

## KONSTITUCINĖ TEISĖ

### VALDŽIŲ PADALIJIMO TEORIJA IR JOS ĮGYVENDINIMO MODELIAI: KRITERIJŲ KOKYBĖS PROBLEMA

**Doc. dr. Gediminas Mesonis**

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedra  
Ateities g. 20, LT–08303 Vilnius  
Telefonas 271 45 46  
Elektroninis paštas gedmes@mruni.lt

*Pateikta 2004 m. rugsėjo 7 d.*

*Parengta spausdinti 2004 m. gruodžio 30 d.*

**Pagrindinės sąvokos:** valdžių padalijimo doktrina, valstybės valdymo forma, vykdomoji valdžia, teisminė valdžia, įstatymų leidžiamoji valdžia, stabdžių ir atsvarų sistema, konstitucija, konstitucinės valdžių padalijimo sąrangos stabilumas.

### S a n t r a u k a

Straipsnio tikslas – parodyti valdžių padalijimo teorijos kilmę, jos raidą ir šiuolaikinį požiūrį į jau klasikine tapusią teoriją. Straipsnyje pabrėžiama valdžių padalijimo teorinio ir praktinio paveldo specifika.

Valdžių padalijimo problematika yra reikšminga ir šių dienų Lietuvos konstitucionalizmo raidai, nes kaip tik šiuo metu yra gana daug siūlyimų organizuoti referendumus, keisti konstituciją sukuriant dvejų rūmų parlamentą, plėsti prezidento galias, įvesti renkamus teisėjus. Taigi netiesiogiai pripažįstama, jog dabartinis valdžių padalijimo modelis yra negeras, nes priešingu atveju nereikėtų jo keisti.

Straipsnyje ieškoma atsakymų į klausimus: koks valdžių padalijimo modelis yra geriausias?; kokie kriterijai suteikia galimybę valdžių padalijimo modelį vertinti kokybinių kriterijų lygmeniu?; ar nuolatinis valdžių padalijimo modelio tobulinimas keičiant konstitucijas nepažeidžia konstitucijos stabilumo vertybės?

Straipsnio pabaigoje formuluojamos išvados. Jose atsakoma į iškeltus klausimus, apibrėžiamas dviejų siekiamybių – konstitucijos stabilumo ir valdžių padalijimo santykis.

### 1. Konceptijos kilmė ir raida

**Antika: pirmieji bandymai pagrįsti poreikį riboti valdžią.** Jau Antikos laikų mąstytojai konstatavo, kad valdžia ne visuomet yra gėrio ir pažangos šaltinis. Senovės Graikijoje buvo konstatuotas akivaizdus valdžios polinkis piktnaudžiauti įgaliojimais, traktuoti teisingumą subjektyviai. Platonas vienas pirmųjų, suprasdamas neigiamus neribotos valdžios pa-

darinius, knygoje „Valstybė“ siūlė savitą valdžios ribojimo mechanizmą. Doktrinos, turinčios šimtmečių istoriją, kontekste Platono modelį reikia vertinti kaip utopiją, neįgyvendinamą net Platono laikų praktikoje. Tačiau tai buvo vienas pirmųjų žingsnių link didžiosios valdžių padalijimo koncepcijos. Graikų mąstytojas visuomenę skirstė į tris klases: darbininkus, sargybinius (kurie savo ruožtu skirstomi į karius ir valdovus) ir filosofą-karalių [19, p. 24–60]. Platonas pagrindą taip padalyti funkcijas tarp visuomenės narių siejo su asmeniniais gebėjimais, todėl priklausymo klasei, filosofo nuomone, paveldėti negalima. Platonas siūlė siekiant veiksmingo valdymo kovoti su nuosavybe. Mąstytojas, būdamas įsitikinęs, kad gerovė pražūtingai veikia valdymo kokybę, visas valdžios galias skyrė karaliui-filosofui, vieninteliam, turinčiam gabumų įgyvendinti numatytas funkcijas [20, p. 94]. Platonas nematė galimybės varžyti karaliaus-filosofa nei įstatymais, nei kokiais kitais būdais. Filosofo nuomone, piktnaudžiavimą valdžia ribotų paties karaliaus-filosofa išsilavinimas ir nuosavybės teisės ribojimas visuomenėje. Platono idėjų gyvybingumą rodo ir jų populiarumas Voltero epochoje, kai apsišvietusio monarcho instituto reikalingumas buvo grindžiamas teorijoje ir plačiai diskutuojamas visuomenės. Aristotelis Platono teoriją koregavo ir plėtojo, suabejojęs karaliaus-filosofa neatimama teise valdyti. Aristotelio teorijoje valdžios galios buvo dalijamos tarp monarchų, aristokratų ir demokratinės klasių [27, p. 23–24]. Tad skirtingai nei Platonas, Aristotelis paveldimą priklausymą klasei vertino teigiamai.

Senovės Romoje valdžios sąrangos problematika buvo plačiai nagrinėjama Polibijaus, Cicerono ir kitų mąstytojų. Šios epochos mokslui turėjo įtakos senovės Graikijos mąstytojų darbai, Romos valstybės istorinė ir teisinė patirtis. Ciceronas, pripažindamas prigimtinę teisę, kylančią tiek iš pasaulį valdančios Dievo apvaizdos, tiek iš protingos ir visuomeniškos žmonių prigimties, valstybę vadina *res populi* (*res publica*).<sup>\*</sup> Nuo Cicerono laikų valstybė – žmonių reikalas, nes valdžia kyla iš kolektyvinės tautos galios. Jis skelbė, kad pareigūnas, atlikdamas savo pareigą, remiasi įstatymu ir pats yra įstatymo statytinis [20, p. 179–199]. O bendrieji įstatymai yra pavaldūs Dievo įstatymui, kuris aukščiau už žmonių pasirinkimą ar institucijas. Suprasdamas valdžios ribojimo reikalingumą, Ciceronas jį matė įstatymuose ir Dievo įstatyme (doroviniame, aukštajame teisės principu). Kaip ir senovės Graikijos teorinis paveldas, Cicerono idėjos buvo populiarios viduramžiais ir vėlesniais amžiais. Antikoje suformuluota išvada, valdžią kildinanti iš tautos, yra aktuali šių dienų doktrinoje. Nors senovės Graikijoje ir Romoje buvo suprantama valdžios galių ribojimo būtinybė, ji buvo matoma valdančiųjų doroviniuose principuose, išsilavinimo garantijose ir dieviškuose įstatymuose. Net Seneka savo pamokymuose žmogui ir valdovui nekėlė valdžios pasidalijimo būtinybės, o tuo labiau nesiūlė kokio nors valdžios svėrų mechanizmo, apsiribodamas siūlymu valdovui: „(...) gyvenk su žmonėmis taip, tarsi Dievas tave matytų, kalbėkis su Dievu taip, tarsi žmonės tave girdėtų [21, p. 27]. Antikinė teorija nenurodė jokio valdžios ribojimo mechanizmo jos sąrangos formose, o ir pats padalijimo tikslas nebuvo aiškiai pagrįstas ir suformuluotas. Nors šioje epochoje pradėti vartoti terminai „demokratija“ ir „respublika“, tačiau didžioji Antikos teorijos spraga – žmonių nelygybė, numatanti vergovę. Tad ta graikiškoji demokratija ir romėniškoji respublika tebuvo demokratija ir respublika labai apibrėžtam laisvų piliečių būriui. Antikinė teorija demokratijos ir respublikos nesiejo su nelaisvais žmonėmis, tai buvo dar ne jiems taikytinos sąvokos.

