

# VALDŽIŲ PADALIJIMO TEORIJA PAGAL J. MADISONĄ<sup>1</sup>

**Lina Griškevič**

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Studentų mokslo draugijos  
Teisės teorijos ir istorijos sekcijos narė  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 236 61 75

## Įžanga

Šiais laikais valdžių padalijimo doktrina kartais sulaukia kritikos ir nepalankių vertinimų [8], tačiau ji ir toliau išlieka vienu iš pamatinių teisinės valstybės principų – tiesiogiai arba netiesiogiai valdžių atskyrimas įtvirtintas visose demokratinėse valstybėse. Valdžių atskyrimo idėja, tokia, kokia ji suprantama šiandien, priskiriama Johnui Locke'ui (1632–1707 m.) ir Ch. L. Montesquieu (1689–1755 m.) [3, p. 104], kuris išplėtojo valdžių padalijimo doktriną savo veikale „Apie įstatymų dvasią“.

Valdžių padalijimas, savaip pritaikyta ir pavadinta „stabdžių ir atsvarų sistema“ Ch. L. Montesquieu doktrina, labiausiai įgyvendintas JAV. XIX a. „Apie Įstatymų dvasią“ cituota žymiausiuose tuometiniuose universitetuose JAV, viešosiose bibliotekose, elito tarpe. Johnas Winterspoonas, Princetono universiteto vadovas, naudojo „Įstatymų dvasios“ tekstą dėstydamas visą semestrą [4, p. 845]. Šiame pranešime bus

nagrinėjama horizontalaus valdžių padalijimo prigimtis ir tokio padalijimo būtinybė JAV Konstitucijos kūrėjų akimis, ypač J. Madisono (1751–1836 m.), kuris pagrindė valdžių padalijimo įtvirtinimą JAV Konstitucijoje.

## Valdžių padalijimo įtvirtinimo JAV Konstitucijoje istorinės prielaidos

Daug valstybių, ypač Lotynų Amerikoje, bandė perkelti JAV valdymo modelį į savo teisinę sistemą, tačiau joms nepavyko pasiekti adekvataus rezultato, nes JAV Konstitucija ir visa valdymo sąranga rėmėsi (ir remiasi) ne tik praktiniu, bet ir stipriu teoriniu pagrindu, kurį sukūrė vadinamieji Konstitucijos kūrėjai (angl. – *framers*) [8].

Iš pat pradžių, kolonijinėje Amerikos sistemoje pasirodęs valdžių padalijimas egzistavo tik kaip politinis principas, kuris vėliau tapo šūkiu, kovojant su Anglijos kolonijine politika. 1776 m. paskelbus Nepriklausomybę, aptariamasis principas įgijo ir konstitucinę reikšmę. Amerikiečiai buvo susipažinę su J. Locke'o, Ch. L. Montesquieu darbais, tačiau didelę įtaką formuojant valdymo formą ir mechanizmą turėjo ir jų asmeninė patirtis kolonijose [5, p. 3].

<sup>1</sup> Pranešimas, skaitytas 2006 m. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto metinėje Studentų mokslo draugijos konferencijoje.

Teorinis ir praktinis valdžių padalijimo suvokimas JAV buvo daugialypis ir prieštaringas procesas. Europos patirtis ir teorijos buvo naudojamos siekiant sukurti valdžių padalijimą, atitinkantį Amerikos išskirtinumo modelį [2, p. 1244].

Ne iš karto amerikiečiai pasidavė Ch. L. Montesquieu siūlomam modeliui. Iki XVIII a. septintojo aštuntojo dešimtmečio labiausiai priimtina atrodė J. Locke'o politinės valstybės sąrangos sistema, kurioje jo nemėgstama vykdomoji valdžia būtų netekusi galimybės peraugti į atvirą tironiją<sup>2</sup>. Tokiu būdu iki 1776 m. valdžių padalijimas liko tiktai šūkis. Tačiau praktinis J. Locke'o idėjų įgyvendinimas sukėlė nenumatytų padarinių, kurie 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. Tuomečiai šaltiniai rodo, kad tokios institucijos pereinamajame laikotarpyje konfiskuodavo nuosavybę, kaldino monetas, rinko mokesčius, skelbdavo nuosprendžius, nuolat keitė ir peržiūrinėjo savo priimtus įstatymus. *Suma summarum*, teisės institucijos JAV dažnai elgėsi lyg kolektyviniai tironai, laužydami ir niekindami visus valdžių padalijimo teorijos draudimus [5, p. 7–14].

