšis tarp įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios vyko pirmą kartą JAV istorijoje. Šiuo atveju laimėjo abi pusės. Kongresas įrodė, kad yra gan stipri valdžia, kuo po A. Lincoln valdymo laikotarpio galima buvo suabejoti. Savo ruožtu Prezidentas, galų gale laimėjęs apkaltos procesą, taip pat padėjo įrodyti, kad JAV Konstitucija bei joje įtvirtintas valdžios padalijimo principas veikia – nebūtinai partinė priklausomybė lemia svarbiausius sprendimus valstybės politiniame gyvenime – juk dalis respublikonų balsavo už Prezidentą. Kita vertus, garsusis įstatymas, dėl kurio pažeidimo prasidėjo apkaltos procesas buvo priimtas vienam žmogui apsaugoti, o Prezidentas kaip tik jį ir norėjo pašalinti. Šiuo atveju akivaizdžiai pasireiškė Prezidento netoliaregiškumas – jis nusprendė atvirai „kariauti“ su Kongresu: juk negalėjo nežinoti, kokie bus balsavimo Senate rezultatai. Tuo labiau, kad suprato, jog tauta jo nebeplaikė. Tačiau galų gale jis galėjo išeiti garbingai, nes bent formaliai laimėjo mūšį su Kongresu. Tikrai negalima sutikti, kad būtent A. Johnson lėmė valstybės politiką 35 metams. A. Lincoln ir po jo sekusio A. Johnson valdymo laikotarpiai akivaizdžiai parodo, kad vieno ar kito asmens buvimas Prezidento poste gali tiesiogiai nulemti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios santykius bei vienos kurios nors iš šių valdžių įtakos padidėjimą arba sumažėjimą. Galbūt ateities Kongreso dominavimą lėmė tai, kad naujai išrinktas kitas Prezidentas išvis neturėjo jokios politinės patirties, o gal tai, ką pripažįsta daugelis mokslininkų⁹⁹ – visas devynioliktas amžius, su retomis išimtis, gali būti įvardintas kaip Kongreso dominavimo amžius.

3.3 Woodrow Wilson (1913-1921)

XX a. įvyko daug ir įvairių konfliktų, kuriuose susidūrė Kongresas ir Prezidentas. Atsirado „moderniosios Prezidentūros“ terminas, kuris reiškė stipraus Prezidento valdymą.

1913 m. dvidešimt aštuntuoju JAV Prezidentu tapo demokratas W. Wilson. Nors dažnai teigiama, kad būtent jo pirmtakas T. Roosevelt pradėjo Prezidento galių susigrąžinimo kelią, tačiau jį tinkamai įgyvendino būtent W. Wilson. Prieš tai jis buvo

⁹⁹ *Cit. op.* 6, p. 113.

išleidęs keletą knygų („*Congressional Government*“, „*Constitutional Government*“ ir kt.), kuriuose išdėstė savo požiūrį tiek į Prezidento, tiek į Kongreso galias, tiek į patį valdžių padalijimą (jo požiūris keitėsi). XIX a. pab. išleistoje knygoje „*Congressional Government*“, žavėdamasis Didžiosios Britanijos parlamento vaidmeniu valstybės valdyme, siūlė JAV įgyvendinti parlamentinės respublikos modelį: Atstovų rūmų pirmininkas (angl. – *speaker*) vadovautų vykdomajai valdžiai, o Prezidentas atliktų administracinį vaidmenį valstybėje. Pirmininkas suteiktų įstatymų leidžiamajai valdžiai, vyriausybei bei visai valstybei vienybės, kurios jai taip trūko. Tačiau 1908 m. knygoje „*Constitutional Government*“ jis pakeitė savo nuomonę ir jau pritarė stiprios vykdomosios valdžios įsigalėjimui JAV, kuri sujungtų tiek įstatymų leidybą, tiek jų vykdymą. Prezidentų stiprybė ir silpnumas, anot jo, neturi suklaidinti; karta iš kartos Amerika augo link vieno Prezidento, kuris jungtų galią sudėtingoje sistemoje, atliktų partijos ir tautos lyderio vaidmenį; Kūrėjai sukūrė „Niutono Konstituciją“, kuri stabdžius ir atsvaras priešpriešino augimui ir pokyčiams. Jie iš tiesų sukūrė ribotų galių Prezidento instituciją. Tačiau pats kabinetas transformavosi nelygu koks asmuo buvo Prezidento pareigose bei kokie istoriniai įvykiai įvyko. W. Wilson matė Prezidento galių stiprybę, kurios nepastebėjo Kūrėjai. W. Wilson siekė permainų ir nebūtinai keičiant Konstituciją. Rašydamas „*Constitutional Government*“ jis norėjo pakeisti visuomenės nuomonę apie valdžių padalijimo įtvirtinimą Konstitucijoje, Prezidento bei Kongreso vaidmenį valstybės institucijų sąrangos sistemoje. Būtent visuomenės nuomonė turėjo įtvirtinti nuostatą (kurios laikytusi ir kitos valdžios institucijos), kad tiktai Prezidentas yra vienintelis tautos atstovas. Prezidentas turėjo būti atleistas nuo siaurų Konstitucijos nuostatų vykdymo ir rasti autoriteto šaltinį populiariajame lyderiavime.¹⁰⁰ Savo pareiga jis įvardijo: „išvalyti, persvarstyti, atstatyti, pataisyti blogį nepakenkiant gėriui, išgryninti ir humanizuoti kiekvieną mūsų kasdienio gyvenimo procesą, jo nesusilpninant ir be sentimentų“¹⁰¹ Tokia W. Wilson pozicija gerbtina, bet jo siūlytas valstybės sandaros modelis nebūtinai geresnis už Kūrėjų numatytą valdžių padalijimą. Atvirkščiai, Kūrėjai, tiesiogiai neįvardindami valdžių padalijimo, o tiktai paskirstydami atskiras funkcijas, pritaikė Konstituciją būsimiems valstybės institucijų pokyčiams, jų augimui.

¹⁰⁰ *Cit. op.* 6, p.120-121.

¹⁰¹ *University of Virginia. Key Events during the Presidency of Woodrow Wilson*
<http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/wilson> [2007-03-10].

1912 m. rinkimų metu T. Roosevelt ir W. Wilson negalėjo pasigirti skirtingomis ideologijomis arba požiūriu į Prezidento vaidmenį valstybėje¹⁰². Knygoje „*Constitutional Government*“ W. Wilson taip įvardijo Prezidentą¹⁰³:

„Tauta kaip visuma pasirinko jį ir suvokia, kad neturi kito politinio atstovo. Jis yra vienintelis nacionalinis balsas valstybės reikaluose. Leiskite jam kartą laimėti šalies garbinimą ir pasitikėjimą, ir jokia kita galia negalės jam priešintis, jokia galių sąjungą jo lengvai neįveiks. Jo pozicija – valstybės išsivaizdavimas. Jis yra visų žmonių, o ne vienos kurios apygardos atstovas. Kai jis kalba savo būdu, jis neatstovauja jokių specialių interesų. Jeigu jis teisingai interpretuoja nacionalinę valią ir primygtinai to laikosi, jis nepalaužiamas; valstybė daugiau nejaučia tokio veiksmų įkarščio, kaip tuomet, kai Prezidentu yra tokia iškili ir matoma asmenybė. Valstybė siekia jungtinės veiklos ir ji trokšta vieno lyderio.“ Prezidentas yra „laisvas, pagal teisę bei sąžinę, būti tokiu didžiųjų žmogumi, kokiu tik gali“.

W. Wilson turėjo galimybę įgyvendinti savo viziją. Prezidento W. Wilson valdymo laikotarpiu jo partija turėjo daugumą tiek Atstovų rūmuose, tiek Senate. Nors 1914 m. lapkričio 3 d. rinkimuose demokratai Senate gavo 56 prieš 40 balsų (t.y. 5 vietomis daugiau), Atstovų rūmuose prarado 61 vietas - tačiau vis tiek išlaikė daugumą (230 vietų prieš 196). Nepaisant daugumos Kongrese, net 6 Prezidento veto (iš 44) buvo įveikti, o tai yra tikrai nemažai, žinant, kiek daug reikia palaikymo, norint įveikti Prezidento veto: opozicijai reikėjo ne tik dalį demokratų patraukti savo pusėn, bet ta dalis turėjo būti tikrai nemaža (2/3 balsų dauguma abiejuose rūmuose).

1917 m. Kongresas įveikė Prezidento veto Imigracijos įstatymui¹⁰⁴, kuris numatė raštingumo testą imigrantams ir apribojimus darbuotojams iš Azijos, kurių neapima atskiri diplomatiniai susitarimai, taip pat visiems asmenims, turėjusiems įvairių psichinių sutrikimų. 1917 m. balandžio 2 d. naujos, 65 – o Kongreso, sesijos atidaryme Prezidentas paprašė Kongreso paskelbti karą Vokietijai. Jis argumentavo, kad JAV turi padėti įtvirtinti demokratiją pasaulyje. Po kelių dienų Kongresas balsavo už karo paskelbimą. Senatas: 82 balsai prieš 6, Atstovų rūmai: 373 balsai prieš 50. Prezidentas deklaraciją pasirašė balandžio 6 d. Balandžio 14 d. Prezidentas vykdomuoju įsaku sukūrė Visuomenės informavimo komitetą, kurio vadovu paskyrė G. Creel. Komitetas koordinavo

¹⁰² Woods Th. E. Jr. All the President's Power. From executive orders to undeclared wars, the White House has gone unchecked since long before George W. Bush.

http://www.amconmag.com/2006/2006_01_30/cover.html [2007-04-05].

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Center for Immigration Studies. Three Decades of Mass Immigration. The Legacy of the 1965 Immigration Act <http://www.cis.org/articles/1995/back395.html> [2007-03-10]; Simkin J. The Immigration act 1917. www.spartacus.schoolnet.co.uk/USAE1917A.htm [2007-02-10].

propagandos ir cenzūros procesus federalinės valdžios naudai karo metu. Iš esmės tai reiškė žodžio laisvės ribojimą bei Konstitucijos ginamų vertybių pažeidimą.

1918 m. gegužės 16 d. Kongresas priėmė antivyriausybines veiklos įstatymą (angl. - *Sedition Act*¹⁰⁵), kuris pakeitė kai kurias Šnipinėjimo įstatymo (angl. - *Espionage Act*¹⁰⁶) nuostatas, ribojančias išraiškos laisvę karo metais. Įstatymas suteikė pašto viršininkams teisę sulaikyti tariamai netinkamų publikacijų siuntas ir nustatė griežtas bausmes asmenims, kritikuojantiems vyriausybę arba karo pastangas. Lapkričio 5 d. rinkimuose respublikonai laimėjo daugumą tiek Senate (dviejų balsų persvarą), tiek Atstovų rūmuose (50 balsų persvarą). Rinkimais piliečiai išreiškė nepasitenkinimą demokratų partijai priklausiusio Prezidento vykdoma politika.

Istorikai liaupsina W. Wilson, tarp A. Lincoln, T. Roosevelt, F. D. Roosevelt (FDR), kaip išsiskiriantį, stiprų Prezidentą, sugebėjusį karo metu puikiai vadovauti tautai. Tačiau derėtų sutikti su W. L. Andersen, kuris teigia, kad W. Wilson buvo vienas iš diktatoriškiausių Prezidentų ir pats diktatoriškiausias po A. Lincoln; kad neteisėtos galios garbinimas yra pražūtingas ir pagedęs: jis įtraukė šalį į Pirmąjį pasaulinį karą bei nacionalizavo visą JAV ekonomiką, valstybei užvaldant kelius ir daug kitų anksčiau privačiais buvusių sektorių.¹⁰⁷

Dažnai teigiama, kad W. Wilson žavėjosi parlamentine sistema ir save įsivaizdavo kaip ministrą pirmininko atitikmenį JAV institucijų sistemoje. Kaip pavyzdys pateikiamas jo įdiegtas kasmetinis Prezidento pranešimas Kongrese, ko iki tol nedarė nei vienas Prezidentas. Tai sietina su visa progresyvizmo era JAV, kuomet buvo pamirštama apie valdžių padalijimo svarbą, o svarbiausiu siekiu laikytas politikos efektyvumas. Šioje eroje Kongresas pradėjo kurti ketvirtąją valdžią – įvairias agentūras, kurios savyje apjungė tiek įstatymų leidžiamąją, tiek vykdomąją, tiek teisminę valdžias, tuo išvis pamindamos valdžių padalijimą. Taigi nieko stebėtina, kad tiek Prezidento, tiek vyriausybės galios augo nuosekliai praeitą šimtmetį, iki tokio lygio, kokio Kūrėjai negalėjo sapnuoti baisiausiuose košmaruose.¹⁰⁸

Konservatoriai žinoma priekaištavo, kad progresyvizmo eroje vyriausybė ir Prezidentas uzurpavo valdžią.

Pavojus, vedantis link vienasmenio valdymo bei tironijos, vertinti Prezidento instituciją taip kaip W. Wilson yra tame, kad tokiu atveju 1. nepaisoma jokių institucinių

¹⁰⁵ *Wake Forest University*. Sedition Act. <http://www.wfu.edu/~zulick/341/sedition1918.htm> [2007-03-10].

¹⁰⁶ *Americans.net*. Espionage Act. <http://www.historicaldocuments.com/EspionageAct.htm> [2007-03-25].

¹⁰⁷ *Anderson W. L.* Separation of Powers. <http://www.lewrockwell.com/anderson/anderson126.htm> [2007-04-09].