**Viduramžiai ir Renesansas: valdžių padalijimo doktrinos teorinės prielaidos.** Šie fundamentalūs klausimai buvo išspręsti daug vėliau – XVII–XVIII amžiuje. Reikšmingą postūmį teoriniam valdžios padalijimo doktrinos lūžiu turėjo krikščionybės filosofija, o ypač protestantiškoji epocha – Reformacija. Reformacijos, Šviečiamojo amžiaus, Atgimimo epochos nubrėžta teisinė ir politinė kultūra yra pamatinė anglosaksų kraštuose iki šių dienų. Ko-

---

<sup>\*</sup> Sąvokos „demokratija“ ir „respublika“ yra artimos, net tapačios savo turiniu. Jos abi įvardija žmonių valdžią. Todėl pasakymas „demokratinė respublika“ Antikos epochoje būtų nesuprantamas, nes abi sąvokos reiškė tą patį, tik sąvoka „demokratija“ sietina su graikų, o „respublika“ su romėnų teoriniu paveldu. Gerokai vėliau teisės ir politikos mokslų doktrinos sąvoką „demokratija“ susiejo su teisiniu-politiniu režimu, o sąvoką „respublika“ – su valstybės valdymo forma.

kybinius sampratos apie valstybę, žmogų, valstybės mechanizmą pokyčius lėmė filosofinių nuostatų kaita, ir fundamentalieji gamtos mokslų atradimai. Protestantizmo pradininkai M. Liuteris, Ž. Kalvinas ir Erazmas, pripažindami Šventąjį Raštą aukščiau Bažnyčios, sudarė prielaidas mokslo plėtotei. Protestantų nuomone, pasikliovimas Bažnyčios autoritetu galėjo vesti į sielos pražūtį, todėl tik asmeninis visapusiškas problemos pažinimas galėjo garantuoti išganymą. Tad teko iš naujo vertinti žmogų, o kartu ir valstybę, kurioje jis gyvena. Protestantiškoji etika, protestantiškoji vertybių sistema davė galingą ir naują impulsą ir užduotį žmonijai – pažinti, stengtis pažinti. Neatsitiktinai žymiausi filosofai visuomenės šuolį į kapitalizmą sieja su protestantiškosios vertybių sistemos įsigalėjimu. M. Veberis drąsiai ir nedvejodamas tvirtina, jog „modernus žmogus, (...) paprastai nepajėgia įsivaizduoti, kokią iš tikrųjų *didelę* įtaką darė religinės idėjos žmonių gyvenimo būdui, kultūrai ir nacionaliniam charakteriui“ [24, p. 164]. Ta įtaka ryškėjo ir mokslo bei visuomenių mąstymo paradigmu kaitoje.

Tos epochos gamtos mokslų atradimai buvo ne mažiau reikšmingi ir visuomenės vystymosi perspektyvoms. Iki I. Niutono (1642–1727) atradimų pasaulio pažinimo galimybė filosofijoje buvo vertinama gana skeptiškai. Buvo pabrėžiamas pasaulio nepažinumas ir visos pastangos tai įveikti vertinamos kaip iš principo nekeičiančios pasaulio nepažinumo. I. Niutonas savo atradimais grindė sensacingai naują realiją. Naujieji atradimai teigė, jog pasaulis yra ne tik kad pažinus, bet ir jam (kaip mechanizmui) būdingi dėsniai, kuriuos galima pastebėti ir matematiniais metodais fiksuoti. N. Koperniko (1473–1543), G. Galilėjaus (1564–1642) moksliniai atradimai teigė pasaulio pažinimo galimybę. Vokiečių mokslininko astronomo J. Keplerio (1571–1630) atrasti planetų judėjimo dėsniai netiesiogiai skelbė, kad jeigu galima nustatyti planetų judėjimo principus astronomijoje, tai valstybės veiklos mechanizmo pažinimas yra kur kas lengvesnis uždavinys. Nuo tada ir valstybės veikla buvo suvokiama kaip mechanizmas, kuriam būdingi dėsniai ir principai ir kuris gali tapti rimtų tyrimų objektu.

Tad prieš pasirodant valdžių padalijimo teorijai pasaulio supratimas įgavo naujus pagrindus. Pirma, pripažinta, kad žmogus yra didžiausia vertybė, kuriai, kaip laisvai asmenybei, lemta maksimaliai stengtis pažinti aplinką. Antra, pasaulis yra pažinus, jo dėsnius galima fiksuoti ir prognozuoti. Antrasis aspektas leido nebijoti valstybę suvokti kaip mechanizmą, kurio veiklos principai yra pastebimi, fiksuojami ir kuriems žmogus gali ir turi daryti įtaką. Šių dviejų principinių filosofinių aspektų Antikoje ir viduramžiais nebuvo, jie tik tapo prielaida formuluoti valdžių padalijimo principą ir jo turinį.