<sup>2</sup> Labiausiai žavėjo J. Locke'o mintis apie valdžių nelygią padėtį, apie tai, kad įstatymų leidžiamoji valdžia yra aukščiau likusių (vykdomosios ir federalinės, kuri taip pat priskiriama vykdomajai). Būtent įstatymų leidybos susirinkimuose Šiaurės Amerikos politinė mintis įžvelgė saugumą nuo vykdomosios valdžios vykdomų veiksmų. Pati doktrina atrodė kaip vykdomosios valdžios galių ribojimas, o vykdomoji valdžia Amerikoje nebuvo tuo metu mėgiama, nes asocijavosi su Anglijos karaliumi ir monarchijos vykdoma prievarta ir išnaudojimą kolonijose [5, p. 7–14].

Thomas Jeffersonas teisingai pažymėjo, kad „galų gale visos valdymo galios – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji, teisminė – atsidūrė įstatymų leidžiamosios valdžios veikimo srityje. Jų koncentracija vienoje rankose reiškia despotinį valdymą. Nebus lengviau, jeigu tie įgalinimai bus įgyvendinami daugelio rankomis, o ne vienos viunitelės <...> Išrinktas despotizmas – toli gražu ne ta valdymo forma, už kurią mes kovojome...“ [5, p. 12–13].

Karti patirtis privertė nusivilti J. Locke'o siūloma Anglijos valdymo forma, kurioje parlamentas būtų aukščiausia valdžia. Ch. L. Montesquieu teorija pasirodė esanti kur kas patrauklesnė. Amerikiečiai suprato, kad valdžia turi būti suderinta, jog būtų išvengta tironijos [5, p. 14].

Pasibaigus 1776 m. priėmusiam Konstituciją Filadelfijos (angl. – *Philadelphia*) konventui, jos kūrėjai išleido daug straipsnių amerikietiškosios valdymo sąrangos tematika. Populiariausi ir šiais laikais tapę amerikietiškoji klasika – Alexanderio Hamiltono, Johno Jay'aus ir Jameso Madisono (*Publius*) straipsniai iš ciklo „The Federalist“. Būtent J. Madisonas išsamiai pagrindė valdžių padalijimo būtinumą, reikšmę ir priežastis. Ir šiais laikais JAV valdžių sąrangos sistema dažnai vadinama „madisonine struktūra“ (angl. – *madisonian structure*).

## J. Madisonas ir valdžių padalijimas JAV

Straipsnių rinkinio „The Federalist“ 47, 48 ir 49 numeriuose [9] J. Madisonas aptarė valdžių padalijimo principo būtinybę ir išnagrinėjo įtvirtinimą JAV Konstitucijoje. Visos valdžios, įstatymų leidžiamosios,

vykdomosios ir teisminės, sutelkimas vienoje rankose reikštų ne ką kita, o tironiją, nesvarbu, ar tokia valdžia priklausytų vienam, keliems asmenims, nesvarbu, jie ją paveldėtų ar būtų išrinkti, ar patys save paskirtų (Ch. L. Montesquieu minčių tąsa). Federacinės konstitucijos, kur egzistavo valdžios grandžių susilieėjimas arba sutapatinimas, turėjo tendenciją tapti tironijomis, todėl J. Madisonas manė, kad tokio argumento visiškai pakanka pagrįsti Konstitucijoje įtvirtintą valdžių padalijimą. Apžvelgdamas kai kurių valstijų konstitucijas, jis darė išvadą, kad visose konstitucijose, daugiau ar mažiau, nustatyta mišri valdymo sistema, t. y. valdžios yra atskirtos tačiau gali daryti viena kitai įtaką.