¹⁰⁸ *Mayer D. N.* The Unconstitutional State of the Union Address <http://users.law.capital.edu/dmayer/Blog/blogIndex.asp?entry=20040120.asp> [2007-03-25].

apribojimų, tarp jų ir valdžių padalijimo; 2. Prezidentui, vienam asmeniui, labai lengva savo norus ir interesus įvardinti kaip tautos valią bei primesti jai Prezidentui ar jo aplinkai naudingus sprendimus. Tokiu atveju tautai yra pasakoma, koks yra jos noras, ko jina siekia, ką reikia daryti jos saugumo labui ir tai yra ginama. Pamiřtama, kad taip nuspręsti turi teisę vienas žmogus. Kuo toks valdymas skiriasi nuo vieno valdymo? (to, ko labiausiai bijojo Konstitucijos kūrėjai, bei žmonės, iškovoję JAV laisvę). Puikus pavyzdys 1917 m. Prezidento vykdomasis įsakas, kuriuo leista apginkluoti pajėgas, kurios patruliavo prie Vokietijos krantų. Kongresas nesutiko su tokiu Prezidento pasiūlymu, tada jis tokius savo norus įgyvendino pasirašydamas vykdomąjį įsaką.¹⁰⁹ Žinoma, galima tai pateisinti pagalba Europai karo metu, JAV interesų gynimu ir pan., bet negalima aukoti Konstitucijos vardan efektyvumo. Jeigu JAV save vadino demokratine respublika, kurioje galioja įstatymų viršenybė, tuomet jų turėjo būti ir laikomasi. Valdžios galias ir ribas nustato Konstitucija, o Prezidentus šiuo konkrečiu atveju pamynė Kongreso teisę svarbiausius valstybės klausimus spręsti įstatymais. Nors Konstitucija leidžia Prezidentui pačiam spręsti dėl karių dislokavimo bei išdėstymo, tačiau Prezidento kreipimasis į Kongresą patvirtino jo siekį tokį klausimą spręsti įstatymu (galbūt manė, kad teisę priimti tokius sprendimus priklauso Kongresui), o kuomet buvo pasiprieřinta, jis labai lengvai apėjo įstatymų leidėją ir sprendimą priėmė vienašališkai. Susidaro išpūdis, kad tokiu atveju įstatymų leidėjas reikalingas tik tada, kuomet pritaria Prezidento nuomonei; tokiu atveju jis sakytu, kad labai gerbia įstatymų leidėją bei laikosi įstatymų. Tačiau pakanka Kongresui pasiprieřinti ar susimąstyti, tuomet Prezidentas iš karto pareiřkia, kad tokius klausimus derėtų spręsti vykdomajai valdžiai. Gražus politinis manevras ir tiek, o teisinės valdžių padalijimo prigimties tokiu atveju akivaizdžiai nepaisoma.

Po pirmojo pasaulinio karo prasidėjusi „raudonųjų medžioklė“ buvo lydima žodžio laisvės apribojimų, imigrantų deportavimu dėl jų politinių pažiūrų bei prieštaraujančių Konstitucijai reidų rengimu. Visam tam procesui vadovavo Prezidentas W. Wilson. 1920 m. kaip pasekmė susikūrė ACLU¹¹⁰ (angl. – *the American Civil Liberties Union*) – Amerikos pilietinių teisių sąjunga – taigi toks drastiškas, neapgalvotas ir dalinai fanatiškas Prezidento elgesys paskatino aktyvesnį piliečių teisių gynybos organizavimą, suvokimą, kad Prezidentas ne visada išreiřkia tautos valią bei gina jos saugumą.

¹⁰⁹ *Cit. op.* 85.

¹¹⁰ *Head T.* Imperial Presidency 101 - Unitary Executive Theory and the Imperial Presidency. <http://civilliberty.about.com/od/waronterror/p/imperial101.htm> [2007-03-25].

3.4 Franklin D. Roosevelt (FDR) (1933-1945)

Po W. Wilson sekę Prezidentai nepasižymėjo stipriomis lyderio savybėmis (pvz., Prezidento Herbert Hoover (1939-1933) pasyvumas JAV klimpstant į „didžiąją depresiją“), todėl po jų sekusiam FDR buvo puiki proga pasireikšti.

Oficiali versija, šlovinanti FDR valdymą – jis padėjo amerikiečiams vėl patikėti savimi. Jis suteikė tikėjimą, nes žadėjo greitus, stiprius veiksmus, ir savo kalboje pareiškė, kad „vienintelė mūsų baimė – tai pati baimė“.¹¹¹

FDR valdymo laikotarpiu galima išskirti du pagrindinius jo, kaip Prezidento, Konstitucijos nepaisymo atvejus. Pirmas atvejis – „Naujasis kursas“, kurio metu buvo ribojama žodžio laisvė, reguliuojamos kainos ir kt., o svarbiausiu tapo bandymas pertvarkyti Aukščiausiąjį Teismą. Antras – japonų kilmės amerikiečių patalpinimas į specialias stovyklas antrojo pasaulinio karo metu.

FDR gimė 1882 m. ir į politiką atėjo kaip demokratas. 1910 m. jis laimėjo rinkimus į Senatą New York valstijoje. W. Wilson jį paskyrė jūros laivyno sekretoriaus asistentu, o 1920 m. demokratai jį nominavo viceprezidento pareigoms užimti. 1928 m. jis tapo New York valstijos gubernatoriumi, o 1932 m. išrinktas į Prezidento postą. „Šimto dienų“ programoje jis pristatė JAV ekonomikos atstatymo planą, kurį Kongresas parėmė. 1935 m. tauta dalinai atsigavo, tačiau verslininkai ir bankininkai vis labiau prieštaravo „Naujajam kursui“. FDR pasiūlė naują programą, kuri padėjo JAV ekonomikai atsigauti po „didžiosios depresijos“: socialinės apsauga, didesni progresiniai mokesčiai, naujos bankų bei viešųjų paslaugų kontrolės priemonės ir didelė darbo parama bedarbiams.¹¹²

FDR buvo išrinktas Prezidentu keturis kartus: 1933; 1936 lapkričio 3 d. (demokratai taip pat gavo daugumą ir Kongreso rinkimuose); 1940 m. lapkričio 5 d. (laimėjimas yra trečios kadencijos faktas, nors dar nuo Prezidento G. Washington laikų nerašyta tradicija buvo tarnauti valstybei tik dvi kadencijas); 1944 m. lapkričio 7 d. jis nelaukta ketvirtą kartą laimėjo Prezidento rinkimus. Reikėtų priminti, kad ir Kūrėjai numatė tokią galimybę – jie manė, kad Prezidentas turi būti renkamas tiek kartų, kiek kartų tauta išreiškia pasitikėjimą juo. Šiandien tokia praktika greičiausiai būtų laikoma bandymu užgrobti valdžią bei tiesiu keliu į autoritarinį valdymą, nes tokia nuostata gali padėti Prezidentui valdyti iki gyvos galvos, palaipsniui savo valdžiai pajungiant visas valstybės institucijas. JAV istorija parodė, kad esant efektyviai veikiančiai valdžiai

¹¹¹ *Cit. op.* 4.

¹¹² *Cit. op.* 111.

atskyrimo sistemai, stiprioms interesų grupėms, partijoms, netgi tiek kartų išrinktas Prezidentas net nepretenduoja tapti vieninteliu ir nepakeičiamu valstybės vadovu.

3.4.1 Naujasis kursas

1933 m. kovo 9 d. – birželio 16 d. Kongresas priėmė pagrindines “Naujojo kurso programas. Gegužės 12 d. Kongresas priėmė vad. FERA įstatymą (angl. – *the Federal Emergency Relief Act*), suteikiantį skubią paramą valstijoms, taip pat žemės ūkio paramos įstatymą (angl. – *the Agricultural Adjustment Act – AAA*), įsteigiantį atitinkamą administracinę instituciją, apribojantį tam tikros produkcijos gamybą bei suteikiantį ūkininkams pinigines sumas už žemės nedirbimą. 27 d. Kongresas priėmė federalinio saugumo įstatymą (angl. – *the Federal Securities Act*), reikalaujantį, kad visos akcijos ir obligacijos būtų registruotos ir patvirtintos federalinės valdžios. Birželio 16 d. (paskutinę FDR “šimto dienų” dieną) Kongresas priėmė labai daug įstatymų, kurių svarbiausias – nacionalinės pramonės atstatymo įstatymas (angl. – *National Industry Recovery Act (NIRA)*), kuriuo įsteigiama 2/3 svarbiausių “Naujojo kurso” agentūrų. Taip pat Kongresas priėmė bankų įstatymą (angl. – *the Federal Bank Deposit Insurance Corporation*), ir Fermų kredito įstatymą (angl. – *the Farm Credit Act*).¹¹³ Taigi Kongresas labai aktyviai priiminėjo naujus įstatymus dažnai nespėdamas atitinkamai gilintis į jų turinį bei pasekmes. Prezidentas praktiškai vadovavo įstatymų leidybai, tuo peržengdamas savo institucijos pirminius tikslus ir uždavinius.

1934 m. lapkričio 5 d. demokratai gavo daugumą abiejuose Kongreso rūmuose (po 9 naujas vietas) – akivaizdžiai buvo išreikštas visuomenės pritarimas FDR “Naujajam kursui”.

1935 m. sausio 4 d. FDR paskelbia “Naujojo kurso” antrą stadiją – jis siekė pereiti nuo vargingųjų gyvenimo palengvinimo programų iki pastovesnių priemonių „vertingiausiems“ piliečiams (Socialinės apsaugos, mokesčių reforma ir kt.).

Prieš Prezidento rinkimus, rugsėjo – lapkričio mėn., apie 80 proc. laikraščių palaikė respublikonų partijos kandidatą A Lindon, FDR programa buvo kritikuojama iš visų pusių, tačiau Prezidento rinkimuose pergalę šventę FDR. Paskatintas savo pergalės FDR į Kongresą nusiunčia savo “teismo įpakavimo” (angl. – *“court packing”*) projektą, kuris buvo (bent oficialiai) paskatintas Aukščiausiojo Teismo veiklos.

¹¹³ *American Studies*. Chronology. The making of The New Deal.
http://xroads.virginia.edu/~MA02/volpe/newdeal/timeline_text.html [2007-03-04].

Nuo Pilietinio karo pabaigos Aukščiausiasis Teismas laikėsi teisminio aktyvizmo, besiremiančio konservatyviomis politinėmis pažiūromis, politikos, tuo pačiu stiprindamas savo galias. Pavyzdžiui, jis laikėsi nuomonės, kad 14 pataisa yra skirta ne tik asmenų, bet ir korporacijų apsaugai, Teismas pripažino negaliojančiais įstatymus, kurie saugojo darbuotojus, pvz., nustatė minimalų darbo užmokestį, draudė vaikų darbą. Tokios pozicijos kritikai, pvz., teisėjas O. W. Holmes, teigė, kad tie sprendimai rėmėsi ne Konstitucija, o valstybinio nesikišimo ekonomine teorija. Taigi 1937 m. visuomenė Aukščiausiojo Teismo institucijoje išvelgė savo priešą¹¹⁴.

Viešoji nuomonė Aukščiausiojo Teismo atžvilgiu dar labiau pablogėjo Didžiosios Depresijos metais. 1935-1936 m. Teismas panaikino 8 F. D. Roosevelt „Naujojo Kurso“ programas, 1935 m. gegužės 27 d. Aukščiausiasis Teismas *Schechter Poultry Corp. v. United States*¹¹⁵ byloje paskelbė, kad Nacionalinis Pramonės atstatymo aktas (1933) prieštarauja Konstitucijai. Tai tarsi FDR programos atmetimas, visa agentūra metų pabaigoje privalėjo būti paleista. 1936 m. sausio 6 d. Teismas *U.S. v. Butler*¹¹⁶ byloje paskelbė Žemės ūkio paramos įstatymą (AAA) prieštaraujantį Konstitucijai, taip pat panaikino Nacionalinio (ekonominio) pagyvėjimo aktą (angl. – *NRA - National Recovery Act*). Tokiam elgesiui prieštaraujantys teisėjai apkaltino kitus teisėjus asmeniškumu, nes visuomenė palaikė šio įstatymo įgyvendinimą. Pažymėtina, kad per du mėnesius Kongresas priėmė Žemės konservavimo (angl. – *the Soil Conservation Act*) ir Vietinio paskirstymo (angl. – *Domestic Allotment Act*) įstatymus,¹¹⁷ kurių nuostatos buvo panašios į AAA, tuo pačiu parodydama savo pasiryžimą tęsti pradėtas reformas.

Daugelis kritikų pradėjo kvestionuoti pačios teisminės priežiūros konstitucingumą. 1936 m. Kongresui buvo pateiktos kelios Konstitucijos pataisos (pvz., 2/3 balsų reikalavimas Teisme, norint pripažinti Kongreso aktą prieštaraujančiu Konstitucijai; Kongreso teisė atnaujinti įstatymo galiojimą, jeigu Kongrese už jį balsuoja 2/3 visų narių ir netgi, kad būtų panaikinta Teismo teisė skelbti Kongreso aktus prieštaraujančiais Konstitucijai.)¹¹⁸ Toks pasipiktinimas suprantamas. Tačiau kita vertus, visada būna nepatenkintų Teismo sprendimais, ar vien todėl reikia skubėti keisti Konstituciją? Juk tokiu atveju Teismui bus sunku priimti ir tuos sprendimus, kuriems tuometiniai oponentai

¹¹⁴ *The U.S. National Archives and Records Administration*. Teaching With Documents: Constitutional Issues: Separation of Powers, www.archives.gov/education/lessons/separation-powers/, [2006-12-19].

¹¹⁵ JAV Aukščiausiojo Teismo 1935 m. gegužės 27 d. sprendimas byloje *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935).

¹¹⁶ JAV Aukščiausiojo Teismo 1936 m. sausio 6 d. sprendimas byloje *U.S. v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936).

¹¹⁷ [Institute of Public Law](http://www.institutepubliclaw.org/). *University of New Mexico School of Law*. Soil Conservation and Domestic Allotment Act of 1935. <http://ipl.unm.edu/cwl/fedbook/soilcons.html>, [2007-04-10].

¹¹⁸ *Cit. op.* 114.

pritarę. Būtent Teismas ir privalo atsverti, esant būtinybei, kitų dviejų valdžių susivienijimą (kaip aptariamam atveju), nepaisant galimybės suklysti.