Tuomet valdžia, jos šaltinis, sąrangos ypatybės tapo daugelio autorių tyrimų objektu. Tačiau domėjimosi prizmės nebuvo vienareikšmės. Dalis žymių autorių tyrimo kryptimi pasirinko valdžios efektyvumo problemą, kita dalis efektyvumą siejo su tautos suvereniteto ir žmogaus teisių saugos aspektais. Štai N. Makiavelis savo veikaluose, siūlydamas geresnio valdymo formos receptus, mažiausiai rūpinosi žmogumi kaip valstybės nariu, prioritetu laikydamas valdžios išskeltų uždavinių sprendimo sėkmingumą. N. Makiavelio valdymo filosofiją gali atspindėti keletas jo teiginių: „jog valdovas, ypač naujas valdovas, negali vadovautis visu tuo, dėl ko žmonės yra laikomi gerais, kadangi, norėdamas išsaugoti valstybę, dažnai esti priverstas sulaužyti savo žodį, nepaisyti artimo meilės, žmogiškumo ir religijos“. Kalbėdamas apie klastą N. Makiavelis teigė, jog jos „visada reikia tiems, kurie nori, pradėję nuo menko nieko, iškilti iki aukštybių“ [15, p. 67 ir 249]. Tokių „sėkmingos“ vadybos ir psichologijos receptų apstu šio mąstytojo veikaluose. Šitų pamokymų tikslas – padėti pasiekti ir išlaikyti valdžią. Šiais principais noriai vadovaujamosi valdymo praktikoje iki šių dienų. Suprantama, kad žmogus, tautos suverenitetas į šią sistemą neįeina. Šios koncepcijos esmė yra vadybos efektyvumas. Ir kaip akivaizdžiai makiaveliškoji koncepcija kontrastuoja su beveik tuo pat metu egzistavusia protestantų (pvz., kalvinistų) koncepcija, jog „(...) kiekvieną kartą, kuomet jūs turite reikalų politiniuose valstybės reikaluose su tikruoju kalvinizmu, jūs jį atpažįstate per ištikimybę ir paklusnumą Dievo žodžiui“ [16, p. 102]. Ir tai yra ne tik deklaratyvios (kaip šiuolaikinėje epochoje gali pasirodyti), bet ir gana praktiškos pasaulėjautos nuostatos.

Tad dar prieš sukuriant valdžių padalijimo teoriją, protestantizmo etikos ir tikslųjų mokslų įkvėpti mokslininkai pradeda su dar didesniu atidumu nagrinėti valstybę, jos veikimo

mechanizmą, žmogaus vietą ir reikšmę šioje sistemoje. Iš pagrindų išstudijuotas antikinis paveldas. Iki šiol nežinomo autoriaus „*Vindiciae contra tyrannos*“ („Sukilimas prieš tironus“) veikalas buvo labai populiarus tarp prancūzų hugenotų, kurie atvirai abejojo monarchu kaip vieninteliu valdžios absoliutu. O Ž. Kalvino pasekėjo T. Beze kūrinys „*De jure magistratum*“ („Apie valdančiųjų teisę“) tapo reikšmingu to meto kūriniumi apie valdžios šaltinio problemą. Autorius, šv. Baltramiejaus nakties įvykių paveiktas, pripažino tautos teisę kovoti su neteisinga ir bedieviška valdžia [11, p. 758]. Tad principui „visa valdžia nuo Dievo“ atsirado teorinė opozicija. Kitas protestantiškosios krypties atstovas kalvinistas J. Altiuseris veikale „Politika“ (*Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*) (1603), analizuodamas valstybės sąrangos sistemą, jau nedvejojamas rėmėsi tautos suverenitetu kaip valdžios formavimo šaltiniu [16, p. 50–90]. Tad pačios valdžių padalijimo teorijos pagrindas jau buvo tvirtas.

Svarbiu ir vienu iš pirmųjų valdžių padalijimo teorijos žingsniu reikia pripažinti T. Hobso darbus. Veikaluose autorius, nors ir neformuluodamas dabar mums priimtinos valdžių padalijimo doktrinos, sudėjo svarbiausius tos epochos filosofinius akcentus, kurie sudarė prielaidą D. Lokui sukurti pačią valdžių padalijimo teoriją. Tad kokias išvadas padarė T. Hobsas? Pirmiausia, analizuodamas žmogų ir visuomenę, autorius pasiekė tokį pragmatizmo lygį, jog pasidarė įmanoma vartoti *socialinės fizikos* sąvoką. Tai reiškia, jog visuomeniniai procesai, žmogaus vieta valstybėje nebebuvo mistifikuojami, o buvo ieškomas tikslus (kaip tai būdinga fizikai) procesų fiksavimo ir korekcijos metodas. T. Hobsas žmogų suprato kaip individą, kuriam nesvetimas egoizmas, agresyvumas, neprincipingumas. Logika suflevavo, jog tokį žmogų reikia riboti. Išėitį, ribojančią žemiausius žmogaus instinktus, autorius matė visuomeninėje sutartyje, kurios pagrindu yra kuriama valstybė. T. Hobso nuomone, sudarydami tokią sutartį, žmonės atsisako dalies savųjų teisių, todėl galimas taikus sugyvenimas visuomenėje. Tad nuo T. Hobso laikų valstybė jau nebe neišvengiamas blogis, o reikšminga institucija, garantuojanti visuomenės vystymosi perspektyvas. Kadangi valstybė yra žmonių sutarties pagrindu atsiradusi institucija, todėl, T. Hobso nuomone, būtina ieškoti ir kurti tokios institucijos veiklos principus. Pripažindamas, kad daugumos suverenumas yra neginčijamas, autorius taip pat pabrėžė idealios valstybės valdžios aparato veiklos būtinumą, nes tik toks jis galėjo garantuoti visuomenės interesus. Tad nors ir tiksliai nepabrėždama būtinumo dalyti suvereno valdžią į atskiras šakas, jis šią problemą palieka ateičiai. Buvo akivaizdu, kad valdžios institucijų sąrangos problemos tampa išskirtiniu domėjimosi ir analizės objektu. Tačiau jau ne T. Hobsas, o kitas žymus anglas D. Lokas pirmasis pateikė naują konkretų valdžių padalijimo modelį.

**D. Lokas: pirmoji valdžių padalijimo teorijos koncepcija.** Anglijoje iki 1688 m. Šlovingosios revoliucijos valdžių padalijimo samprata nedaug skyrėsi nuo Aristotelio pasiūlytosios. Aristotelio teorijoje galių dalijimas klasėms atspindėjo ikirevoliucinės Anglijos valdymo modelio institucijas – monarchą, Lordų Rūmus ir Bendruomenių Rūmus [1, p. 54]. D. Lokas valdžių padalijimo modelį savo garsiajame veikale „Du traktatai apie vyriausybę“ „*Second Treatise of Government*“, išleistame 1690 m. (parengtas 1679–1681 m.), suprato ir išdėstė jau naujoviškai. Galima teigti, jog 1689 m. priimtas „Teisių bilis“, numatantis konstitucines parlamento garantijas, jau atspindėjo D. Loko valdžių padalijimo modelį [25, p. 114]. Autorius atskiria įstatymų leidžiamąją valdžią nuo įstatymų vykdomosios bei sąjunginės (federacinės) valdžios. D. Loko nuomone, įstatymų leidžiamoji (parlamentas) turi kurti ir priimti įstatymus, vykdomoji (vyriausybė) – juos įgyvendinti, o federacinei (sąjunginei) valdžiai turi priklausyti visi užsienio politikos įgaliojimai. Tad D. Lokas vykdomąją valdžią padalijo į dvi šakas. Jų atsakomybės ir įgaliojimų skirtumus atspindi vidaus ir užsienio reikalų specifika. Teismų autorius neįvardija kaip savarankiškos valdžios šakos, jų veiklą matydamas kaip vieną iš vykdomosios valdžios veiklos funkcijų. Toks teisminės valdžios traktavimas turi tam tikrą loginę prasmę, ir ją absoliučiai paneigti būtų nelengva net ir šiandien. Dalis autorių mano, jog numatymas galimybės teismams vadovautis tik įstatymu ir tik juo remiantis vykdyti teisingumą, labiau primena D. Loko nei Š. L. Monteskjė įvardytą teismų vietą ir funkciją.