„The Federalist“ 48 numeryje [9] J. Madisonas pagrindė būtinybę Konstitucijoje įtvirtinti stabdžių ir atsvarų sistemą. Jo pagrindinę mintį išreiškė pastarojo numerio antraštė „Valdžios neturėtų būti atskirtos iki tokio lygio, kad neturėtų konstitucinių galių kontroliuoti viena kitos“. Amerikos kūrėjai matė tokią didelę grėsmę iš paveldėjimo teise grindžiamų magistrato įgaliojimų (Anglijos pavyzdys rodė, kad ji palaikytų įstatymų leidžiamosios valdžios kilmingųjų dalis), kad visai nekreipė dėmesio į tai, jog 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 vykdomosios valdžios grėsmę. Tačiau J. Madisonas buvo įsitikinęs, kad atstovaujamosios respublikos atveju, kur vykdomoji valdžia yra griežtai apribota galios ir įgaliojimų trukmės atžvilgiu ir kur įstatymų leidžiamoji valdžia yra įtako-

ta žmonių pasirinkimo, žmonių pavydžių ambicijų tenkinimas ir visų atsargumo priemonių išsėmimas prieštarautų tokios valdžios ambicijoms. Įstatymų leidžiamosios valdžios viršenybę sukelia tai, kad vienu metu jos įgaliojimai yra labai platus ir nustatyta mažiau ribojimų. Įstatymų leidžiamoji valdžia yra daug sudėtingesnė nei vykdomoji, kuri turi aiškia kryptį ir įgaliojimus, ir teisminė, 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. Madisonas citavo T. Jeffersono 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 nė viena iš jų negalėtų peržengti jai nustatytų ribų be kitų grandžių efektyvios priežiūros ir sulaukymo. J. Madisonas teigė, kad valdžios galių ribojimo nustatymas konstitucijoje dar neužkerta kelio visų valdžios grandžių tironiškai koncentracijai. Jis matė būtinybę sukurti mechanizmą, kuris praktiškai ribotų visas tris valdžias, tuo pat metu užtikrinant jų nepriklausomumą ir savarankiškumą.

JAV Konstitucijoje įtvirtinta sudėtinga valdžios veikimo ir priklausomybės sistema išsamiai ir pagrįstai ginama „The Federalist“ 51 numeryje [9]. J. Madisonas vaizdžiai iliustravo savo teiginį, kad vals-

tybės institucijų sąranga turi būti tokia, kad kelios valdžios grandys dėka tam tikrų sąsajų galėtų viena kitą išlaikyti savo vietoje (kitais tariant, būtų įgyvendinta „stabdžių ir atsvarų sistema“). Tuo tikslu buvo svarbu užtikrinti, kad kiekviena iš valdžių galėtų vykdyti savo tikrąją valią ir todėl vienos valdžios turėtų kuo mažiau įtakos skiriant kitos valdžios narius. Tokiam principui įgyvendinti reikėjo, kad aukščiausių įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių atstovų rinkimai būtų kildinami iš vienintelio šaltinio – tautos – tarpusavyje nesusijusiais būdais. Kiekviena valdžios grandis turėjo būti renkama skirtingu metu. Todėl visiškas valdžios atnaujinimas buvo neįmanomas. Žmonės negalėjo sukelti chaoso tiesioginiais rinkimais. Kad žmonių valia prasiskverbtų į vyriausybės grandis, reikėjo laukti ne vienerius metus [12, p. 103–104].

Nors J. Madisonas tvirtino, kad tokia sistema praktikoje paprasčiau įgyvendinama, negu gali atrodyti, bet ir jis pripažino tam tikras išimtis. Pirmiausia teisminėje valdžioje. *Pirma*, tam tikroms pareigoms reikia atitinkamos kvalifikacijos, būtina užtikrinti tokią sistemą, kad pasirinkimas užtikrintų kvalifikaciją. *Antra*, teisėjo kadencijos nepertraukiamumas (kadencija iki gyvos galvos) greitai turėtų užtikrinti jų nepriklausomumą nuo jos skiriančios valdžios (toks požiūris pasitvirtino: ir dabar dažnai pasitaiko, kad JAV teisėjai balsuoja už sprendimą, nepalankų juos skyrusiam Prezidentui – pavyzdžiui, R. M. Nixono byla [15], kai iš septynių teisėjų, balsavusių, kad Prezidentas privalo perduoti medžiagą Kongresui, keturi buvo paskirti paties R. M. Nixono – R. M. Nixonas toje