Prezidentas tuo metu nebuvo pareiškęs savo nuomonės, tikėdamasis, kad visuomenės nepasitenkinimas tikrai stiprės. 1936 m. rinkimų kampanijos metu jis vengė užsiminti apie Aukščiausiąjį Teismą. Tačiau po laimėtų rinkimų, 1937 m., jis Kongresui pateikė „teisminės reformos“ planą, kuris buvo pavadintas bandymu „turėti Teismą savo kišenėje“. Juk Prezidentas galėjo pritariti Kongreso pataisoms, tačiau turbūt nenorėjo sukelti visuomenei abejonių dėl Teismo, kaip Konstitucijos sargo, vaidmens. Jis pasirinko kitą kelią – pakeisti teisėjų skaičių ir pasiūlė prie kiekvieno teisėjo, kuriam sukako 70 m. ir jis neatsistatydino, paskirti dar vieną teisėją – viso iki 15.¹¹⁹

Toks pasiūlymas atrodė dar patraukliau, kuomet Teismų santvarkos departamentas paskelbė, kad identišką pasiūlymą buvo pateikęs ir teisėjas J. C. McReynolds, kurio pažiūros tuo metu Teisme buvo vienos konservatyviausių. Taigi Prezidentas ir jo administracija pasiūlė tokį planą nepasitarę su Kongresu, tuo suskaldydami savo partiją. Kuomet Atstovų rūmų Teismų santvarkos komiteto vadovas demokratas H. Summers paskelbė savo nepritarimą planui, tai reiškė plano „pabaigą“. Kongreso priešiniams pasiūlytiems pakeitimams didelę įtaką turėjo ir pačio Aukščiausiojo Teismo pasikeitusi jurisprudencija – jis paliko galioti pvz., „Darbo santykių aktą“, „Socialinės apsaugos aktą“. Kongresas pasiūlė atsiimti pasiūlymą tačiau FDR buvo tikras savo pergale ir neatsitraukė – plano Kongresas nepatvirtino – kova Kongrese buvo pralaimėta, o Prezidento elgesys sąlygojo konservatyvių demokratų atitolimą nuo Prezidento bei pritarimo jo vykdomai politikai. Netgi FDR šalininkai, pritardami „Naujajam kursui“ sunerimo dėl tokio pasiūlymo. Jie tikėjo, kad ateityje gali prireikti žvelgti į Aukščiausiąjį Teismą, laukiant tam tikrų gairių valstybės gyvenime, ir todėl daug svarbiau atrodė išlaikyti Aukščiausiojo Teismo nepriklausomumą ir autoritetą negu patenkinti laikinus Prezidento norus.¹²⁰

Nors FDR bandymas nepavyko, tačiau po kelių mėnesių Kongresas priėmė Aukščiausiojo Teismo Pensijų įstatymą (angl. – *the Supreme Court Retirement Act*¹²¹), kuris leidžia teisėjams pasitraukti į pensiją sulaukus 70 metų, ir toliau gaunant visą buvusį atlyginimą. Tačiau toks žingsnis nepaskatino teisėjų atsisakyti pareigų, o FDR sulaukė daug kritikos už tokias gudrybes. Mes manytume, kad aptartas pavyzdys puikiai parodo, kiek gali lemti partinė priklausomybė sudėtingais atvejais. FDR klaida – tikėjimas, kad partinė priklausomybė jam padės įgyvendinti visus savo planus. Pralaimėjimas Kongrese

¹¹⁹ Cit. op. 118.

¹²⁰ Cit. op. 114.

¹²¹ Cit. op. 113.

tiktai dar kartą patvirtino valdžių padalijimo būtinybę bei sugebėjimą atsispirti vienos iš valdžių bandymams valdyti kitas dvi.

Toks viešas nepasitenkinimas Teismo vykdoma veikla skatino keisti ir Teismo sprendimus. 1937 m. gegužės 29 d. Teismas *Coast Hotel v. Parrish*¹²² byloje pakeitė savo sprendimą, priimtą 1923 m. *Adkins v. Children's Hospital*¹²³ byloje ir patvirtino minimalaus atlyginimo moterims konstitucingumą. Balandžio 12 d. Teismas (5 balsai prieš 4) patvirtino Nacionalinio Darbo santykių įstatymo (angl. – *the National Labor Relations Act*) konstitucingumą¹²⁴. Po mėnesio Teismas patvirtino ir Socialinės apsaugos įstatymo (angl. – *Social Security Act*) konstitucingumą¹²⁵. Taigi priešiškus tarp Teismo ir FDR sušvelnėjo. Rugpjūčio 12 dieną FDR į Teismą paskyrė H. L. Black, kuris, būdamas senatoriumi stipriai palaikė „Naujo kurso“ programą, paskyrimui nesutrukdė ir priklausymas rasistiniam ku klūks klanu (angl. – *Ku Klux Klan – KKK*) judėjimui jaunystėje.¹²⁶

Igyvendindamas „Naują kursą“ FDR turbūt daugiau pakeitė JAV visuomenę ir politiką negu bet koks kitas JAV Prezidentas (išskyrus A. Lincoln). Žinoma daug ką lėmė istorinės aplinkybės: Didžioji depresija, Vokietijos, Japonijos sustiprėjimas, karas – šios aplinkybės nepriklausė nuo FDR valios, tačiau nuo jo valios priklausė atsakas į atsiradusius iššūkius ir jis tikrai pripažįstamas viena iškiliausių figūrų JAV istorijoje.

FDR valdymo laikotarpiu valdžia įgavo naujų ir galingų svertų nacionalinėje ekonomikoje, bendrame gyvenime, sveikatos, gerovės srityse. Tačiau „Naujasis kursas“ niekuo nepadėjo kitos rasės žmonėms atsitiesti ir nelikti silpniausiai apsaugota visuomenės grandimi: neapėmė tokių sferų kaip balsavimo teisė, teisingo teismo juodaodžiams teisė (teisės, įtvirtintos JAV Konstitucijoje).¹²⁷

FDR taip pat pakeitė JAV Prezidento institucijos pozicijas. Per jaukius (angl. – *firesides*) pokalbius per radiją (nauja technologija), FDR sukūrė ryšį su visuomene: formavo rūpestingo Prezidento įvaizdį. Jo valdymo metu Prezidento galios išaugo – jos apėmė ne tik svarbiausio vykdytojo, bet ir svarbiausiojo įstatymų leidėjo – kaip politikos formuotojo funkcijas. Norėdamas meistriškai sukurti įstatymus, jis reikalavo turėti tiek

¹²² JAV Aukščiausiojo Teismo 1937 m. kovo 29 d. sprendimas byloje *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937).

¹²³ JAV Aukščiausiojo Teismo 1923 m. balandžio 9 d. sprendimas byloje *Adkins v. Children's Hospital of District of Columbia*, 261 U.S. 525 (1923).

¹²⁴ JAV Aukščiausiojo Teismo 1937 m. balandžio 12 d. sprendimas byloje *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937).

¹²⁵ JAV Aukščiausiojo Teismo 1937 m. gegužės 24 d. sprendimas byloje *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937).

¹²⁶ *University of Virginia*. Key Events in the Presidency of FDR.

<http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/keyevents/fdroosevelt>, [2007-03-02].

¹²⁷ *University of Virginia*. The Presidency of F. D. Roosevelt. Impact and Legacy.

<http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/fdroosevelt>, [2007-03-20].

Baltųjų rūmų personalo bei patarėjų, kiek nei vienas Prezidentas ligi tol. Prezidentui reikėjo nuolat dirbančio, vidaus bei užsienio politiką išmanančio personalo, su patirtimi bei aistra dalyvaujančio valdžios procesuose. 1939 m. išleisdamas vykdomosios valdžios reorganizacijos įstatymą (angl. – *Executive Reorganization bill*), FDR pakeitė Baltuosius rūmus: jis stipriai padidino Prezidento kabineto atsakomybę, taip pat įgalino Prezidento instituciją sėkmingai vykdyti naujai prisiimtu įsipareigojimus.

Kartu jo valdymas buvo lydimas kainų, atlyginimo reguliavimo, cenzūros, propagandos (1933 m. Federalinis teisėjas J. W. Woolsey gruodžio 6 d. panaikino draudimą J. Joyce knygai „Odisejas“ – tai buvo pagrindinis sprendimas prieš knygų cenzūrą.¹²⁸). Vykdomieji įsakai būdavo dažnai naudojami vykdam antikonstitucinius veiksmus. Pvz., 1942 m. birželio 13 d. FDR vykdomuoju įsaku įsteigė Karo informacijos biurą (angl. – *OWI – The Office of War Information*), kuris turėjo kontroliuoti oficialių žinių skelbimą ir propagandą. Nors praėjus tik 12 dienų po Pearl Harbour užpuolimo senatorius R. Taft pabrėžė debatų ir svarstymų svarbą JAV. “...kalbant apie bendrus principus, aš tikiu, kad negali būti abejojama kritikos būtinybe karo metu, norint, kad demokratinė valstybė išliktų“.¹²⁹ Tai rodė visuomenės nepasitenkinimą vykdoma cenzūros politika visuomenėje. Galbūt tai galima būtų pateisinti karo padėtimi, tačiau net ir tokiais atvejais žodžio laisvė neturi būti varžoma. 1943 m. gegužės 27 d. FDR įsteigė Karinės mobilizacijos biurą (angl. – *the Office of War Mobilization*) koordinuoti tautos pastangas namie ir įsakė, kad visos vyriausybės sutartys su privačia pramone draus rasinę diskriminaciją. Toks žingsnis atrodo gan keistai, žinant, kad 1944 m. Teismas *Smith v. Allwright*¹³⁰ byloje uždraudė vien baltųjų mokyklų veiklą Texas valstijoje: konkrečią mokyklą finansavo demokratų partija, t.y. su rasine diskriminacija kovojančio FDR partija. Jo požiūrį į atskirų JAV piliečių teises iliustruoja žemiau pateikiamas pavyzdys.

3.4.2 Įsakas Nr. 9066

FDR per savo 11 prezidentavimo metų išleido 3 723 (palyginimui, W. Wilson – 120) vykdomuosius įsakus. Nors oficialiai jis deklaravo ginantis žmogaus teises, tačiau vykdomasis įsakas nr. 9066, kuriuo apie 120 000 japonų kilmės žmonių buvo perkelti į specialias stovyklas po Pearl Harlbour užpuolimo, sąlygojo vieną ryškiausių žmogaus teisių pažeidimų FDR valdymo laikotarpiu. (Beje, tai nebuvo pirmas FDR bandymas

¹²⁸ *Cit. op.* 126.

¹²⁹ *Cit. op.* 13.

¹³⁰ JAV Aukščiausiojo Teismo 1944 m. balandžio 3 d. sprendimas byloje *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649 (1944).

nepaisyti kai kurių asmenų teisių. Praėjus pusei metų nuo karo pradžios FDR sukūrė slaptą karinį tribunolą, kuriame teisė vokiečių agentus, kurie atvyko į JAV su 175 000 dol., sprogdinimais bei siekiais sunaikinti JAV gamyklas, tiltus bei kanalus. Tačiau vienas žmogus apie tai pranešė FTB ir planas žlugo. Vietoj to, kad atiduoti šiuos asmenis baudžiamajam teismui, FDR sukūrė slaptą karo tribunolą jų byloms spręsti ir jam nerūpėjo šių asmenų pilietinės teisės.)¹³¹ 1942 m. vasario 20 d. FDR formaliai patvirtino programą, pagal kurią japonų kilmės amerikiečiai, gyvenantys Ramiojo vandenyno pakrantėje turėjo būti perkelti į stovyklas Colorado, Utah ir Arkansas valstijose. Oficialiajame Baltųjų rūmų puslapyje¹³² skelbiama: dauguma amerikiečių liko nepaliesti, o 100 000 žmonių buvo „perkelti“ artimiausiais mėnesiais nuo vykdomojo įsako priėmimo. Kiekvienoje demokratinėje valstybėje derėtų susirūpinti ir dėl vieno asmens, o ne teigti, kad dauguma amerikiečių liko „nepaliesti“. Juk japonų kilmės amerikiečiai irgi buvo JAV piliečiai bei juos saugojo ta pati Konstitucija. *Korematsu v. United States*¹³³ byloje Prezidentas teigė, kad „tai buvo būtina, siekiant apsaugos nuo šnipinėjimo ir šamoklo prieš nacionalinio saugumo duomenis, pastatus (angl. – *premises*) ir pagalbines programas.“ Įsakas leido kariniams vadovams nustatyti karines zonas bei jų plotą, iš kurių visi ar kai kurie žmonės turi būti pašalinti bei bet kokie bandymai į ją patekti, joje pasilikti ar išeiti, sąlygos bet kokius apribojimus, kuriuos nustatys Kariuomenės vadas. Nei vienas stovyklose paliktas asmuo nebuvo pripažintas padaręs nusikaltimą ar apkaltintas. Galų gale belaisviai buvo paleisti po 4 metų, o 1946 m. netgi Aukščiausiasis Teismas palaikė tokias priemones, tai argumentuodamas Kongreso bei vykdomosios valdžios karo teise.¹³⁴

Po karo, 1948 m., Kongresas ėmėsi pirmųjų veiksmų, priimdamas Amerikos Japonų Evakuacijos Pretenzijų įstatymą (angl. – *Japanese American Evacuation Claims Act*)¹³⁵, siekdamas suteikti pinigines kompensacijas, netekusiems namų, verslų dėl minėtojo vykdomojo įsako. 1980 m. Kongresas atnaujino šį klausimą – gausybė liudininkų paliudijo, daugelis pirmą kartą, kokius sunkumus ir psichologines traumas jiems teko pergyventi. Išvadoje (1983 m.) perkėlimas patvirtintas kaip neteisėta karinė būtinybė ir taip pat pareikšta, kad Aukščiausiasis Teismas savo sprendimą „buvo panaikinęs teismo istorijoje“ Vienintelis perkėlimo pateisinimas, be Generolo DeWitt įsitikinimo, kad kilmė lemia lojalumą, buvo nepagrįsta išvada, kad „prielaidos“ parodo

¹³¹ *Cit. op.* 10.

¹³² *Cit. op.* 111.

¹³³ JAV Aukščiausiojo Teismo 1944 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944).

¹³⁴ *Cit. op.* 10.