Išskirdamas valdžias D. Lokas teigė, jog šios trys valdžios nėra ir negali būti lygios savo įgaliojimų apimtimi. Prioritetas teikiamas įstatymų leidžiamajai valdžiai, kuri, jo nuomone, yra aukščiausia ir vadovauja visoms kitoms [12, p. 69–77]. D. Lokas valdžių padalijimo doktrinoje, dalydamas valdžių įgaliojimus, neteikė reikšmės valdžios šakų galių sulyginimui. Parlamento dominavimo teorija (*The Doctrine of Parliamentary Supremacy*) yra aktuali ir šiandieninės Anglijos konstitucinėje teisėje [1, p. 60]. Tokį D. Loko modelio turinį lėmė istorinė Anglijos patirtis. Anglijos parlamentas, nors ir turėdamas 700 metų istoriją, jam būdingas galias turėjo ginti Šlovingosios Revoliucijos metu. Stiuartų dinastijos atstovų valdymo metodai skatino teorijų, skelbiančių monarcho valdžios apribojimo būtinumą, atsiradimą. Revoliucijos epochoje, 1649 m., buvo mėginta keisti valdymo formą. Parlamentui panaikinus Lordų Rūmus, Anglija buvo paskelbta respublika. Tačiau nesant stiprios vykdomosios valdžios, šalyje įsigalėjo anarchija ir atsirado sąlygos O. Kromvelio diktatūrai, kuri varžė taip garbintą parlamentarizmą [25, p. 118–120]. Nors 1660 m. Anglijoje monarchija buvo restauruota, monarchai neatgavo tokių įgaliojimų, kuriuos turėjo prieš revoliuciją. D. Loko valdžių padalijimo doktrina, skelbusi parlamentą pirmuoju valdžių grandinėje, galutinai įsitvirtino Anglijos konstitucinėje teisėje. Monarchai, po restauracijos nors ir išsaugoję šią instituciją, nuosekliai netekdavo galių – jos atitekdavo įstatymų leidžiamajai ar vykdomajai institucijoms.

**Š. L. Monteskjė: prancūziškasis koncepcijos tobulinimo etapas.** Prancūzo Š. L. Monteskjė (1689–1755) teorija taip pat rėmėsi Anglijos buržuazijos kovos su absoliutizmu patirtimi [18, p. 285–300]. Š. Monteskjė jau neabejodamas teigė, jog laisvė daryti tai, ką leidžia įstatymai, gali būti įgyvendinta tik valstybėje, kurioje egzistuoja valdžių padalijimas. Jis rašė: „Pernelyg didelė valdžia, staiga suteikta respublikoje vienam piliečiui, sukuria monarchiją arba netgi daugiau nei monarchiją. Ir bus viskam galas, jeigu vienas ir tas pats asmuo ar organas vykdys visas tris valdžias“ [18, p. 297]. Tad nuo šiol valdžių padalijimo teorija yra ne siektinas idealas, o valstybės valdžios sąrangos privalomasis atributas. Padalijimų teorija yra išsamiai išdėstyta Š. Monteskjė knygoje „Apie įstatymų dvasią“ („*De L'Esprit de Lois*“). Remdamasis Anglijos konstitucinių teisinių santykių praktika, autorius pergrupuodamas D. Loko modelyje minimas valdžios šakas, išskyrė tris valdžios šakas, kurios ir šiandien visuotinai pripažįstamos. Tai įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji ir teisminė. Š. Monteskjė, skirtingai nei D. Lokas, manė, jog teisminės ir vykdomosios valdžios sujungimas teismus gali paversti engėjais, todėl atskyrė teismus į savarankišką, su vykdomąja valdžia nesietiną instituciją. Apibrėždamas viziją, kaip turėtų atrodyti įstatymų leidžiamoji valdžia, Š. Monteskjė išskyrė dviejų šakų atstovaujamoji organą, susidedantį iš „kilmingųjų“ ir „tautos atstovų“ rūmų. Šie du rūmai turėtų, autoriaus nuomone, atsverti vienas kitą ir neleisti įstatymų leidžiamajai institucijai pavirsti despotiška. Tačiau, pripažindamas kilmingųjų luomui atskirą atstovavimą, Š. Monteskjė netiesiogiai neigė žmogaus lygiateisiškumo dėl socialinės padėties principą. Šiuo aspektu Š. Monteskjė teorijoje galime pastebėti tam tikrą prieštaravimą. Stodamas prieš tironiją kaip blogį, autorius sutinka, kad egzistuočių atstovaujamosios institucijos rūmai, ginantys kilmingųjų interesus. Puritoniškojoje filosofijoje pripažinus kilmingųjų luomą, valdžių padalijimas netenka prasmės, nes pripažinus kilmingųjų luomą neigiama žmonių lygybė, o kartu pažeidžiamos dalies žmonių teisės. Ž. Ž. Ruso savo veikale „Apie visuomeninę sutartį“, vienareikšmiškai atmesdamas aristokratijos egzistavimą, filosofiniu požiūriu netiesiogiai geriau pagrindė valdžių padalijimo reikalingumą, nors paties principo ir nesuformulavo.

Reikia paneigti dažnai literatūroje pasitaikantį teiginį, jog Š. Monteskjė pagrindė griežtą valdžių padalijimo modelį. Tai buvo padaryta gerokai vėliau Amerikoje. Išskirdamas tris jau minėtas valdžios grandis Š. Monteskjė nediršo teigti, jog jos turėtų būti griežtai apibrėžtos ir tarp jų turėtų būti pusiausvyra. Teisės viešpatavimo principas vertė Š. Monteskjė teigti, jog vienintelė institucija, priimanti įstatymus, – įstatymų leidžiamoji valdžia vis dėlto turi tam tikrą *prioritetą*. Kitos dvi valdžios grandys tik vykdo, įgyvendina įstatymus, nes teisės kūrimas – svarbiausioji funkcija yra tik atstovaujamosios institucijos prerogatyva. Todėl vertindami Š.