byloje apeliavo į vykdomosios valdžios nepriklausomumą nuo įstatymų leidžiamosios). Teismai per teisminę apžvalgą tikrina tiek įstatymų leidžiamąją, tiek vykdomąją valdžias. Ši koncepcija nėra įtvirtinta Konstitucijoje, tačiau buvo numatyta Konstitucijos kūrėjų. Aukščiausiasis teismas teisminę peržiūrą įtvirtino byloje *Marbury v. Madison* [13]. Precedentas įtvirtino taisyklę, kad teismas gali panaikinti teisės aktą, kuris pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai<sup>3</sup>. Įtvirtinta nemažai teisminės valdžios ribojimų („stabdžių“), skirtų atskiriems teisėjams: 1. Teisėjai privalo aiškinti savo sprendimus raštu išdėstydami savo nuomonę; 2. Teisėjai privalo laikytis aukštesnių teismų precedentų; 3. Teisėjų sprendimai gali būti peržiūrimi apeliacine tvarka. Tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji valdžios turi galias „atsverti“ teisminę valdžią: 1. federalinių teismų teisėjus skiria Prezidentas (Senato patarimu ir pritarimu – kai kurie autoriai mano, kad taip Konstitucijos kūrėjai būtent Senatui patikėjo teisę skirti teisėjus); 2. Nuo vykdomosios valdžios priklauso teismų sprendimų vykdymas; 3. Kongresas kontroliuoja teismų biudžetą (nors neturi galios sumažinti teisėjų atlyginimo, pažymėtina, kad 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

<sup>3</sup> Klaidinga manyti, kad tikrai Aukščiausiasis teismas gali pripažinti teisės aktą neatitinkančiu Konstitucijos nuostatų. Šia teise naudojasi ir žemesnių grandžių teismai. Tačiau tikrai Aukščiausiojo teismo priimti sprendimai yra privalomi visoje JAV teritorijoje. Pavyzdžiui, Apeliacinio teismo sprendimai yra įpareigojantys tik tose srityse, kuriose teismas turi jurisdikciją.

formali); 4. Kongresas turi galią pašalinti teisėją iš jo einamų pareigų apkaltos tvarka už netinkamą elgesį; 5. Kongresas gali inicijuoti Konstitucijos pataisas, jeigu nesutinka su teismų vykdoma Konstitucijos interpretacija (dviem trečdaliais daugumos balsavimu ir pritariant trims ketvirtadaliams valstijų) [1]<sup>4</sup>.

Kalbėdamas apie valdžių pusiausvyrą, J. Madisonas tvirtino, kad vieno ambicija turi būti priešpriešinta kito ambicijai. Jis tokius teiginius siejo su žmogaus prigimtimi, teigdamas, 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. Tačiau patirtis amerikiečius išmokė, kad reikia imtis ir kitų priemonių. Buvo svarbu taip padalyti galias tarp trijų valdžių, kad kiekviena galėtų atsverti kitą. Padalyti įgaliojimus po lygiai yra neįmanoma. Čia J. Madisonas sutinka su J. Locke'u ir Ch. L. Montesquieu teigdamas, kad respublikoje įstatymų leidžiamoji valdžia visada dominuoja, yra viršesnė už kitas. Kovoti su pastaruoju reiškiniu įmanoma tiksliai išskirstant įstatymų leidžiamąją valdžią į skirtingas šakas, įtvirtinant skirtingą jų rinkimo būdą

<sup>4</sup> Pats Aukščiausias teismas ne vienoje savo byloje yra pasisakęs dėl valdžių padalijimo. Viena iš pirmųjų bylų – 1825 m. *Wayman v. Southard* [14]. Teismas pripažino, kad Kongresas neturėjo teisės deleguoti teisminei valdžiai teisės nustatyti bylų nagrinėjimo procedūrą.

ir kadencijas, suteikiant skirtingas veiklos funkcijas, kuo mažiau susijusias viena su kita, nors jų bendrų funkcijų prigimtis ir toliau išliktų (pvz., įstatymui turi pritarti tiek Atstovų rūmai, tiek Senatas) ir abi jos priklausytų nuo visuomenės.