¹³⁵ *National Archives and History Administration*. Executive Order 9066: Resulting in the Relocation of Japanese (1942). <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=74#>, [2007-03-25].

japonus esant „organizuotus ir pasiruošusius koordinuotiems veiksams“. Generolo geriausias paaiškinimas tokiems teiginiams buvo faktas, kad tai iki šiol dar neįvyko. **Sunku būtų sugalvoti labiau ydingą, neprofesionalų karinį pagrindimą...**¹³⁶

Korematsu v. United States byloje teisėjas Jackson nesutikęs su daugumos nuomone išreiškė tokias mintis: „Jau daug pasakyta apie Kariuomenės programos keliamą pavojų laisvei, deportuojant ir sulaikant šiuos japonų kilmės piliečius. Bet daug svarbesnis laisvei yra tinkamas teismo procesas negu pats įsakas. Kariuomenės įsakymas, kad ir koks prieštaraujantis Konstitucijai, negalios ilgiau negu reikalauja karinė būtinybė. Netgi ir tuo metu sėkmingas vadas gali jį atšaukti. Bet kuomet teismo sprendimas pagerbia tokį sprendimą, siekdamas parodyti, kad jis atitinka Konstituciją, arba greičiau pagerbia Konstituciją, siekdamas parodyti, kad Konstitucija sankcionuoja tokį įsaką, Teismas visam laikui patvirtina rasinės diskriminacijos principą baudžiamajame procese ir Amerikos visuomenės ištvirkimą. Kariuomenės vadas gali peržengti konstitucingumo ribas, ir tai yra įvykis, bet jeigu mes jį peržiūrėsime ir tam pritarisime, šis praeinantis įvykis taps Konstitucijos doktrina. Taigi jo paties sukeliančioji jėga ir viskas, ką jis sukurs, taps jo atvaizdu. Niekas geriau neatspindi tokio pavojaus kaip Teismo sprendimas šioje byloje. (...) Turėčiau paminėti, kad civilinis teismas negali būti priverstas patvirtinti įsako, kuris pažeidžia konstitucines ribas, net jeigu tai yra pagrįstas karinės valdžios veiksmas. Teismas gali vykdyti tiktai teisminę funkciją, gali taikyti tiktai įstatymą, ir privalo likti ištikimas Konstitucijai arba jis liausis buvęs civiliniu teismu ir taps karinės politikos įrankiu. Nesiūlau įtvirtinti teismų siekio kištis į kariuomenės vykdomas užduotis, bet nemanau, kad ji gali prašyti įvykdyti karines priemones, kurios nesiderina su Konstitucine teise. Aš pakeisčiau sprendimą ir paleisčiau sulaikytąjį“ (byloje japonų kilmės amerikietis nepranešė valdžiai apie savo buvimo vietos pasikeitimą ir todėl buvo suimtas).

FDR valdymo laikotarpiu įstatymų leidžiamosios valdžios užgrobimas įgavo didelį pagreitį. Kiekvienas demokratas giria FDR, tačiau jo palikimas – sumažinta Kongreso galia, kuo dabar demokratai yra labai nepatenkinti. Iki jo valdymo įstatymai buvo ilgai ir tvarkingai leidžiami, tačiau šio Prezidento valdymo metu Kongresas buvo priverstas greitai ir padrikai jo prašymu leisti įstatymus, todėl ir žmonėms tapo ypač sunku žinoti jų turinį. Be to, tokie įstatymai „suteikė vykdomajai valdžiai daug laisvės interpretuojant

¹³⁶ *Geocities*. Personal Justice Denied: The Report of the Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians. www.geocities.com/CapitolHill/Senate/4417/personaljusticedenied.html [2007-03-25].

tuos pačius įstatymus, todėl galų gale ji pasiglemžė tiek Kongreso, tiek Teismo galių dalį“¹³⁷.

3.5 Richard Milhous Nixon (1969-1974)

Nors R. M. Nixon išleido tik 369 vykdomuosius įsakus, tačiau jo valdymas vadinamas ”imperiniu”, dėl jo įsitikinimo, kad JAV gali tvarkyti viso pasaulio reikalus.¹³⁸ Be to, R. M. Nixon pozicija, kad viskas, kad vyksta Baltuosiuose rūmuose yra paslaptis, sulaukė visuomenės pasipiktinimo.

Richard M. Nixon, gimęs 1914 m., 1969 m. sausio 20 d. prisiekė kaip 37 JAV Prezidentas. R. M. Nixon į istoriją įėjo ne vien diktatoriškos vidaus politikos dėka (pvz., 1971 m. gegužę pasirašytas kainų ir atlyginimų reguliavimo įstatymas (angl. – *Wage-Price Controls Bill*) jam leido apriboti atlyginimus, kainas, užmokestį ir rentą kitiems metams; jau rugpjūtį jis 90 dienų užšaldė atlyginimus ir kainas – Pirma jo ekonominės programos fazė; spalį jis paskelbė Antrąją fazę – gruodžio mėn. pratęstas Ekonominio stabilizavimo įstatymo (angl. – *the Economic Stabilization Act*) veikimas dar vieneriems metams; 1973 m. sausio 11 d. – paskelbė ekonomikos plano Trečiąją fazę, kurios metu tiksliai keliose pramonės šakose kainos ir atlyginimas buvo ilgiau reguliuojami; birželio 13 d, jis užšaldė visas kainas 60 dienų, išskyrus eilę žemės ūkio produktų ir rentą.)¹³⁹ ar vadovavimu karui Vietname, bet ir Watergate skandalu, kuris yra vienas puikiausių ”stabdžių ir atsvarų” pavyzdžių XX a. JAV istorijoje. Šiame darbe smulkiau bus aptartas Watergate skandalas, kuris ir nutraukė R. M. Nixon prezidentavimo erą.

Watergate skandalo metu paaiškėjo, kad respublikonų partijos Prezidento perrinkimo kampanijai sukurto Komiteto atstovai buvo įrengę pasiklausymo įrangą demokratų Nacionalinio komiteto būstinėje.

Dabar jau aišku, kad pirmoji pasiklausymo įranga buvo įrengta ovaliajame kabinete (Baltieji rūmai) 1971 m. sausio 16 d. 1972 m. birželio 17 d. policija suėmė įtariamuosius, kurie buvo įsilaužę į demokratų būstinę Washington, D. C., Watergate viešbutyje. 1972 m. birželio 23 d. R. M. Nixon įgaliojo Personalo vadą H. R. Haldeman nurodyti FTB toliau netirti Watergate bylos, pagrįsdamas tai nacionalinio saugumo interesais.

Rugpjūčio 29 d. konferencijoje R. M. Nixon paskelbė, kad niekas iš Baltųjų rūmų personalo, administracijos, ar ”šiuo metu dirbančių” nebuvo įsivėlę į Watergate

¹³⁷ *Cit.op.* 107.

¹³⁸ *Cit. op.* 10.

¹³⁹ *University of Virginia*. Key Event in the Presidency of R. M. Nixon.

<http://www.millercenter.virginia.edu/index.php/academic/americanpresident/nixon>, [2007-03-25].

įsilaužimą.¹⁴⁰ Lapkričio 7 d. Prezidentas triuškinančiai laimėjo rinkimus (tačiau Kongrese demokratai išlaikė daugumą).

1973 m. kovo – liepos mėn. visa pasiklausymo įranga buvo demontuota. 1973 m. balandžio 30 d. R. M. Nixon prisiėmė atsakomybę už Watergate tyrimo metu paaiškėjusius faktus, bet ir toliau tvirtino anksčiau apie tai nieko nežinojęs¹⁴¹.

Senato Watergate komitetas, pirmininkaujamas senatoriaus S. Ervin, pareikalavo Prezidento jam perduoti juostas su įrašytais pokalbiais. Remdamasis vykdomąja privilegija, R. M. Nixon liepos 23 d. atsisakė įvykdyti komiteto reikalavimą. Vėliau, spalio 23 d., jis kai kuriuos įrašus visgi perdavė, baimindamasis kylančios nepasitenkinimo bangos.¹⁴² Kylant visuomenės pasipiktinimui, rugpjūčio 15 d. televizijos kalboje R. M. Nixon dar kartą paneigė ryšius su Watergate nuslėpimu.

1974 m. sausio 4 d. Senato Watergate komitetas dar kartą pareikalavo perduoti 500 įrašų, tačiau R. M. Nixon vėl atsisakė tai įvykdyti, tvirtindamas, kad Prezidento bendravimas (angl. – *communication*) turi likti slaptas. Sausio 30 d. jis paskelbė metinį pranešimą (angl. – *State of the Union address*), kuriame atsisakė atsistatydinti ir pareikalavo baigti Watergate tyrimą. Balandžio 29 jis pasakė kalbą prieštaraudamas jo pokalbių, susijusių su Watergate skandalu, atskleidimui (1 200 puslapių).

Nepaisant viceprezidento G. Ford rekomendacijų, gegužės 23 d. R. M. Nixon atsisakė pateikti su Watergate susijusius įrašus ir Atstovų rūmų Teisminės santvarkos komitetui. Galų gale Kongresas kreipėsi į Aukščiausiąjį Teismą.

Liepos 24 d. 8 balsais prieš 0 (iš tikrųjų 7, nes vienas teisėjas susilaikė) Aukščiausiasis Teismas nusprendė, kad Prezidentas privalo perduoti 64 juostas Senato Watergate komitetui. Juostose fiksuoti pokalbiai įrodė, kad R. M. Nixon žinojo ir dalyvavo nuslepiant Watergate įsilaužiamąją vagystę. Teismas, byloje *United States v. Nixon*¹⁴³, pasisakė ir valdžių padalijimo klausimu šiame ginče: vienas Prezidento argumentų buvo tas, kad būtent valdžių padalijimo principas apsaugo jį nuo kitų dviejų valdžių ir net Teismas negali pareikalauti pateikti slaptus dokumentus, nes tai pakenktų viešajam interesui ir pažeistų valdžių padalijimo principą: privilegijos pagrindas – valdžių padalijimo doktrina. Teismas konstatavo, kad nei valdžių padalijimo doktrina, nei būtinybė išsaugoti svarbių dokumentų svarbumą, negali „apsaugoti Prezidento nuo teismo

¹⁴⁰ *Cit. op.* 139.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Gerald R. Ford Library and Museum. The Watergate files.*

http://www.ford.utexas.edu/museum/exhibits/watergate_files/content.php?section=2&page=a [2007-03-30].

¹⁴³ JAV Aukščiausiojo Teismo 1974 m. liepos 24 d. sprendimas byloje *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974).

proceso jokiais aplinkybėmis.(...) tokia absoliuti, besąlygiška privilegija taptų kliūtimi teismui vykdyti jo pareigą, numatytą Konstitucijos trečiame straipsnyje.“ Teismas rėmėsi ir Konstitucijos Kūrėjų tikslais, kuriant valstybės institucijų struktūrą bei išskiriant ir paskirstant suverenias galias tarp trijų bendrų ir lygių (angl. – *co-equal*) grandžių. Pasak Teismo Kūrėjai siekė sukurti visapusišką sistemą, bet atskiros galios nebuvo skirtos veikti absoliučiai nepriklausomai. „Konstitucija išskiria galias, kad geriau apsaugotų laisvę, bet taip pat ir numato, kad praktika integruos išskirtas galias į vieną veikiančią valdžią. Ji reikalauja valdžios grandžių atskyrimo, bet taip pat ir tarpusavio priklausomybės, autonomijos, bet ir tarpusavio sąveikos“ (angl. – *While the Constitution diffuses power the better to secure liberty, it also contemplates that practice will integrate the dispersed powers into a workable government. It enjoins upon its branches separateness but interdependence, autonomy but reciprocity.*" *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S., at 635_(*Jackson, J., concurring*)).

Teismas laikėsi nuomonės kad antrąjį Konstitucijos straipsnį suprantant kaip suteikiantį Prezidentui absoliučią privilegiją (kuri būtina įgyvendinant baudžiamuosius įstatymus) prieš šaukimus (angl. – *subpoena*), vien todėl, kad bendras viešasis interesas reikalauja išlaikyti nekarinių ir nediplomatinių diskusijų konfidencialumą, būtų pažeistas Konstitucijoje numatytas „veikiančios valdžios“ balansas ir stipriai pažeista teismų kompetencija, numatytą trečiajame Konstitucijos straipsnyje.

Tokia ginčo atomazga paskatino Kongreso Atstovų rūmus imtis *ultima ratio* priemonių. Liepos 27-30 d. Atstovų rūmų Teisminės santvarkos komitetas pateikė 3 R. M. Nixon apkaltos straipsnius: dėl trukdymo teisingumui, galios viršijimo ir nekonstitucinio nepaklusimo jo šaukimams (angl. – *subpoena*).

Po kelių dienų, rugpjūčio 5 d., buvo paviešinti nauji įrašai – paaiškėjo, kad R. M. Nixon nurodė nusišalinti visus įkalčius bei informaciją neparašius nė savaitei nuo įsilaužimo į Watergate viešbutį. R. M. Nixon išplatino pareiškimą, kad jis nusišalė turėtą informaciją nuo savo teisininkų ir asmenų, gynusių jį Teisminiame komitete. Kitą dieną, nepaisant artimiausių patarėjų siūlymų, jis paskelbė neatsistatydinsiąs. Tačiau patarėjų įtikintas, kad apkaltos proceso metu jis bus tikrai pašalintas iš pareigų, rugpjūčio 8 d. televizijos pranešime Prezidentas paskelbė apie savo atsistatydinimą ir išvyko į Kaliforniją. 38 JAV Prezidentu tapo Gerald Ford. Jis sugebėjo sustiprinti bei atstatyti šalį po tokio gėdingo skandalo. Rugsėjo 8 d. G. Ford paskelbė, kad atleido R. M. Nixon nuo bet kokių persekiojimų dėl veikų, įvykdytų 1969 m. sausio 20 d. iki 1974 m. rugpjūčio 9 d., taigi jo Prezidentavimo laikotarpiu.

Nors R. M. Nixon valdymo laikotarpiu Kongrese daugumą turėjo demokratai, o Prezidentas priklausė respublikonų partijai, tačiau apkaltai reikia daugiau nei paprastos daugumos balsų. Galima manyti, kad tuo metu didelė dalis respublikonų Kongrese lygiai taip pat buvo nepatenkinti Prezidento veikla kaip ir demokratų partijos nariai. Taigi vėl pasitvirtino nuomonė, kad partinė priklausomybė ne visada lemia Prezidento politikos palaikymą arba atvirkščiai, Kongreso leidžiamų įstatymų patvirtinimą. Jeigu Prezidentas kartais užsimiršta ir pradeda manyti, kad jis yra aukščiau nei Teismas, Kongresas, kad jis yra svarbiausias ir neliečiamas asmuo valstybėje, valdžių padalijimo suteiktų konstitucinių galių dėka kitos dvi grandys greitai priverčia atsitokėti. Watergate skandalo metu didelį vaidmenį, sprendžiant tarp Prezidento ir Kongreso kilusį ginčą, atliko Aukščiausias Teismas, praktiškai nulėmęs tolesnius Kongreso veiksmus bei įvykdęs Konstitucijoje įtvirtintą priedermę atsverti kitas dvi valdžias bei neleisti vienai iš jų uzurpuoti kitos valdžios galias.