Monteskjė teorijos turinį, galėtume teigti, jog autorius labiau pagrindė socialinių grupių pusiausvyros galimybę nei valdžių padalijimą, kaip jį mes suprantame šiandien.

Autorius suprato ir tai, kad valdžių padalijimas, nenumatantis bendradarbiavimo galimybių, gali tapti ir destruktivių procesų valstybėje plėtros priežastimi [27, p. 83–107]. Tačiau, skelbdamas valdžių padalijimo būtinumą, Š. Monteskjė tik pradėjo formuluoti abipusių atsvarų mechanizmo reikalingumo problemą, kurios išspėndimas leistų reguliuoti valdžių konfliktus. Tad kalbėdamas apie galių pusiausvyrą Š. Monteskjė iš principo tik atkartoj D. Loko teoriją, papildydamas ją tuo, kad teisminę valdžią išskyrė į savarankišką.

Didžioji prancūzų revoliucija Š. L. Monteskjė pasiūlytą valdžių padalijimo principą pavertė fundamentaliu konstituciniu principu, atsispindėjusiu daugelyje XIX–XX amžių konstitucijų. Jau pirmoji Prancūzijos Didžiosios Revoliucijos epochoje 1791 m. priimta Konstitucija atspindėjo valdžių padalijimo principą [25, p. 97]. Ji numatė, jog vykdomoji valdžia priklauso karaliui ir vyriausybei, o parlamentas atstovauja įstatymų leidžiamajai valdžiai. Taip pat buvo numatytas svertų mechanizmas. Karalius naudojosi veto teise. Parlamento priimti aktai privalėjo būti pasirašyti monarcho. Karalius, vetuodamas Parlamento aktus, vykdė savo konstitucinę teisę ir pareigą, o kartu ir parlamentinės valdžios atsvarą. Tačiau greitų permainų trokštančiam parlamentui buvo sunku per savo apribotas teises įžvelgti valstybės perspektyvą. Monarcho veto buvo traktuojamas kaip mėginimas susigrąžinti neseniai turėtas monarcho privilegijas ir absoliučią valdžią. T. Karlailis knygoje „Prancūzijos Revoliucijos istorija“ valdžių padalijimo modelio žlugimą sieja su neatsakinga vykdomosios valdžios elgsena. Autoriaus nuomone, karalius privalėjo suprasti, jog bekompromisis, nors dažniausiai ir pagrįstas, veto tuo metu išreiškė ne pusiausvyros atkūrimą, o visuomenės ir parlamento provokavimą spręsti problemas smurtu. Žlugus Prancūzijos monarchijai, visa valdžia buvo sutelkiama įstatymų leidžiamosios institucijoje. Tiek vykdomoji, tiek teisminė valdžios tapo priklausomos. Valdžių pusiausvyra buvo sugriauta, nors neseniai valdžių padalijimo principas bei jo svarba buvo neginčijami. Visą valdžią įgijusi institucija be jokios kontrolės priiminėjo įstatymus ir vykdė tiek vykdomajai, tiek teisminei valdžiai būdingas funkcijas. Š. L. Monteskjė idėjos praktikoje buvo užmirštos ir iškreiptos. Konventas pats teisė ir priėmė nuosprendį monarchui, kūrė teismus, kurie visiškai priklausė nuo įstatymų leidžiamosios institucijos. Vieno asmens tironiją pakeitė grupės išrinktųjų nekontroliuojama valdžia. Naujoji tvarka savo veiklos metodais buvo žiauri, kaip ir Senojo Režimo (*Ancient Regime*) despotizmas [6, p. 781]. Anglijos bei kitų valstybių patirtis rodė, jog tai prielaida atsirasti diktatūroms. Prancūzijoje įvyko restauracija, du dešimtmečius gyvavo Napoleono imperijos režimas, kol diegiant valdymo formas vėl buvo grįžta prie Š. L. Monteskjė idėjos. Buvo akivaizdu, kad valdžių padalijimo teorija be aiškaus ir pagrįsto realizavimo modelio lieka tik teorija. Prancūzijos istorinė patirtis rodė, jog bet kokios pastangos greitai sukurti efektyvų valdžių padalijimo modelį gali baigtis žiaurių diktatūrų įsigalėjimu. Teorinis apvalkalas be pagrįsto valdžių padalijimo mechanizmo negali garantuoti normalaus valdžios grandžių sugyvenimo. Nenuostabu, jog Š. Monteskjė tėvynė išgyveno sudėtingas valstybės formų kaitos apraiškas. O nesėkmingų valdymo formų kaita net teorijoje vertė abejoti valdžių padalijimo principo reikalingumu ar savita jo interpretacija.

Tad valdžių padalijimo teorijos atstovai jau neabejojo, jog toks funkcijų pasidalijimas yra reikalingas. Tačiau liko atsakyti į ne mažiau sudėtingus klausimus dėl valdžių padalijimo modelio, nes doktrina iš valdžių padalijimo modelio reikalavo ne tik sistemos, kuri garantuotų žmogaus teises, bet ir kuri būtų efektyvi sprendžiant uždavinius ir iššūkius, iškylančius valstybei. Dvi valstybės valdžios organizavimo funkcijos minimos ir doktrinoje: „Valstybės valdžios paskirtis žmogaus teisių saugos požiūriu yra prieštaringa: ji paslauga žmogaus teisėms ir grėsmė joms. Iš čia – dvi užduotys valdžios organizacijai: tramdyti valstybinę valdžią, kad ji nesavivaliautų asmens atžvilgiu, ir kartu ją aktyvinti, kad valdžia veiksmingai talkintų savo piliečiams, saugant ir įgyvendinant jų teises“, „Todėl kartu su grynai teisinėmis problemomis teisinei valstybei tenka spręsti ir politines – valdžios efektyvaus organizavimo, (...) problemą [26, p. 535].