Kongresui Konstitucijoje yra suteiktos labai didelės galios, pvz., 1. Tvirtinti biudžetą, nustatyti mokesčius, skolintis ir leisti pinigus; 2. Skelbti karą, didinti arba mažinti karines pajėgas; 3. Reguluoti imigraciją, pašta, patentus, autorių teises ir prekybą tarp valstijų bei su užsienio valstybėmis. 4. Steigti federalinius teismus prie Aukščiausiojo teismo. Taip pat jam suteikta teisė priimti tokius įstatymus, kurie yra „būtinai ir tinkami“ (*necessary and proper*) jam skirtoms funkcijoms įgyvendinti; 5. Paminėtina Kongreso nepriklausomumo garantija – laisvė kalbėti posėdžių salėje. 1979 m. *Hutchinson v. Proxmire* byloje Teismas nusprendė, kad tokia Konstitucijos išlyga apsaugo kongreso narius tiksliai debatų ir pasisakymų jų tiesioginio darbo metu, tačiau neapsaugo, kai pasisakoma per žiniasklaidą [16].

Stabdžiai ir atsvaros pasireiškia tuo, kad: 1. Prezidentas turi veto teisę Kongreso priimamiems teisės aktams (įveikti veto galima tik 2/3 abiejose rūmuose); 2. Aukščiausiojo teismo galia peržiūrėti įstatymų konstitucingumą, jeigu jis yra kvestionuojamas konkrečioje byloje [1].

Kita vertus, jeigu įstatymų leidžiamosios valdžios stiprybė reikalavo ją padalyti, tai įstatymų vykdomosios valdžios silpnybė galėjo reikalauti ją sustiprinti [9]. Praktiškai Prezidento institucija atitiko tų laikų monarcho instituciją Europoje, tiksliai Prezidentas buvo renkamas tautos.

Prezidentui Konstitucija suteikia galias: 1. Vadovauti federalinėms agentūroms, įgyvendinančioms Kongreso priimtus įstatymus (šiuo metu jose įdarbinta daugiau kaip 4 mln. žmonių); 2. Prezidentas yra aukščiausias karinių pajėgų vadas; 3. Teisė sudarinėti sutartis, skirti federalinius teisėjus, vyriausybės pareigūnus, esant Senato patarimui ir pritarimui; 4. Suteikti malonę nuteistiesiems; 5. Prezidentas negali būti patrauktas baudžiamajon atsakomybėn, kol eina savo pareigas [1]. Pažymėtina, kad tiktai 1997 m. byloje *Clinton v. Jones* Aukščiausias teismas konstatavo, kad Prezidentas gali būti patrauktas civilinėn atsakomybėn už veiksmus, kuriuos padarė prieš pradėdamas eiti Prezidento pareigas. Galima daryti prielaidą, kad iki tol toks klausimas nebuvo pasiekęs Aukščiausiojo teismo (beveik 200 metų) [18].

Stabdžiai ir atsvaros Prezidentui, be kitų svertų, apima ir: 1. Senato galią ratifikuoti sutartis, kurias pasirašo Prezidentas, jo sutikimo reikia, skiriant federalinius teisėjus ir vyriausybės pareigūnus; 2. Kongresas gali pašalinti Prezidentą apkalta dėl išdavystės, papirkimo / kyšininkavimo ir kitų labai pavojingų nusikaltimų ir nusižengimų (angl. – *for treasons, bribery and other high crimes and misdemeanors*); 3. Federalinių teismų galios paskelbti vykdomosios valdžios veiksmus prieštaraujančiais Konstitucijai, jeigu jie kvestionuojami konkrečioje byloje [1].

Trijų valdžios grandžių įgaliojimai Konstitucijoje įvardyti tiktai bendrais bruožais, daugelį dalykų paliekant gyvenimo praktikai. Bėgant metams vienos valdžios grandys sustiprėjo, o kitos atvirkščiai – prarado savo turėtą įtaką. Vertinant isto-

riniu aspektu, galima teigti, kad teisminė ir įstatymų vykdomoji valdžia įgavo didesnę galią, o įstatymų leidžiamoji – nusilpo. Teisminė valdžia šiandien užima deramą vietą šalia kitų dviejų ir gali jas pakankamai atsverti [6] (nors kartais Teismai yra kaltinami nagrinėjantys politines bylas ir besiveliantys į politinius žaidimus).

Prezidento institucija JAV stiprėjo laipsniškai, dažniausiai tai priklausė nuo Prezidento asmenybės. Puikus pavyzdys, kaip didėjo Prezidento galios daryti įtaką įstatymų leidžiamajai valdžiai – Teodoro Roosevelto prezidentavimo laikas. Iki tol visi prezidentai tik formaliai žvelgė į pareigą retkarčiais Kongrese pranešti apie JAV būklę. T. Rooseveltas tuo pradėjo naudotis kaip galimybe iškelti jam aktualias problemas ir pasiūlyti atitinkamas įstatymų leidybos gaires. (Be abejo, jis taip pat pasinaudodavo ir viešąja nuomone.) Nuo to laiko prezidentai ne tik informuodavo apie JAV būklę, bet ir reikšdavo savo nuomonę, kokių konkrečių veiksmų jie 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 [4, p. 1245].