3.6 Ronald Reagan (1981-1989)

R. Reagan pirmą kartą buvo įnauguruotas 1981 m. sausio 20 d. ir tapo 40 JAV Prezidentu. Jo valdymas nepasižymėjo tokiais dideliais Prezidento ir Kongreso susidūrimais kaip pvz., jau aptarti FDR, R. M. Nixon atvejais.

Žinoma, jo valdymo metu būdavo momentų, kuomet arba Prezidentas, arba Kongresas dominuodavo vykdant valstybės funkcijas, pvz., 1982 m. Prezidentas įsteigė Privataus Sektoriaus Tarnybą kainų reguliavimui (angl. – *President's Private Sector Survey on Cost Control*)¹⁴⁴, 1987 m. vasario 3-4 dienomis Kongresas įveikė Prezidento veto priimant vandens kokybės kontrolės aktą (angl – *the Water Quality Control Act*)¹⁴⁵.

1984 m. jis buvo perrinktas, nugalėdamas demokratų kandidatą W. Mondale. Tačiau 1986 m. demokratai laimėjo daugumą Senate. (Atstovų rūmuose demokratai turėjo daugumą visą R. Reagan valdymo laikotarpį). Taigi pirmą kartą R. Reagan valdymo metu abejuose rūmuose demokratai turėjo daugumą.

1986 m. lapkričio 13 d. vėl kilo skandalas: Baltieji rūmai informavo Kongresą, kad JAV pardavė Iranui ginklus slaptai ir apeinant federalinius įstatymus, draudžiančius ginklų pardavimo sandorius su Iranu. Administracija paneigė, kad tai buvo bandymo

¹⁴⁴ *The Ronald Reagan Presidential Foundation*. Programs. Gallery of Presidents. <http://www.reaganfoundation.org/programs/lc/onbirthday.asp> [2007-04-10].

¹⁴⁵ *University of Virginia*. Key Events in the Presidency of Ronald Reagan. <http://millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/keyevents/reagan?PHPSESSID=85f6c9f52b08c5bccf5330f02b5fff8a> [2007-04-10].

išlaisvinti Amerikos belaisvius dalis. 26 d. sudaryta Tower Komisija (angl. – *the Tower Commission*) tirti santykius prieš Iraną (angl. – *Iran-contra affairs*). R. Reagan nesirėmė jokia vykdomosios valdžios privilegija (skirtingai nuo R. M. Nixon, nors priklausė tai pačiai respublikonų partijai (!)) ir savo administracijai įsakė visiškai bendradarbiauti su tyrimu. L. Walsh paskirtas eiti specialaus kaltintojo pareigas, tiriant baudžiamojo įstatymo pažeidimus. 1987 m. vasario 26 d. Tower komisija išplatino išvadą, kurioje buvo teigiama, kad Baltieji Rūmai nepažeidė baudžiamojo įstatymo, tačiau administracija vis tiek neišvengė kritikos. Kovo 4 d. R. Reagan televizijos studijoje prisiėmė atsakomybę už administracijos veiksmus santykiuose su Iranu, tačiau pabrėžė, kad tai vyko be jo žinios. Lapkričio 18 d. Kongresas priėmė (*Iran-Contra*) išvadą, kurioje nurodė, kad Prezidentas privalo prisiimti „didžiausią atsakomybę“ už tokius santykius.

1989 m. R. Reagan pasitraukė iš Prezidento posto kaip populiariausias Prezidentas nuo FDR laikų. Tai tik įrodo, kad visuomenė mėgsta matyti stiprų valstybės vadovą, ne Kongresą ar Teismą. Daug lengviau matyti vieną asmenį ryžtingai vadovaujantį valstybei negu iš daugelio narių susidedančią instituciją. Tokiu atveju visuomenė linkusi „atleisti“ ir kai kuriuos Konstitucijos pažeidimus, ir žmogaus teisių suvaržymus, ir tuo labiau kitų dviejų valdžių kompetencijos pasisavinimą.

Žymiausia Aukščiausiojo Teismo byla R. Reagan valdymo laikotarpiu, kuri turėjo triuškinamą poveikį ateities Prezidentų galių išplėtimui – *INS v. Chadha*.¹⁴⁶ Šioje byloje be kitų klausimų teismas aptarė ir Kongreso, kiekvienų rūmų, teisę kontroliuoti vykdomąją valdžią, sprendžiant ginčą, ar gali tik tai Atstovų rūmai vetuoti Generalinio Prokuroro (kuris yra vykdomosios valdžios dalis) įsakymus.

Teismo nuomone „vien tai, kad įstatymas leidžia efektyviau funkcionuoti valdžios institucijoms, negarantuoja jo konstitucingumo. Patogumas ir efektyvumas – nėra pagrindiniai demokratinės valdžios uždaviniai – arba skiriamieji požymiai. Susidomėjimą kelią faktas, kad vis dažniau Kongreso veto leidžiančios nuostatos atsiranda įstatymuose, kuriais funkcijos deleguojamos vykdomajai valdžiai arba nepriklausomoms agentūroms: „ Nuo 1932 m. kai pirmoji veto nuostata buvo nustatyta įstatyme, 295 Kongreso veto-tipo procedūros buvo nustatytos 196 skirtinguose įstatymuose: 1932-1939 – 5 įstatymuose; 1940-1949 – 19 įstatymuose; 1950-1959 – 34 įstatymuose; 1960-1969 – 49 įstatymuose; 1970-1975 – bent 163 nuostatos buvo įterptos 89 įstatymuose. (Teismas rėmėsi straipsniu:

¹⁴⁶ JAV Aukščiausiojo Teismo 1983 m. birželio 23 d. sprendimas byloje *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).

Abourezk, The Congressional Veto: A Contemporary Response to Executive Encroachment on Legislative Prerogatives, 52 Ind. L. Rev. 323, 324 (1977).”¹⁴⁷

Teisėjas White teigė, kad vienu rūmų veto yra naudinga „politinė intencija“.(...) Tačiau politiniai argumentai, pagrindžiantys net naudingas „politines intencijas“ turi atitikti Konstituciją, kurioje valdžios yra apibrėžtos ir nurodyta, kaip jos turi funkcionuoti. Konstitucija aiškiai nustato įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių funkcijas įstatymų leidyboje. (...) I straipsnis yra neatsiejama Konstitucijoje sukonstruoto valdžių padalijimo dalis.“ Teisėjas pabrėžė prezidento veto teisės svarbą cituodamas James Madison išreikštą susirūpinimą, kad įstatymas gali būti pavadintas „rezoliucija“ ar „balsavimu“, o ne „įstatymu“ ir taip veto nuostata būtų apeita. Anot teisėjo, sprendimas suteikti Prezidentui ribotą veto teisę buvo paremtas Kūrėjų įsitikinimu, kad Kongresui suteiktos galios turi būti griežtai apribotos. Nėra abejonės, kad įstatymų leidyba buvo paskirstyta tarp dviejų rūmų ir Prezidento. Teisėjas citavo 73 „*the Federalist*“ numeryje A. Hamilton išsakytas mintis: „net jeigu įstatymų leidžiamoji valdžia niekada nebus linkusi užgrobti vykdomosios valdžios galių, teisingo aiškinimo bei teorinio teisingumo taisyklės turėtų pačios mus mokyti, kad vienas neturi būti paliktas kito malonei, bet turi turėti konstitucines ir efektyvias gynimosi galias“ (...) Prezidento veto teisės pirminė paskirtis – įgalinti vykdomąją valdžią „gintis; antra – didinti, bendruomenės naudai, galimybes nepriimti blogų įstatymų“; taip pat ir J. Madison žodžius 51 „*the Federalist*“ numeryje, kad „(..) Prezidento vaidmuo leidžiant įstatymus taip pat atspindi Kūrėjų skrupulingas pastangas sustabdyti bet kokias Kongreso pastangas priimti despotiškas, neapdairias arba neapgalvotas priemones.“ Įdomi teisėjo mintis, kad „Prezidentas yra tautos atstovas, lygiai kaip ir Senatas ar Atstovų rūmai, tačiau tam tikrais atvejais ir tam tikrais pagrindais, gali būti, kad Prezidentas labiau atstovauja tautai negu Senatas ar Atstovų rūmai, kurių legitimumas yra regioninis, o ne visos šalies mastu“. Požiūris, kad Prezidentas atstovauja visai tautai, o Kongresas tik atskiriems valstybės administraciniams vienetams, dažnai būdingas Prezidentinio valdymo šalininkams bei Prezidentams, apeliuojantiems į tautos palaikymą – jeigu tikrai Prezidentas atstovaujamas visos tautos, taigi Kongresas turėtų nusileisti savo galiomis, nes jis neatstovauja tautos taip kaip Prezidentas, svarbiausius valstybės klausimus turėtų spręsti Prezidentas, o ne Kongresas.

Teismas toliau rėmėsi ir Konstitucijos Konvento debatų medžiaga: J. Wilson (vėliau šio teismo teisėjas) pareiškė: „Despotizmas pasireiškia įvairiais pavidalais. Kartais tai būna vykdomoji valdžia, kartais kariuomenė. Ar egzistuoja įstatymų leidėjo

¹⁴⁷ *Cit. op.* 146.

despotizmo grėsmė? Teorija ir praktika tai patvirtina. Jeigu įstatymų leidžiamoji valdžia nebus apribota, negali būti nei laisvės, nei stabilumo; ji gali būti apribota tiktai padalinant ją pačią į nepriklausomas ir skirtingas grandis. Nėra jokių stabdžių vienuose rūmuose...“

Anot teisėjo White, A. Hamilton tvirtino, kad vieni įstatymų leidėjo rūmai būtų nesuderinami su Konstitucijos tikslais. „Galų gale vienoje institucijoje turėsime svarbiausias suverenumo prerogatyvas, ir todėl ateities kartoms paliksime vieną bjauriausių valdžios sandaros formų, kuriuos žmogaus aistra kada nors sukūrė, taigi turime sukurti realybėje tai, kad padėtų išvengti tokios tironijos, kuriai nepitaria Konstitucijos rengėjai.“ Teisėjas, aiškindamas žmogaus prigimtį, rėmėsi ir J. Story komentaru: „Viešieji asmenys, kaip ir privatūs, dažnai įtakojami stiprių aistrų ir susijaudinimų; nekantrūs, irzlūs, staigūs.... Jeigu [įstatymų leidėjas] neįsijaučia jokių stabdžių, išskyrus savo pačios valią, jis retai ilgai laikosi savo požiūrio ir priima įstatymus bendruomenės labui“. Teismas darė išvadą, kad Kūrėjai tikėjo, jog bikameralizmas bei Prezidento pritarimas (angl. – *Presentment Clause*) yra būtinos konstitucinės funkcijos, o 2/3 balsų daugumos reikalavimas, norint įveikti Prezidento veto, vykdyt galutinę priežiūros funkciją.

„Kuomet veikia vieni rūmai, jie veikia savo įgaliojimų sferoje.(...) Ne kiekvienas vieno rūmų veiksmas turėtų būti vertinama per bikameralizmo ar pritarimo prizmę: tokie veiksmai turi atitikti įstatymų leidybos požymius bei poveikį.“ Ginčijama nuostata buvo būtent tokios prigimties, taigi turėjo tenkinti du anksčiau minėtus reikalavimus. Kongresas įstatymu delegavo vykdomajai valdžiai, Generaliniam prokurorui, priimti sprendimus dėl deportacijos, taigi „įstatymų leidybos reikalavimus turi atitikti ir veto nuostata.“ Teismas išskyrė keturis Konstitucijoje įtvirtintus atvejus, kuomet vieni rūmai gali veikti vieni, be kieno nors priežiūros: Prezidento apkaltos inicijavimas; Senatas vienas vykdo apkaltos procedūrą; Senatas vienas gali patvirtinti arba ne Prezidento paskyrimus; Senatas vienas gali ratifikuoti sutartis, suderėtas Prezidento.

Po tokio Teismo sprendimo, tapo akivaizdu, kad praktiškai buvo užkirstas kelias Kongresui turėti teisę vetuoti Prezidento vykdomuosius įsakus, nes tokią teisę galėjo numatyti tiktai pats Kongresas, deleguodamas savo funkcijas bei veto turėtų atlaikyti Prezidento prieštaravimą (o surinkti 2/3 balsų daugumą abiejuose rūmuose yra vargu ar įmanoma, tuo labiau, kad Kongresas nedelegavo vykdomųjų įsakų teisės Prezidentui – tai yra jo išskirtinė teisė). Kita vertus, Teismas dar karta parodė, kokią reikšmę jis teikia Kūrėjų mintims bei kokią jų reikšmę šiandien aiškinant Konstituciją.

4. Ar valdžių padalijimas reikalingas? Epilogas

„Stabdžių ir atsvarų sistema“ reikėtų įvertinti atsižvelgiant ir į jos tikslus. Pripažįstama, kad valdžių padalijimas pats savaime negarantuoja laisvės, neužtikrina įstatymų leidybos tik daugumos labui, neskatina atskaitomybės. Kokia tuomet valdžių atskyrimo nauda? Visos demokratinės valstybės, turinčios stiprias partijas bei lyderius bei menką valdžių padalijimą, susiduria su panašiomis valdymo ir politinėmis problemomis kaip ir JAV. Visgi yra vienas argumentas, skatinantis ir toliau neatsisakyti „stabdžių ir atsvarų“ doktrinos. Valdžių padalijimas prailgina politinių sprendimų priėmimo procesą. Daugelis kritikų tvirtina, kad tai ir yra viena pagrindinių blogybių. Daugelis jų žavisi parlamentinių respublikų teikiamomis galimybėmis leidžiant įstatymus ir priimant sprendimus. Tačiau tokiu atveju atsiranda labai didelės galimybės paminti mažumos interesus, ko būtent ir norėjo išvengti JAV Konstitucijos kūrėjai (ypač J. Madison).¹⁴⁸

JAV valstybės sąrangos sistema nepasiteisino daugelyje valstybių¹⁴⁹, kurios bandė tiksliai perkelti JAV Konstitucijos nuostatas į savo teisinę sistemą. Tautos, piliečių mentalitetas ir istorinė patirtis atrodo daug svarbesnės tinkamam sistemos funkcionavimui negu gali atrodyti iš pirmo žvilgsnio.