**Amerikietiškoji stabdžių ir atsvarų sistema: teorija ir praktika.** Svarbų etapinių vaidmenį valdžių padalijimo doktrinos plėtrai turėjo Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucinės teisės doktrina. Būtent šioje šalyje valdžių padalijimo principas ne tik įgijo fundamentalią teorinę motyvaciją, bet ir unikaliai pasiteisinusią realizacinę išraišką. Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucinės teisės doktrina sugebėjo įvertinti teorinį ir praktinį valstybės modelių kūrimo patirtį. Buvo remtasi D. Loko, Š. L. Monteskjė, Ž. Ž. Ruso, T. Hobso teoriniais darbais bei Jungtinių Amerikos Valstijų ir kitų Europos valstybių istorine patirtimi [27, p. 131–133]. Ypač didelę reikšmę JAV valdžių padalijimo doktrinai turėjo anglų teisininkų darbai. V. Blekstono „Analysis of the Laws of England“ (1750), „Law tracts“ (1762), „Commentaries of the laws of England“ (1765) buvo išsamiai studijuojami rengiant Jungtinių Amerikos Valstijų Konstituciją. Tačiau reikšmingiausią vaidmenį suvaidino Jungtinių Amerikos Valstijų kūrėjai T. Džefersonas, D. Madisonas, A. Hamiltonas, D. Džejus ir kiti. Valdžių padalijimo teorinis pagrindas buvo išdėstytas garsiojoje straipsnių serijoje „Federalistų raštai“. Remdamiesi teoriniu ir praktiniu paveldu „Federalistų raštų“ autoriai aiškiai suformulavo principus, kuriais vadovaujantis turėtų būti kuriama valdžios institucijų sąveika. Iš principo „Federalistų raštų“ autoriai Š. L. Monteskjė pritarė tik tuo aspektu, jog taip pat išskyrė tris valdžios šakas [8, p. 276–281, 288–291, 369–370]. „Federalistų raštų“ autorių pasaulėžiūrą lėmė angliškas, prancūziškasis teorinis paveldas ir puritoniškoji pasaulėžiūros tradicija. A. Hamiltonas nuolat pabrėžė žmogaus savanaudiškumą siekiant valdžios ir ją pasiekus, o tai skatino ieškoti ir sukurti valdžios institucijų kontrolės mechanizmą. Tad buvo manoma, kad būtina sukurti konstitucinės kontrolės mechanizmą. Atkreiptinas dėmesys, kad kuriant šį mechanizmą reikšmingą vaidmenį suvaidino neigiamas atskirų valstijų valdžios institucijų tarpusavio sugyvenimo patyrimas. Tad „federalistai“ rėmėsi ne tik europiniu teoriniu paveldu, bet ir gausiu Naujojo pasaulio patyrimu.

D. Madisonas teigė, jog konstitucinių rėmų, apibrėžiančių kiekvienos valdžios įgaliojimus, nepakanka. Jis teigė, jog reikalingas mechanizmas, tam tikra sistema, kuri garantuotų permanentinę savireguliacinę valdžios grandžių abipusę kontrolę [14, p. 288–289]. Tokius bendradarbiavimo ir kontrolės principus amerikiečiai pavadino „stabdžių ir atsvarų“ sistema (*cheks and balances*) [13, p. 70–96]. Ši sistema turėjo garantuoti, kad kiekviena iš valdžios šakų turėtų galimybę užkirsti kelią kitos neteisėtai veiklai ir taip apginti teisės saugomas vertybes. Pusiausvyrai išsaugoti buvo siūloma riboti vienos iš valdžių galimybę daryti įtaką teisėtai kitos veiklai. Ši sistema tam tikra prasme atspindėjo niutoniškąjį pasaulio dinaminės pusiausvyros principą. Akivaizdu, jog ši valdžių padalijimo koncepcija skiriasi nuo angliškosios, kur parlamentas turi išskirtinę poziciją. D. Madisonas, suprasdamas tironijos pavojų, kaip jo subjekta, skirtingai nei D. Lokas, įžvelgė ne tik vykdomąją, bet ir įstatymų leidžiamąją valdžią. D. Loko epochoje valdžių padalijimu buvo siekiama riboti monarcho galias, valdžios svertus atiduodant parlamentui. Jungtinių Amerikos Valstijų „federalistų“ modelyje yra įvertintas neribotos įstatymų leidžiamosios valdžios pavojus bei stiprios ir dinamiškos įstatymų vykdomosios institucijos reikalingumas. Parlamentų tironijos istoriniai pavyzdžiai (Didžiosios Prancūzų bei Anglų revoliucijų laikotarpiu) buvo akivaizdūs. T. Džefersonas, žymus Jungtinių Amerikos Valstijų istorinis ir politinis veikėjas, tvirtino, kad laisvuose rinkimuose išrinktas despotizmas – tai ne ta valdymo forma, dėl kurios vertėjo kovoti [27, p. 181].

Pripažindami valdžių padalijimo reikalingumą amerikietiškojo modelio kūrėjai pabrėžė ne tik patį padalijimo aspektą, bet taip pat nurodė, jog įgaliojimų pasidalijimas negriauna valstybinės valdžios vieningumo. Todėl jau pačiame padalijime glūdi bendradarbiavimo reikalingumo principas. Vienos iš valdžių galimos diktatūros pavojus skatino ne tik doktrinoje pagrįsti „stabdžių ir atsvarų“ sistemos reikalingumą, bet ir pasiūlyti įgyvendinimo modelį. Ši sistema remiasi keliais principais. Pirma, visos valdžios šakos turi skirtingą formavimo šaltinį. Antra, visos valstybinės valdžios institucijos turi skirtingą įgaliojimų laiką. Trečia, kiekviena iš valdžios šakų turi galimybę neutralizuoti kitų institucijų uzurpatoriškas pretenzijas. Šio principo įgyvendinimas suteikė Kongresui teisę atmesti prezidento pasiūlytus įstatymų projektus, Senatui – atmesti Prezidento siūlomą kandidatūrą užimti aukščiausius administracijos

postus, kai tokiam paskyrimui reikia Senato sutikimo. Šalies prezidentui suteikia galimybę pasinaudoti jam suteikta veto teise, kuri įveikiama tik kvalifikuota Kongreso abiejų rūmų balsų dauguma. Aukščiausiasis Teismas buvo įkurtas kaip aukščiausioji apeliacinė instancija ir kaip pirmos instancijos teismas bylose, kurių kategorija yra įvardyta Konstitucijoje. A. Hamiltonas skelbė, kad, esant įstatymų leidžiamosios institucijos priimtų norminių aktų konkurencijai su konstitucijos normomis, teismai turi vadovautis konstitucijoje išdėstytomis teisės normomis. Doktrina bei konstitucinių teisinių santykių patirtis paskatino 1803 m. Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiojo Teismo nagrinėtoje byloje *Merburis prieš Madisoną (Marbury versus Madison)* suformuluoti principą, skelbiantį, kad teismas gali spręsti įstatymų atitikties šalies konstitucijai klausimą bei pripažinus juos antikonstituciniais jų netaikyti [4, p. 29–32]. Stabdžių ir atsvarų mechanizmas, numatydamas padalytų valdžios šakų galių atsvaros galimybes, svarbią vietą skyrė vykdomajai valdžiai, kuri tapo ne tik stipri, bet ir dinamiška bei vieninga. Valdžių padalijimas garantavo daugumos valdžią (per atstovaujамąją instituciją), taip pat šios valdžios apribojimą per „stabdžių ir atsvarų“ mechanizmą, saugantį mažumą nuo tautos daugumos tironijos.