XX a. vykdomoji valdžia ėmė sparčiai stiprėti (iki tol Kongresas praktiškai vadovavo Vyriausybei) ir kartais ironizuojama, jog J. Madisonas turbūt būtų pasipiktinęs, jeigu pamatytų, kokią valdžią įgijo prezidentas ir jo administracija šiandien (nors jau XVIII a. pabaigoje jam tapo aišku, kad būtent prezidento institucija buvo tikroji grėsmė valdžių pusiausvyrai) [2, p. 649].

Šiandien Prezidento institucija ypač sustiprėjusi. Pavyzdžiui, Prezidentas gali leis-



ti potvarkius, kurių Kongresas neturi teisės vetuoti (tokio aiškinimo pradžia – 1983 m. byla *INS v. Chadna*, kurioje Aukščiausias teismas pripažino negaliojančiu Kongreso priimtą įstatymą, numatantį Kongreso teisę vetuoti Generalinio prokuroro sprendimus [17]). Taip dar labiau išsiderina visų trijų valdžių pusiausvyra ir Prezidentas, vykdomosios valdžios atstovas, praktiškai tampa ir teisės aktų leidėju. Padėtis ypač paaštrėjo po rugsėjo 11 įvykių. Remdamasis galimybe leisti nevetuojamus įsakus, Prezidentas priėmė teisės aktą, nustatantį, kad JAV piliečius galima sekti ir jų duomenis saugoti vienus metus ir tam nereikalingas teismo orderis. Praktiškai tokiu sprendimu buvo apribota teisminės valdžios teisė sankcionuoti atitinkamus prievartos veiksmus ir ribota jos kompetencija<sup>5</sup>. Tačiau išraiškingas ir demokrato Prezidento W. J. Clintono pavyzdys, kai 1995 m. jis tokiu pat įsaku uždraudė valstybės institucijoms sudarinėti sandorius su įmonėmis, kurios darbuotojų streiko metu priimdavo į darbą pakaitinius darbuotojus. [7] Toks įsakas tapo chrestomatiniu kišimosi į įstatymų leidžiamosios valdžios sritį pavyzdžiu. Panašių atvejų galima rasti ne vieną.

Šiuo metu JAV vyksta ir turbūt vyks Prezidento institucijos stiprėjimas<sup>6</sup> (pvz.,

<sup>5</sup> Dažnai pasigirsta kaltinimų partine priklausomybe, kuri lemia Prezidento pozicijų stiprėjimą valstybėje, pvz., Aukščiausiojo teismo teisėjo Samuelio A. Alito paskyrimas: Senatas patvirtino teisėją, kuris pritaria Prezidento galių stiprinimui, t. y. balsavo už savo galių silpninimą. Būtų galima apeliuoti į respublikonų daugumą Senate, tačiau JAV seniai įprasta, kad senatoriai dažnai balsuoja nepriklausomai nuo partinės priklausomybės – tai greičiau visuomenės pozicijos Prezidento įgaliojimų atžvilgiu atspindys.

<sup>6</sup> S. Alito paskyrimu Aukščiausiojo teismo teisėju siekiama sustiprinti ultrakonservatyvių pažiūrų įtaką Aukščiausiame teisme mažiausiai keliems dešimtmė-