Arthur S. Miller 1976 m. straipsnyje „*Separation of powers: ancient doctrine under modern challenge*“¹⁵⁰ teigia, kad per visą JAV istoriją dominavo viena valdžių padalijimo doktrinos prasmė: t.y. kad žmonės iš prigimties yra blogi ir kad valdžios ribojimas ją padalinant reiškia ne ką kitą, o apsaugojimą nuo tironijos.

„Vykdamosios valdžios atskyrimas iš tikrųjų skatino Vyriausybę veikti“ efektyviau. Mes manytume, kad Kūrėjai ir neteigė kitaip: jie norėjo pasiekti abiejų tikslų vienu metu: ir apsaugos, ir efektyvumo, tačiau efektyvumas negali nusverti apsaugos nuo tironijos ir tai buvo pagrindinė tironijos vengimo akcentavimo priežastis. „Valdžių padalijimas niekada nebuvo kliūtis glaudžiam institucijų bendradarbiavimui. Aukščiausiasis Teismas tik dviem atvejais per visą 200 metų Konstitucijos gyvavimo laikotarpį prieštaravo tokiam bendradarbiavimui: pripažino neteisėtą įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijų delegavimą federalinėms agentūroms bei *Steel Seizure* bylos atvejis“ – A. S. Miller nuomone tai yra pats svarbiausias Teismo nepritarimo vykdomosios valdžios veiksmams pavyzdys.

„Mokslininkai kreipia dėmesį į konfliktą tarp trijų valdžių, kai tuo tarpu reikėtų akcentuoti jų bendradarbiavimą. Norint, kad valstybės institucijos veiktų, būtinas nors

¹⁴⁸ *Cit. op.* 18., p. 651;

¹⁴⁹ *Cit. op.* 8.

¹⁵⁰ *Cit. op.* 11.

tylus visų grandžių lyderių sutikimas, kad jų pareiga yra išlaikyti „valstybės laivo kursą“ ir neleisti jam paskęsti nuolatinių konfliktų jūroje. Tai nereiškia, kad valdžia veikia efektyviai, tačiau valdžių padalijimas nesukuria papildomos kliūtis. Tiek socialiniai, tiek politiniai pokyčiai – kai kurių vadinami progresu – gali įvykti tikrai trijų valdžios grandžių bendrų veiksmų pasekoje.“

„Formalus valdžių padalijimas, įtvirtintas Konstitucijoje, nepaisant kelių pataisų, nepakito nuo 1787 metų. Tačiau W. Wilson yra rašęs, kad „Konstitucija praktikoje labai skiriasi nuo Konstitucijos knygoje“. Taigi derėtų atsiriboti nuo formalių frazių, kūrėjų ketinimų ir pažvelgti kokia tiesa slypi po keliais Konstitucijoje įtvirtintais sakiniais.“ Ar tai tikslinga? JAV įstatymų leidėjo ketinimų metodas yra taikomas nuo pat jų nepriklausomybės bei valstybės sukūrimo pradžios. Teisėjai, sprenddami konkrečias bylas, ypač susijusias su politinėmis valstybės institucijomis, dažnai remiasi ne vien tik Kūrėjų nuomone, išdėstyta „*the Federalist*“, bet ir debatuose, taip pat mokslininkų nuomonėmis, monografijomis ir pan. Tačiau kyla klausimas, ar tokia praktika ydinga. Mes manytume, kad ji tikrai nėra ydinga, o leidžia Teismui visapusiškiau suprasti įstatymo (Konstitucijos) ginamas vertybes bei jas geriau pritaikyti sprendžiant konkrečią bylą, siekiant išsaugoti tęstinumą (tiek minties, tiek praktikos), nepaneigiant progreso įtakos.

A. S. Miller išskiria du pagrindinius valdžių padalijimo įgyvendinimo principus: (a) politinės institucijos gali būti subalansuotos, bet socialinės jėgos paprastai tokios nėra; (b) tariamas politinių jėgų balansas slepia savyje pastovų vykdomosios valdžios jėgų didėjimą. A. S. Miller nuomone tokio vykdomosios valdžios įtakos didėjimo neįmanoma sustabdyti ar kaip nors pakeisti. „Tokie pokyčiai buvo sąlygoti Kongreso nenoro bei beveik visiško Teismo atsisakymo ar negalėjimo palaikyti konstitucinių pokyčių. Rezultatas, pasak A. de Riencourt,¹⁵¹ – Prezidentas „dėvi dešimt kepurų – kaip valstybės vadovas, vykdomosios valdžios vadovas, užsienio reikalų ministras, vyriausias įstatymų leidėjas, partijos vadovas, piliečių atstovas, socialinio teisingumo aukščiausias arbitras, ekonominės gerovės saugotojas, vakarų civilizacijos pasaulinis lyderis.“ Dar galima paminėti, kad Prezidentas taip pat yra vyriausias įstatymų įgyvendinimo prižiūrėtojas (angl. – *enforcer*). Tokia padėtis sąlygojo prezidento vykdomųjų tarnybų išplitimą (angl. – *E.O.P – the executive offices of the President*). Taigi 200 metų konstitucijos rezultatas – padidėjusi Prezidento institucija – tiek asmenine monarchinio pobūdžio vyriausybės vadovo prasme, tiek institucine kelių tūkstančių biurokratų kurie dirba E.O.P., prasme.“ Kita vertus, mes manytume, kad ir valstybės vaidmuo pasaulyje per 200 metų stipriai pasikeitė, o valstybinio reguliavimo būtinybė valstybės viduje reikalauja ne mažesnio

¹⁵¹ *Riencourt A. de. The Coming Caesars. 1957. Cit. op. 11.*

dėmesio: užtenka vien peržvelgti Teismo sprendimų skaičių XIX a. ir XX a. bei juos palyginti, kad administracijos augimo būtinybė taptų akivaizdi.

Anot A. S. Miller, „stipraus Prezidento akivaizdoje Kongresas bei Teismai lieka silpni ir bejėgiai – valdymo srityje jų galios labiau tariamos negu tikros.“ Tokia išvada yra akivaizdi ir logiška: jeigu viena kuri valdžia neproporcingai sustiprėja, tai kita, savaimė suprantama, silpnėja: juk tikslas buvo ir tebėra jų balansas.

A. S. Miller ieško atsakymo, kas sąlygojo tokius pokyčius. Tas pokytis, jo nuomone, – 1787 m. Konstitucijos bruožas. Tačiau nėra, pasak E. Nagel¹⁵², vieno paaiškinimo tokiam socialiniam fenomenui, taip pat konstituciniams pokyčiams. Vienos priežasties nėra. Pvz., F. Neumann¹⁵³ teigia, kad „kuo didesnis valstybės technologinis išsivystymas, tuo didesnė politinių jėgų koncentracija“. Tai gali būti tikrai maža dalis tiesos. Galios koncentracijos teorijos nėra labai paplitusios šiais laikais ir vargu, ar gali paneigti valdžių padalijimo idėją.

Įdomi atrodo A. S. Miller pozicija šiuo klausimu: jis siūlo į JAV visuomenę pažvelgti kaip į interesų grupių visumą bei įvertinti tokių interesų grupių įtaką valstybės valdyme. „Pastaruoju metu labai išaugo socialinių grupių įtaką ir netgi dominavimas, taigi galima pranašauti „privačių“ valdžių atsiradimą. Tokių grupių įtaka JAV gyvenimui daug didesnė nei, tarkim, Aukščiausiojo Teismo“. Manytume, galbūt galima būtų suprasti autorių, kuris vertina valdžios įtaką visuomenės gyvenimui. Tačiau tokiu atveju neišvengiamai tektų pripažinti, kad didesnę įtaką turi valstijų teisinės sistemos, o ne horizontalus valdžių padalijimo principas tarp trijų federalinės valdžios grandžių.

A. S. Miller teigia, kad tokios grupės, korporacijos iš tikrųjų yra valdžios. Taigi kyla problema dėl valdžių padalijimo reikšmės. Jis iškelia tris pagrindinius teiginius. „Pirma, ekonominė korporacijos milžinų koncentracija skatina valdžios suverenumo koncepcijos dezintegraciją. Antra, paradoksalu, galima išvelgti socialinių grupių bei viešosios valdžios dalių jungimąsi. Formuojasi nauja konstitucine tvarka. Trečia, pavojingiausia, žmogaus teisėms iškyla pavojus, kuomet dvi ar daugiau valdžios dalių valdo viena ir ta pati socialinė grupė. Jeigu Kongresą ir Prezidentūrą valdo ta pati ekonominė dalis (angl. – *unit*) valdžios jau nebėra padalintos ir tolesnė koncentracija kelia pavojų laisvei. Teismai neturėtų būti išskirti, jie taip pat yra politinė institucija ir lygiai taip pat turi būti vertinami kaip interesų grupių veiklos laukas.“ Verta prisiminti Kūrėjų ketinimus: jie ir neketino apsaugoti valdžios institucijų nuo vieno kurio nors socialinio sluoksnio (toks kompromisas labiau būdingas Europai, kurioje buvo gilios luominės

¹⁵² Nagel E. The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific explanation . Cit. op. 11.

¹⁵³ Neumann F. The Democratic and the Authoritarian State. 1957. P. 10. Cit. op. 11.

tradicijos), taigi išties nesuprantama, kaip tokiu atveju gali kilti pavojus konstitucinei tvarkai. Juk siekta paskirstyti valdžias tarp atskirų valdžios grandžių, skatinant jų rungtyniavimą bei bendradarbiavimą tuo pat metu, įvertinus žmogaus prigimtį bei jo valdžios troškimą. Anksčiau išdėstyti istoriniai faktai paneigia tokius autoriaus argumentus.

J. Ellul tvirtina, kad „...atstovaujamoji valdžia jau nebeturi kito tikslo, tik patvirtinti ekspertų bei spaudimo grupių paruoštus sprendimus.“¹⁵⁴ O koks yra atstovaujamosios valdžios tikslas? Ar ne priimti sprendimus? O jeigu sprendimai priimami, jie visais atvejais bus kam nors naudingi, o kam nors ne. JAV išskirtinis bruožas – stipri interesų grupių įtaką bei jų vaidmuo padėjo suformuoti tokią valdžios sandaros sistemą, kokią šiandien matome. Partijų programos skiriasi labai svarbiais klausimais, kurie svarbūs daugeliui piliečių, taigi šiuo atveju kalbėti apie įtakas gal ir populiariu, tačiau nelabai tikslinga, norint parodyti atstovaujamosios valdžios silpnumą ir priklausymą nuo įvairių grupuočių. Vienas iš būdų priversti atstovaujamąją valdžią dirbti tikslingai, ir priimti kiek įmanoma geresnius įstatymus, ir buvo valdžių padalijimo principo įtvirtinimas JAV Konstitucijoje.

Prezidento institucija šiandien yra labiausiai sustiprėjusi valdžia iš visų trijų, įvardintų J. Madison, pvz., Prezidentas gali leisti potvarkius, kurių Kongresas neturi teisės vetuoti (tokio aiškinimo pradžia – 1983 m. byla *INS v. Chadhna*).¹⁵⁵ Tokiu būdu dar labiau išbalansuojama pusiausvyra tarp visų trijų valdžių ir Prezidentas, vykdomosios valdžios atstovas, praktiškai tampa ir teisės aktų leidėju. Padėtis ypač paaštrėjo po rugsėjo 11 įvykių.

Tenka abejoti S. Calabresi ir J. Lindgren nuomone apie Prezidento vaidmenį vidaus ir užsienio politikoje.¹⁵⁶ Jie teigia, kad vidaus politikoje Prezidentas tiesiog neturi pakankamai konstitucijoje įtvirtintų galių, o užsienio politikoje viskas priklauso nuo Kongreso skirtos pinigų sumos. Pastarieji istoriniai įvykiai parodo ką kitą: pvz., 1995 m. Prezidentas B. Clinton pasirašė vykdomąjį įsaką, kuriuo uždraudė valstybinėms institucijoms sudarinėti sandorius su įmonėmis, kurios darbuotojų streiko metu priimdavo į darbą pakaitinius darbuotojus.¹⁵⁷ Toks įsakas tapo chrestomatiniu nepagrįsto kišimosi į įstatymų leidžiamosios valdžios sferą pavyzdžiu. Panašių atvejų galima atrasti ne vieną. Kitas pavyzdys – Prezidento G. W. Bush vykdomasis įsakymas įteisinęs „šnipinėjimo įstatymą“. Asmuo pasiūlęs tokį teisės aktą šiuo metu vadovauja CŽV (karininkas, karinių

¹⁵⁴ Ellul J. *The Political Illusion*. 1967., p 330. *Cit. op.* 11.

¹⁵⁵ *Cit. op.* 146.

¹⁵⁶ Calabresi, S. G. and Lindgren, J. T., "The President: Lighting Rod or King?". *Yale Law Journal*, 2006. www.heinonline.org [2006-11-25].

¹⁵⁷ *Cit. op.* 14.

struktūrų atstovas, vadovauja civilinei organizacijai) ir visai nebesvarbu, ką Prezidentas ketina daryti: ar jis ketina jį pakeisti ar ne. Toks veiksmas vis tiek lieka pavyzdžiu, kaip vienas asmuo (Prezidentas) gali pažeisti piliečių laisves: nesvarbiomis tampa teikiamos priežastys – visuomenės saugumas ir kt. Prezidentas R. M. Nixon taip pat elgėsi visuomenės labai siūlydamas pertvarkyti teismus, A. Lincoln elgėsi visuomenės saugumo vardu, priimdamas vykdomąjį įsaką, leidžiantį suimti kitos („neteisingos“) ideologijos žmones. Istorija gali pateikti dar daugiau pavyzdžių, bet šie keli tikrai įrodo, kad Prezidento galiomis gali būti piktnaudžiaujama ir kartais taip įvyksta.