Šis valdžių padalijimo modelis buvo ir yra unikalus tuo, jog jis pasiteisino, parodęs savo gyvybingumą ir kartu savitumą. Lotynų Amerikos valstybių mėginimai mechaniškai perkelti JAV valdymo modelį sukėlė daugelyje valstybių krizes ir valdymo formų griūtį. Tokią aplinkybę galėtume argumentuoti išskirtiniu, unikaliu JAV doktrinos atstovų *teoriniu valdžių padalijimo modelio pagrindimu*. Tikėtina, jog šalys, kurioms nepavyko įdiegti JAV modelį, stengėsi perimti tik modelį be teorinio pagrindimo, o tai silpnino pačio modelio gyvybingumą. Jungtinėse Valstijose sukurtas valdžių padalijimo modelis yra unikalus dėl dviejų aspektų. Pirma, šis modelis įgavo juridinę išraišką, t. y. jis nustojo būti tik teorija. Antra, jis nepaprastai sėkmingai pasiteisino praktikoje valdžių padalijimo teoriją paversdamas iš utopinės praktinė. Todėl pasaulis įdėmiai stebėjo tokį sėkmingą praktikos fenomeną. Ne veltui prancūzų aristokratas A. Tokvilis knygoje „Apie demokratiją Amerikoje“ (1835–1840), be kitų problemų, kėlė klausimą dėl amerikietiškojo valdžių padalijimo modelio gyvybingumo. Istorija rodė, jog sukurti teoriją ir jos įgyvendinimo mechanizmą yra dvi vienodai sudėtingos problemos. Akivaizdus pavyzdys gali būti Prancūzijos valdymo formos ir politinių režimų kaitos dinamika. Nors ir būdama Š. L. Monteskjė gimtinė Prancūzija patyrė visas dažno valdymo formų ir politinių režimų kaitos neigiamybes.

Tad amerikietiškoji doktrina dvejų rūmų parlamentą, skirtingus skirtingų valdžios šakų įgaliojimų terminus bei skirtingas rinkimų apygardas įvardijo kaip atsvaras (*balances*). Tuo tarpu apkalta, prezidento teisė vetuoti parlamento priimtus įstatymus, prezidento galimybė paleisti parlamentą, parlamento teisė dalyvauti skiriant svarbiausius valstybės valdžios pareigūnus buvo įvardyta kaip stabdžiai (*checks*). Toks sampratos turinys yra visiškai priimtinas ir šiuolaikinei epochai.

**XX amžius: valdžių padalijimo teorijos revizija.** Valdžių padalijimo doktrina buvo diskusijų ir papildymų objektas nuo jos atsiradimo momento, o ir XX a. nedaug kas pakito. Šiuolaikinis konstitucinės teisės mokslas, analizuodamas valdžių padalijimo problematiką, yra apsibrėžęs tokias ryškiausias tyrimų ir domėjimosi kryptis. Pirma, analizuojama ir vertinama pati valdžių padalijimo teorija, taigi griežtai diskutuojama su klasikais Loku, Monteskjė, Madisonu, Hamiltonu, Džėjum ir kitais. Antroji domėjimosi kryptis siejasi su valdžių padalijimo teorijos ir konkretaus modelio universalumo klausimu. Doktrinoje nesutariama dėl nacionalinės praktikos reikšmingumo įgyvendinant teorinį valdžių padalijimo modelį. Trečia, nesutarimai pasireiškia dėl pačios akivaizdžiausios, bet ir sudėtingiausios problemos – stabdžių ir atsvarų sistemos turinio.

Štai praeito amžiaus mokslininkas H. Kelzenas teigė, jog valdžių padalijimas yra daugiau mitas nei tikrovė, nes tik viena institucija – parlamentas gauna tiesiogiai įgaliojimus iš tautos. Kitos gi, autoriaus nuomone, įgaliojimus gauna iš parlamento, todėl jis daro išvadą,



jog valdžių padalijimo principas negali būti vertinamas kaip demokratijos elementas<sup>1</sup> [7, p. 282]. Be to, pastebėjęs, kad įstatymų leidžiamąją funkciją atlieka ir kitos institucijos<sup>2</sup> [7, p. 272], H. Kelzenas teigia, kad valdžių padalijimo koncepcija, jos nuolatinis minėjimas doktrinoje tėra duoklė istorinėms realijoms. Tačiau net ir H. Klezeno autoritetas nepaneigė valdžių padalijimo teorijos pagrindinių principų. Jam buvo oponuojama teigiant, kad valdžių padalijimą jis supranta labai siaurai (kaip griežtą funkcijų padalijimą) ir kad neįvertina stabdžių ir atsvarų mechanizmo, per kurį tik galima valdžių padalijimo doktrinos praktika.

XX a. konstitucinės teisės doktrinos atstovai diskutavo ir dėl pačios teorijos prasmingumo ir net buvo mėginta kvestionuoti trinarę valdžios grandžių sistemą. Kai kurių šalių doktrinoje pripažįstamos Š. L. Mosteskjė nurodytos valdžios, tačiau jų sąrašas papildomas naujomis – lygiavertėmis. Štai Alžyro 1976 m. Konstitucijoje įvardytos net šešios valdžios. Be trijų tradicinių, paminėtos steigiamoji (ji priima Konstituciją), kontrolinė ir politinė valdžios. Manytume, Alžyro Konstitucijoje minimos institucijos gali būti vadinamos valdžiomis nebent tik filosofine prasme. Ne visų konstitucinių institucijų įgaliojimų apimtys bei jų suteikimo forma duoda pagrindo jas traktuoti kaip savarankiškas valdžias.