gen. M. Haydeno paskyrimas CŽV vadovu). Atrodytų, kad viskas pakankamai demokratiška: Prezidentas juk yra renkamas. Tačiau čia ir slypi problema. Didžiąją vykdomosios valdžios dalį sudaro valdininkai, kurie nėra priklausomi nuo „politinių vėjų“ valstybėje. Taigi beveik visa valdžia yra patikima asmenims, iš kurių neįmanoma pareikalauti jokios atsakomybės. Atrodo, kad JAV visuomenė jau pamiršo pradinį Konstitucijos tikslus, susidaro įspūdis, kad vyrauja požiūris: nesvarbu kokia sistema, kad tiktai ji veiktų. Taigi JAV laipsniškai vis labiau tolsta nuo priimant Konstituciją siektų tikslų. Ateityje daug kas priklausys ir nuo būsimųjų Prezidentų pozicijų – JAV istorijoje pasitaikydavo atvejų, kai po naujų prezidento rinkimų ankstesnio Prezidento įgytos galios grįždavo Kongresui – ir nuo Kongreso noro susigražinti turėtas galias. Taigi „madisoninės struktūros“ gyvavimo ir išlikimo klausimas vis dar lieka atviras, jos kitimas ir prisitaikymas prie naujų sąlygų nusipelno išsamios analizės ir vertinimų.

## Išvados

1) Vienas iš pagrindinių teisinės valstybės principų, valdžių padalijimas, siejamas su J. Locke'o, Š. L. Montesquieu bei J. Madisono politinėmis ir teisinėmis idėjomis. Daugelis vėlesnių filosofų savo teorijose rėmėsi būtent šių trijų veikėjų darbais. Išplėta teorija ir jos įvairios modifikacijos tapo šiuolaikinių demokratinėjų valstybių valdžios sąrangos vienu pagrindinių principu.

čiams. S. Alito patvirtino, kad laikosi konservatyvių pažiūrų ir palaiko didesnių galių suteikimą Prezidentui [11].

- 2) J. Madisono tikslas buvo apsaugoti laisvę ir mažumos interesus, sukuriant sistemą, kurioje pagrindinės valdžios lieka nepriklausomos, bet tuo pat metu kontroliuoja ir atsveria viena kitą. Remdamasis valstijų patirtimi, J. Madisonas didžiausią pavojų išvelgė įstatymų leidžiamosios valdžios galiose. Nors greičiausiai jis nebūtų patenkintas ir šiandien padidėjusia Prezidento įtaka ir valdžia – Konstitucijoje norėta pasiekti visų trijų valdžių, neišskiriant nei vienos, pusiausvyros.
- 3) Valdžių padalijimo principas būdingiausias prezidentinio valdymo respublikose – gryniausia savo forma jis

įgyvendintas JAV. Politinių sprendimų priėmimas tampa ilgesnis, tačiau tai padeda išgryninti interesus ir labiau negu parlamentinėse respublikose apsaugoti mažumų interesus ir neleisti daugumai savivaliauti.

- 4) Nors JAV konstitucinė valdžių sąranga ir atrodo patraukliai, tačiau aklas jos perkėlimas ir įtvirtinimas nacionalinėse konstitucijose nepasiteisino (pvz., Lotynų Amerikoje). Sėkmingą tokios sistemos veikimą JAV lėmė ne tik paties principo įtvirtinimas konstitucijoje, bet ir praktinio veikimo mechanizmas bei didžiulis teorinio pagrindimo paveldas.

## LITERATŪRA

### Norminiai teisės aktai

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

### Specialioji literatūra

2. Encyclopedia of Democratic Fought (edited by Clarke P. B. And Foweraker J). London and New York: Routlengde, 2001.
3. Held D. Demokratijos modeliai. Vilnius: Eugrimas, 2002.
4. International Encyclopedia of Government and Politics V II. 1996.
5. Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. Москва: Наука, 1984.
6. *Answers corporation*. Separation of Powers. <http://www.answers.com/topic/separation-of-powers.htm>, [2006-12-19].
7. Separation of Powers. [http://www.everything2.com/index.pl?node\\_id=1142733](http://www.everything2.com/index.pl?node_id=1142733). [2007-06-12].
8. Levinson D. J., Pildes R. H. Separation of Po-

wers, not Parties: Harvard L. Rev. 2006; [www.hei-nonline.org](http://www.hei-nonline.org), [2007-02-25].

9. The Federalist Papers <http://www.constitution.org> [2007-05-25].

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

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

12. Zeigler H. Politinė bendruomenė. Kaunas, Littera Universitati Vytauti Magni, 1993.

### Praktinė medžiaga

13. *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).
14. *Wayman v. Southard*, 23 US 1 (1825).
15. *United States v. Nixon* 418 U.S. 683 (1974).
16. *Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111 (1979).
17. *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).
18. *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 (1997).

*Įteikta 2007 m. liepos 5 d.*

*Priimta publikuoti 2007 m. gruodžio 5 d.*