Ar Kongresas turi kitą išeitį, išskyrus stebėti kaip Prezidentas įgyja vis daugiau galių? Turbūt taip. Neseniai Kongresas priminė Prezidentui, kad šis neturi įgaliojimų vykdyti karo Irane.¹⁵⁸ Tačiau tokie veiksmai neturi klaidinti, kad Kongresas šioje srityje turi daug įtakos. Istoriskai buvo numatyta, kad Prezidentas neturi teisės skelbti karo (nors būtent jis sprendžia kariuomenės dislokavimo klausimus) A. Hamilton tvirtino¹⁵⁹, kad „tai prilygtų ne daugiau nei vyriausiajam karo ir jūrų pajėgų disponavimui ir vadovavimui; kol Britanijos karalius turi teisę skelbti karą ir didinti bei reguliuoti laivyną ir kariuomenę – visa, kas pagal konfederacijos Konstituciją, priklauso įstatymų leidžiamajai valdžiai“. Tuo tarpu J. Madison 1773 m. buvo įsitikinęs, kad „būtina tvirtai laikytis fundamentalios konstitucinės doktrinos, kad teisė skelbti karą visiškai ir išimtinai priklauso Kongresui“¹⁶⁰. Tokia Kūrėjų valia dažnai būdavo paminama.

Pažymėtina, kad JAV Prezidentai dislokuodavo karines pajėgas svetimose žemėse be Kongreso pritarimo: iš šimto tokių atvejų tik penkiais Kongresas buvo paskelbęs karą.¹⁶¹ Nepaisant tokios praktikos, Kongresas turi svirtų kontroliuoti Prezidento veiklą mažindamas kariuomenės biudžetą, karių skaičių ir pan. Galima manyti, kad Prezidentas tokiu atveju pasinaudotų jam suteikta veto teise, tačiau Kongresas, kita vertus, galėtų veto įveikti. Kitas klausimas – ar Kongresas būtų pajėgus tai padaryti? Įstatymų leidyba dažnai (beveik visada) susiveda į interesų derinimą ir vienas kuris interesas nusveria kitus¹⁶². Dažnai tai lemia partinė priklausomybė. Taigi, perfrazuojant D. Levinson ir R. Pildes straipsnio pavadinimą¹⁶³, taip pat egzistuoja „partijų, o ne valdžių padalijimas“ ir opozicinė partijai pririnktų keletu metų įgyti daugumą tiek Atstovų rūmuose, tiek Senate,

¹⁵⁸ Clinton H. R. Clinton: No Military Action on Iran without Congressional Authority, February 14, 2007. <http://clinton.senate.gov/news/statements/details.cfm?id=269287>, [2007-03-05].

¹⁵⁹ U.S. Department of State. The Federalist No.79. usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa79.htm, [2006-12-19].

¹⁶⁰ Bandow D. NATO's Balkan Disaster: Wilsonian Warmongering Gone Mad. http://muse.jhu.edu/demo/meiterranean_quarterly/v010/10.3bandow.html, [2007-03-02].

¹⁶¹ Gaziano T., Groves S. Walsh B. Congress's Iraq Resolutions: Without Resolve or Constitutional Purpose. www.heritage.org/research/Middleeast/wm1347.cfm, [2006-12-13].

¹⁶² *Cit. op.* 12.

¹⁶³ *Cit. op.* 9.

ir tai eliminuojant netikėtų įvykių galimybę (pvz. Rugsėjo 11d.). Bet ar tai nėra valdžių padalijimo esmė? „Apsauga nuo palaipsninės galių koncentracijos viename departamente, susideda iš galių ir motyvacijos atsispirti kitų peržengimams suteikimo tų departamentų vadovams“.¹⁶⁴

*Steel Seizure*¹⁶⁵ byloje teisėjas Jackson parašė tikrai vertingus žodžius: „Nepaisant defektų, gaišaties, nepatogumų, žmonija neišrado kitos technikos, ilgam išlaikančios laisvą valstybę, kaip tik tokią, kuomet vykdomoji valdžia paklūsta įstatymams, o įstatymai kuriami per parlamentinius svarstymus“.

Apibendrinant, galima teigti, kad JAV Kongresas šiandien yra silpnas ir tik jis pats gali pasistengti susidariusią padėtį pakeisti. Šiuo metu JAV vis dar vyksta ir turbūt vyks Prezidento institucijos stiprėjimas¹⁶⁶ (pvz., gen. M. Hayden paskyrimas CŽV vadovu: civilinės institucijos vadovu tapo karininkas, pasiūlęs garsųjį „šnipinėjimo įstatymą“, kuris leido sekti asmenis be teismo leidimo, kuomet teismai tokius leidimus išduodavo visada (su retom išimtimis) ir operatyviai). Atrodytų, kad viskas pakankamai demokratiška: Prezidentas juk yra renkamas. Tačiau čia ir slypi problema. Vykdomosios valdžios didžiąją dalį sudaro valdininkai, kurie nėra priklausomi nuo „politinių vėjų“ valstybėje. Taigi praktiškai visa valdžia yra patikima asmenims, iš kurių neįmanoma pareikalauti jokios atsakomybės.

Atrodo, kad JAV visuomenė jau praktiškai pamiršo pradinis Konstitucijos tikslus, susidaro įspūdis, kad vyrauja požiūris: nesvarbu kokia sistema, kad tiktai ji veiktų. Taigi JAV palaipsniui vis labiau tolsta nuo Konstitucijos priėmimu siektų tikslų. Ateityje daug kas priklauso ir nuo būsimųjų Prezidentų pozicijų - JAV istorijoje pasitaikydavo atvejų, kuomet po naujų Prezidento rinkimų ankstesnio Prezidento įgytos galios grįždavo Kongresui. Remiantis darbe pateiktais pavyzdžiais, galima manyti, kad Kongresas ateityje pajėgs atgauti turėtą įtaką, nes dabartinio Prezidento valdymas nėra labiau uzurpatoriškas negu kai kurių anksčiau darbe aptartų Prezidentų. Aristotelio „aukso vidurys“ buvo sėkmingai pritaikytas JAV valdžių sąrangos sistemoje. Valdžios grandims derėtų labiau pasistengti išlaikant tiek metų sėkmingai veikusią ir pasiteisinusią „stabdžių ir atsvarų“ sistemą.

¹⁶⁴ *Cit. op.* 44.

¹⁶⁵ *Cit. op.* 70.

¹⁶⁶ S. Alito paskyrimu Aukščiausiojo Teismo teisėju siekiama sustiprinti ultra konservatyvių pažiūrų įtaką Aukščiausiam teisme mažiausiai keliems dešimtmečiams. S. Alito patvirtino, kad laikosi konservatyvių pažiūrų ir palaiko didesnių galių suteikimą Prezidentui. *Cit. op.* 39.[2006-12-29].

Išvados

1. JAV Konstitucijos Kūrėjai (ypač J. Madison) išsamiai pagrindė valdžių padalijimo įtvirtinimą JAV Konstitucijoje ir jo būtinybę. Konstitucija suteikia visas priemones kiekvienai valdžiai atsispirti kitų dviejų įtakai bei jas kontroliuoti. Įstatymų leidžiamoji valdžia laikyta pačia pavojingiausia grandimi, taigi kitos dvi valdžios stiprios tik tiek, kad atsvertų pirmąją, o ne atvirksčiai: Kūrėjai nesiekė sukurti stiprios Prezidento institucijos, jie siekė sukurti tokią vykdomosios valdžios instituciją, kuri būtų pajėgi atsispirti kitoms dviem valdžioms, ypač įstatymų leidžiamajai (Kongresui). Kūrėjų paskelbtos nuostatos iki šiol sėkmingai cituojamos Aukščiausiojo Teismo sprendimuose, visuomenėje
2. Prezidento A. Lincoln valdymas, dažnai vadinamas „imperiniu“, sustiprino Prezidento instituciją bei sukūrė puikų pavyzdį ateities prezidentams, norintiems pasisavinti dalį Kongreso funkcijų;
3. A. Johnson prezidentavimo laikotarpiu kilo viena didžiausių krizių JAV valdžių padalijimo principo raidos istorijoje – Prezidentas akivaizdžiai nesilaikė įstatymų bei jam grėsė apkalta. A. Johnson laimėjimas prieš Kongresą sustabdė Kongreso ambicijų augimą ir sąlygojo pusiausvyros tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių atsiradimą vėlesniais laikais;
4. XX a. vykdomoji valdžia ypač sustiprėjo ir kartais gali atrodyti, kad įstatymų leidėjas nebeteko ankstesnių savo galių, tačiau tai būtų klaidinga pozicija, pvz., W. Wilson, F. D. Roosevelt, R. M. Nixon valdymo metu kilusios krizės tikrai eilinį kartą įrodė JAV valdžių sistemos gyvybingumą bei valdžių sugebėjimą atsverti vienai kitą; partinė priklausomybė neturėjo lemiamo vaidmens sprendžiant darbe nagrinėtas krizes.
5. Aukščiausiojo Teismo vaidmuo atsveriant kitas dvi valdžias yra išties svarbus. Aršiausių ginčų tarp įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios metu būtent Aukščiausiasis teismas sugebėjo atsverti kitų dviejų valdžių arba itin glaudų bendradarbiavimą, arba nesugebėjimą susitarti. Vertinat valdžių padalijimo sistemos efektyvumą būtina nepamiršti ir Aukščiausiojo teismo vaidmens siekiant trijų valdžių pusiausvyros bei bendradarbiavimo. Nors dažnai ir pavėluotai, tačiau Aukščiausiasis Teismas vis tiek dažniausiai sėkmingai įvykdo savo vaidmenį, nustatytą Konstitucijoje.
6. Šiandien ypač sustiprėjusi Prezidento institucija neturėtų stebinti: istorijoje pasitaikydavo tokių periodų ir galų gale jie būdavo sėkmingai įveikiami: tai sąlygojo tiek Prezidento asmens ypatybės, tiek Kongreso noras bei pastangos atgauti savo įtaką valstybės valdyme. Nereikia tikėtis, kad tai galėtų įvykti po vieno rinkimų – juk būtent to ir siekė išvengti (pagrįstai) Kūrėjai: valdžios institucijose įtakos sferos turi keistis

palaiptai. JAV Konstitucijoje įtvirtintas gan griežtas valdžių padalijimo principas, nepaisant darbe aptartų kritinių laikotarpių, veikia efektyviai bei ilginiui užtikrina valdžių pusiausvyrą.

Literatūros sąrašas

Teisės norminiai aktai

- 1) Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992. Nr. 33-1014.
- 2) The Constitution of the United States of America. *U.S. Department of State*.
<http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/consteng.htm> [2007-04-10];

Specialioji literatūra

- 3) *ABA Dialog Program*. What is Separation of Powers.
<http://abanet.org/publiced/features/sepdialogue1.pdf> [2006-12-19];
- 4) *Ackerman. B.* The New Separation of Powers. *Harv. L. Rev.* 633. 2000.
www.heinonline.org [2006-11-25];
- 5) *American Studies*. Chronology. The making of The New Deal.
http://xroads.virginia.edu/~MA02/volpe/newdeal/timeline_text.html [2007-03-04];
- 6) *Americans.net*. Espionage Act.
<http://www.historicaldocuments.com/EspionageAct.htm> [2007-03-25];
- 7) *Anderson W. L.* Separation of Powers.
<http://www.lewrockwell.com/anderson/anderson126.htm> [2007-04-09];
- 8) *Answers corporation*. Separation of Powers.
<http://www.answers.com/topic/separation-of-powers.htm> [2006-12-19];
- 9) *Bandow D.* NATO's Balkan Disaster: Wilsonian Warmongering Gone Mad.
http://muse.jhu.edu/demo/meiterranean_quarterly/v010/10.3bandow.html [2007-03-02];
- 10) *Calabresi, Steven G. and Lindgren, James T.*, "The President: Lighting Rod or King?". *Yale Law Journal*, 2006. www.heinonline.org [2006-11-25];
- 11) *Caplan L.* Commander in Chief. http://www.legalaffairs.org/issues/September-October-2005/editorial_sep05.ms [2007-03-20];
- 12) *Casper G.* An Essay in Separation of Powers: Some Early Versions and Practices. *Wm & Mary L. Rev.* 1988-1989. www.heinonline.org [2007-03-05];
- 13) *Center for Immigration Studies*. Three Decades of Mass Immigration. The Legacy of the 1965 Immigration Act <http://www.cis.org/articles/1995/back395.html> [2007-3-10];
- 14) *Clinton H. R.* Clinton: No Military Action on Iran without Congressional Authority, February 14, 2007.
<http://clinton.senate.gov/news/statements/details.cfm?id=269287> [2007-03-05];

- 15) *Countries Quest*. History, Reconstruction.
http://www.countriesquest.com/north_america/usa/history/reconstruction.htm [2007-03-10];
- 16) *Ellul J.* The Political Illusion. 1967. Cituota Miller A. S. Separation of Powers: Ancient Doctrine under Modern Challenge. Admin. L. Rev. 1976.www.heinonline.org [2007-02-25];
- 17) Encyclopedia of Democratic Fought. Edited by Clarke P. B. And Foweraker J. London and New York: Routledge, 2001.
- 18) Encyclopedia of Leadership V3. London: SAGE Publications, 2004.
- 19) *FindLaw*. Separation of Powers and Checks and Balances,
<http://supreme.lp.findlaw.com/constitution/article01/01.html> [2006-12-19];
- 20) *Gaziano T.* The Use and Abuse of Executive Orders and Other Presidential Directives. <http://www.heritage.org/Research/LegalIssues/LM2.cfm>, [2007-03-20];
- 21) *Gaziano T., Groves S. Walsh B.* Congress's Iraq Resolutions: Without Resolve or Constitutional Purpose. www.heritage.org/research/Middleeast/wm1347.cfm [2006-12-13];
- 22) *Geocities*. Personal Justice Denied: The Report of the Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians.
www.geocities.com/CapitolHill/Senate/4417/personaljusticedenied.html [2007-03-25];
- 23) *Gerald R. Ford Library and Museum*. The Watergate files.
http://www.ford.utexas.edu/museum/exhibits/watergate_files/content.php?section=2&page=a [2007-03-30];
- 24) *Gonsalvez S.* What Would James Madison do?
<http://www.alternet.org/columnists/story/30997/> [2006-12-29];
- 25) *Head T.* Imperial Presidency 101 - Unitary Executive Theory and the Imperial Presidency. <http://civilliberty.about.com/od/waronterror/p/imperial101.htm> [2007-03-25];
- 26) *Held D.* Demokratijos modeliai. Vilnius: Eugrimas, 2002;
- 27) *Institute of Public Law*. University of New Mexico School of Law. Soil Conservation and Domestic Allotment Act of 1935.
<http://ipl.unm.edu/cwl/fedbook/soilcons.html> [2007-04-10];
- 28) International Encyclopedia of Government and Politics V II.: 1996;
- 29) *Kramer L.* The Lawmaking Power of the Federal Courts, Pace L. Rev. 1992.
www.heinonline.org [2007-02-25];
- 30) *Kurland Philip B.* The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers: Michigan Law Review, 1986-1987.www.heinonline.org [2007-02-25];

- 31) *Levi Edward H.*, Some Aspects of Separation of Powers, Columbia law review, 1976. www.heinonline.org [2007-02-25];
- 32) *Levinson D. J., Pildes R. H.* Separation of Powers, not Parties: Harvard L. Rev. 2006. www.heinonline.org [2007-02-25];
- 33) *Martin H. V.* THE EXECUTIVE ORDER: a Presidential Power not designated by the Constitution. <http://sonic.net/sentinel/gvcon5.html> [2007-03-25];
- 34) *Mathews M. K.* Restoring the Imperial Presidency: an Examination of President Bush's New Emergency Powers. Pub. L. and Pol'y. 2001-2002. www.heinonline.org [2007-02-25];
- 35) *Mayer D. N.* The Unconstitutional State of the Union Address. <http://users.law.capital.edu/dmayer/Blog/blogIndex.asp?entry=20040120.asp> [2007-03-25];
- 36) *Mesonis G.* Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: LTU. 2003;
- 37) *Miller A. S.* Separation of Powers: Ancient Doctrine under Modern Challenge. Admin. L. Rev. 1976. www.heinonline.org [2007-02-25];
- 38) *Мишин А. А.* Принцип разделения властей в конституционном механизме США. Москва: Наука, 1984;
- 39) *Nagel E.* The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific explanation. Cituota *Miller A. S.* Separation of Powers: Ancient Doctrine under Modern Challenge. Admin. L. Rev. 1976. www.heinonline.org [2007-02-25];
- 40) *National History Day, National Archives and History Administration.* Executive Order 9066: Resulting in the Relocation of Japanese (1942). <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=74#> [2007-03-25].
- 41) *Neumann F.* The Democratic and the Authoritarian State. 1957. P. 10. Cituota *Miller A. S.* Separation of Powers: Ancient Doctrine under Modern Challenge. Admin. L. Rev. 1976. www.heinonline.org [2007-02-25];
- 42) *Quint P.E.* Reflections on the Separation of Powers and Judicial Review at the End of the Reagan Era. Geo. Wash. L. Rev. 1988-1989. www.heinonline.org [2007-02-25];
- 43) *Rakov. N. J.* Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution. New York: Alfred A. Knopf, 1996. Quoted in *Gonsalves S.* What James Madison would do? <http://www.alternet.org/columnists/story/30997/> [2007-04-10];
- 44) *Riencourt A. de.* The Coming Caesars 330 (1957). Cituota *Miller A. S.* Separation of Powers: Ancient Doctrine under Modern Challenge. Admin. L. Rev. 1976. www.heinonline.org [2007-02-25];

- 45) *Schumer Ch. E.* Under Attack: Congressional Power in the Twenty-first Century.
<http://www.hlpronline.com/Vol1No1/schumer.pdf> [2007-04-11];
- 46) *Simkin J.* The Immigration act 1917.
www.spartacus.schoolnet.co.uk/USAE1917A.htm [2007-03-10];
- 47) *Sloan A., Brown Ch.* Lincoln's Leadership lessons.
http://www.wiprogram.org/leadership/yl02_research_papers/old_papers/ABRAHAM_LI_NCOLN.htm [2007-03-04];
- 48) *The Avalon Project.* Variant Texts of the Virginia Plan, Presented by Edmund Randolph to the Federal Convention, May 29, 1787.
<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/const/vatexta.htm> [2007-04-05];
- 49) *The Avalon Project.* The Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison : May 30. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/530.htm> [2007-03-04];
- 50) *The Avalon Project.* The Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison : August 15
<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/815.htm> [2007-03-04];
- 51) *The Avalon Project.* The Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison : September 12
<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/912.htm> [2007-03-04];
- 52) *The Ronald Reagan Presidential Foundation.* Programs. Gallery of Presidents.
<http://www.reaganfoundation.org/programs/lc/onbirthday.asp> [2007-04-10];
- 53) *The U.S. National Archives and Records Administration .* Teaching With Documents: Constitutional Issues: Separation of Powers,
www.archives.gov/education/lessons/separation-powers/ [2006-12-19];
- 54) *The White House.* Franklin D. Roosevelt.
<http://www.whitehouse.gov/history/presidents/fr32.html> [2007-03-04];
- 55) *University of Missouri-Kansas City School of Law.* The Tenure of Office Act.
http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/impeach/imp_tenure.html [2007-3-10];
- 56) *University of Virginia.* Andrew Johnson. Impact and Legacy.
<http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/johnson> [2007-04-10];
- 57) *University of Virginia.* Key Events during the Presidency of Andrew Johnson.
<http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/johnson> [2007-04-10];
- 58) *University of Virginia.* Key Events in the Presidency of FDR.
<http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/keyevents/fdroosevelt> [2007-03-02];

- 59) *University of Virginia*. Key Events in the Presidency of R. M. Nixon.
<http://www.millercenter.virginia.edu/index.php/academic/americanpresident/nixon> [2007-03-25];
- 60) *University of Virginia*. Key Events in the Presidency of Ronald Reagan.
<http://millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/keyevents/reagan?PHPSESSID=85f6c9f52b08c5bccf5330f02b5fff8a> [2007-04-10];
- 61) *University of Virginia*. Key Events during the Presidency of Woodrow Wilson.
<http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/wilson> [2007-03-10];
- 62) *University of Virginia*. The Presidency of F. D. Roosevelt. Impact and Legacy.
<http://www.millercenter.virginia.edu/academic/americanpresident/fdroosevelt> [2007-03-20];
- 63) *U.S. Department of State*. The Federalist No. 47.
usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa47.htm [2006-12-19];
- 64) *U.S. Department of State*. The Federalist No. 48.
usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa48.htm [2006-12-19];
- 65) *U.S. Department of State*. The Federalist No. 49.
usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa49.htm [2006-12-19];
- 66) *U.S. Department of State*. The Federalist No.51.
usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa51.htm [2006-12-19];
- 67) *U.S. Department of State*. The Federalist No.79.
usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/fed/federa79.htm [2006-12-19];
- 68) *University of Missouri-Kansas City School of Law*. Exploring Constitutional Conflicts. Separation of Powers.
<http://www.law.umkc.edu/facultyprojects/ftrial/conlaw/separationofpowers.htm> [2006-12-19];
- 69) *Vo. C*. Separation of Powers.
http://www.everything2.com/index.pl?node_id=1142733 [2006-12-19];
- 70) *Wake Forest University*. Sedition Act.
<http://www.wfu.edu/~zulick/341/sedition1918.htm> [2007-03-10];
- 71) *Wilson B. P., Schramm P. V.* Separation of Powers and Good Government. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.1994.
- 72) *Woods Th. E. Jr.* All the President's Power. From executive orders to undeclared wars, the White House has gone unchecked since long before George W. Bush.
http://www.amconmag.com/2006/2006_01_30/cover.html [2007-04-05];

73) *Zeigler H.* Politinė bendruomenė. Kaunas: Littera Universitati Vytauti Magni, 1993.

Praktinė medžiaga

74) JAV Aukščiausiojo Teismo 1803 m. vasario 24 d. sprendimas byloje *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803);

75) JAV Aukščiausiojo Teismo 1825 m. vasario 12 d. sprendimas byloje *Wayman v. Southard*, 23 US 1 (1825);

76) JAV Aukščiausiojo Teismo 1857 m. kovo 6 d. sprendimas byloje *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393 (1857);

77) JAV Aukščiausiojo Teismo 1863 m. kovo 10 d. sprendimas byloje *The Prize Cases*, 67 U.S. 635 (1863);

78) JAV Aukščiausiojo Teismo 1866 m. gruodžio mėn. sprendimas byloje *Ex parte Milligan*, 71 U.S. 2 (1866);

79) JAV Aukščiausiojo Teismo 1871 m. gruodžio mėn. sprendimas byloje *United States v. Klein*, 80 US 128 (1871);

80) JAV Aukščiausiojo Teismo 1881 m. spalio mėn. sprendimas byloje *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1881);

81) JAV Aukščiausiojo Teismo 1923 m. balandžio 9 d. sprendimas byloje *Adkins v. Children's Hospital of District of Columbia*, 261 U.S. 525 (1923);

82) JAV Aukščiausiojo Teismo 1926 m. spalio 25 d. sprendimas byloje *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926);

83) JAV Aukščiausiojo Teismo 1935 m. gegužės 27 d. sprendimas byloje *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935);

84) JAV Aukščiausiojo Teismo 1936 m. sausio 6 d. sprendimas byloje *U.S. v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936);

85) JAV Aukščiausiojo Teismo 1937 m. kovo 29 d. sprendimas byloje *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937);

86) JAV Aukščiausiojo Teismo 1937 m. balandžio 12 d. sprendimas byloje *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937);

87) JAV Aukščiausiojo Teismo 1937 m. gegužės 24 d. sprendimas byloje *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937);

88) JAV Aukščiausiojo Teismo 1944 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944);

- 89) JAV Aukščiausiojo Teismo 1944 m. balandžio 3 d. sprendimas byloje *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649 (1944);
- 90) JAV Aukščiausiojo Teismo 1952 m. birželio 2 d. sprendimas byloje *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952);
- 91) JAV Aukščiausiojo Teismo 1974 m. liepos 24 d. sprendimas byloje *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974);
- 92) JAV Aukščiausiojo Teismo 1979 m. birželio 26 d. sprendimas byloje *Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111 (1979);
- 93) JAV Aukščiausiojo Teismo 1981 m. liepos 2 d. sprendimas byloje *Dames & Moore v. Regan*, 453 U. S. 654 (1981);
- 94) JAV Aukščiausiojo Teismo 1983 m. birželio 23 d. sprendimas byloje *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983);
- 95) JAV Aukščiausiojo Teismo 1997 m. gegužės 27 d. sprendimas byloje *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 (1997);
- 96) JAV Apeliacinio teismo 1861 m. balandžio mėn. sprendimas byloje *Ex parte Merryman*, 17 F. Cas. 144 (1861).

Santrauka

Valdžių padalijimo principo raida JAV: įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios

Valdžių padalijimo principas – vienas pamatinių teisinės valstybės principų. Jo esmė – valdžios (įstatymų leidžiamoji, vykdomoji bei teisminė) turi būti pakankamai atskirtos, kad galėtų nepriklausomai veikti, bei turėti pakankamai galių kontroliuojant kitas dvi valdžias. Kontrolė yra būtina siekiant apsaugoti nuo galių koncentracijos bei laisvės praradimo. Šis principas buvo pritaikytas kuriant JAV valdžių sąrangos sistemą ir pavadintas “stabdžiais ir atsvaromis”. Kūrėjai, įtvirtindami sudėtingą valdžių atskyrimo ir tarpusavio priklausomybės sistemą, siekė apsaugoti tautą nuo tironijos bei tuo pačiu užtikrinti valdžios institucijų efektyvų funkcionavimą. Kūrėjai ypatingą dėmesį skyrė Prezidento ir Kongreso įgaliojimų nustatymui, nes didžiausią pavojų išvelgė įstatymų leidžiamosios valdžios, tačiau taip pat nepasitikėjo ir Prezidento institucija. J. Madison “*the Federalist*” straipsniuose išsamiai pagrindė valdžių padalijimo principo būtinybę bei jo įtvirtinimą Konstitucijoje. Konstitucijos nuostatos, įtvirtinančios valdžios institucijų funkcijas, buvo pritaikytos ateities pokyčiams bei galimų konfliktų sprendimui.

Istorija parodė, kad Kūrėjai buvo teisūs: tiek Prezidentas, tiek Kongresas linkę peržengti savo įgaliojimų ribas, tačiau trečioji valdžia – Teismas – tokiais atvejais privalo vykdyti savo priedermę ir spręsti tarp Prezidento ir Kongreso kilusius nesutarimus bei “atsverti” kitas dvi valdžias. Darbe analizuojamas valdžių padalijimo tarp Kongreso ir Prezidento funkcionavimas išskirtiniais krizių laikotarpiais JAV valdžios institucijų veikimo istorijoje. XIX a. galima įvardinti Kongreso dominavimo (su retomis išimtimis) amžiumi JAV valdžių sąrangos sistemoje. Tuo tarpu XX a. Prezidento įgaliojimų apimtis nuolat auga. Teismas, atsverdamas valdžias, negali vykdyti Kongreso funkcijų – tiksliai pats Kongresas gali atsispirti vykdomosios valdžios įtakai bei atgauti turėtas galias. Tyrimo metu atlikta analizė leidžia teigti, kad ilgainiui Kongresas greičiausiai atsvers vykdomąją valdžią. Taigi valdžių padalijimo principas ilgainiui veikia efektyviai ir įgyvendina Konstitucijoje nustatytus uždavinius.

Summary

Development of the Principle of the Separation of Powers in the USA: the Legislature and Executive

The principle of the separation of powers is one of the main principles in rule of law. It says that all three branches (the legislature, executive and judiciary) have to be separate enough to act independently and to have enough power to control two other branches at the same time. The control is necessary in preserving government from power concentration and lost of liberty. This principle was implemented when framing the governmental system in the USA and was named “checks and balances”. Framing the complicated system of the separation and interdependence of powers, the Framers intended to save the nation from the tyranny and to secure the effective functioning of the governmental branches. The Framers were particular about the functions of Congress and the President, because they expected the most danger from the legislature, but did not trust the President also. J. Madison comprehensively justified the necessity of the separation of powers and its constitutional determination in “the Federalist” papers. Constitutional provisions determining the functions of the governmental institutions were adopted for the future changes and to resolve the conflicts arisen.

In the long run, it was proved that the Framers were right: both the President and Congress are intended to transcend their functions, but there are the third branch – the Court – to execute its constitutional obligation in solving the conflicts arisen between Congress and the President and “balancing” two other branches. There have been analysed the development of the separation of powers between Congress and the President during the crises in this master thesis. The ninetieth century could be called the century when Congress prevailed (with rare exceptions) in the governmental system of the USA. Eventually, the Presidential power constantly grows in the twentieth century. When balancing two other branches the Court can not execute congressional functions – only Congress itself is able to resist the influence of the executive and to gain its former power back: Congress should balance the executive in the long run. The principle of the separation of powers eventually functions and implements goals established in the Constitution.