Konstitucinės teisės ir politikos mokslų doktrinoje pastebimos tam tikros nedidelės „naujovės“, pradėjus dirbtinai skirti valdžios šakas (vykdančiuosius organus) nuo jų vykdomų funkcijų (norminės, administracinės, jurisdikcinės). P. Vinji nuomone, dalijamos ne valdžios, o įgaliojimai tarp atskirų institucijų. M. Diuveržė skiria tik politines ir administracines funkcijas – sprendimų priėmimą, vykdymą, konsultaciją ir kontrolę [3]. XX a. viduryje D. Morganas suabejojo šiomis teorijomis, tvirtindamas, jog moderniose valstybėse valdžios yra suderinamos, jų funkcijos bei įgaliojimai susilieja ir tampa neatskiriami. Kaip pavyzdį autorius nurodo asmeninio bei regioninio lygio įstatymus, kurie neformuluoja bendrosios elgesio taisyklės – ją turėtų priimti įstatymų leidžiamoji institucija. Tokiais įstatymais, autoriaus nuomone, parlamentas vykdo valdymo funkciją, būdingą vykdomajai valdžiai. Šiuolaikinės anglų doktrinos atstovas A. Dženingsas tvirtina, kad šiandieninėje valdžių tarpusavio santykių analizėje neįmanoma aptikti skirtumų tarp teisminių ir administracinių funkcijų. M. Belofas ir D. Pitas, pastebėję valdžios funkcijų susipynimą, tvirtina, kad Jungtinėje Karalystėje yra sugriauta valdžių pusiausvyra. Jų nuomone, valdžia koncentruojasi vyriausybėje, parlamentui tapus patariamąja, diskusijoms skirta vieta. Kitas moderniosios doktrinos atstovas – amerikietis M. G. Vilė siūlo neapsiriboti teisinėmis valdžios šakų tarpusavio santykių išraiškos formomis, bet taip pat tyrinėti politinius institutus bei socialines grupes (partijas, žiniasklaidos priemones). Vadinasi, jis pritaria M. Diuveržė nuomonei ir atstovauja daugiau juridinei-politologinei nei juridinei mokyklai. Piktnaudžiavimą valdžia, M. G. Vile nuomone, riboja ne siauri valstybės struktūros rėmai, o politinė sistema, pusiausvyra tarp valstybės ir visuomenės [27, p. 289–385].

Vertindami teismų vaidmenį šiuolaikinės doktrinos atstovai taip pat nėra vieningi. Pripažįstant teismams autonominę valdžios poziciją, diskutuojama dėl to, kaip ir koku mastu jie turi dalyvauti stabdžių ir atsvarų sistemoje. Vieni teisminėje valdžioje mato nusistovėjusios jėgų pusiausvyros garantą, kiti pabrėžia teismo funkciją būti arbitru sprendžiant ginčus tarp valdžios šakų. Treti mano, kad teismas neturėtų dalyvauti iškilusiuose ginčiuose tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių.

Nepaisant kritinių pastabų, teorijų autoriai sutaria dėl kai kurių išvadų. Pirmiausia valdžių padalijimo teorijoje išskiriami du principiniai modeliai. Pirmasis siejamas su D. Loko ir iš dalies su Š. L. Monteskjė teoriniu paveldu, numatančiu galimybę pirmauti vienai iš valdžios šakų – parlamentui. Antrasis kildinamas iš amerikietiškosios teorijos, išplėtos „Federalistų raštuose“ ir numatančios pusiausvyrą tarp valdžių ir nepripažįstančios vienos iš jų domina-

---

<sup>1</sup> The principle of a separation of powers understood literally or interpreted as a principle of division of powers is not essentially democratic.

Kelsen H. General Theory of Law and State. Harvard University Press: Cambridge, 1945. P. 282.

<sup>2</sup> This organ never has a monopoly on the creation of general norms (...).

Kelsen H. General Theory of Law and State. Harvard University Press: Cambridge, 1945. P. 272.

vimo galimybės kitų atžvilgiu. Antra – valdžių padalijimas – ne statinis šablonas, o dinaminis procesas, vykstantis tarp konstitucinių teisinių subjektų. Trečia – ši teorija pasiūlė principą, kuris numato jėgų pusiausvyrą ir jos kaitą tarp skirtingų valdžios šakų. Ketvirta, doktrinoje egzistuojanti nuomonių įvairovė neneigia, o patvirtina klasikinį požiūrį, kad neginčytinai egzistuoja trys valdžios, teisingumą.

Anglijoje sukurta valdžių padalijimo doktrina, skelbianti, jog valdžios turi būti padalytos, atskirtos įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia. Remdamasis Anglijos politine ir teisine patirtimi (Prancūzijos politinė teisinė patirtis nedavė tam pagrindo) prancūzas Š. L. Monteskjė nurodo klasikinės tris valdžias. Amerikos (Naujosios Anglijos) doktrinos atstovai užbaigia darbą išgrynindami stabdžių ir atsvarų mechanizmą, konkrečiai nurodydami, kaip valdžių padalijimas turi ir gali veikti praktikoje. Amerikoje valdžių padalijimas tampa konstituciniu principu. Todėl galima pritarti kai kuriems autoriams, tvirtinantiems, jog valdžių padalijimas yra tam tikra prasme anglosaksų kūrybos produktas.

Įvertinus teorijoje išsakomų nuomonių gausą, D. Loko ir Š. L. Monteskjė bei „Federalistų raštuose“ išdėstyti principai ir modeliai išlieka fundamentalūs, ir tik jais vadovaujantis įmanoma tolesnė valdžios sąrangos analizė ir kūryba. XX a. teorija nepasiūlė nieko esmingai naujo, todėl ta klasikinė samprata yra aktuali iki šiol.

## II. Konstitucijos stabilumas ir siekis tobulinti valdžių padalijimo modelį: vertybių konkurencija

**Koncepcijos problema: modelio kokybės klausimas.** Naujųjų demokratijos (Vidurio ir Rytų Europa) valstybių konstitucionalizmo raida buvo ir yra nevienareikšmė. Jau vien XX a. šiame regione nedemokratinis politinis režimas gyvavo ilgiau nei konstitucinės sistemos, kurios panašėtų į angliškąjį ar švediškąjį modelį. Tačiau moderniojo konstitucionalizmo raidos realijos parodė, jog formalusis (*de jure*) valdžių padalijimo koncepcijos įtvirtinimas konstitucijoje dar negarantuoja jo sėkmingos veiklos. Akivaizdu, jog sėkmingam valdžių padalijimo modelio veikimui reikia: 1. ilgalaikės konstitucinių teisinių santykių praktikos, 2. susiformavusios konstitucinių papročių sistemos ir 3. turtingos konstitucinės justicijos institucijų sukurtos jurisprudencijos. Todėl neretai, kai egzistuojantis valdžių padalijimo modelis neveiksmingas, skubama siūlyti keisti patį valdžių padalijimo modelį arba atskirus stabdžių ir atsvarų sistemos elementus. Kadangi valdžių padalijimo modeliai yra įtvirtinti nacionalinėse konstitucijose, tiesiogiai ar netiesiogiai siūloma keisti konstituciją.

Analizuodami Lietuvoje įgyvendintą valdžių padalijimo modelį, galime pripažinti, kad mūsų parlamento (Seimo) galios akivaizdžiai išskiria šią instituciją iš valstybės valdžios institucijų sistemos. Galima teigti, jog parlamentas tam tikru aspektu yra dominuojanti institucija kitų valstybinės valdžios institucijų atžvilgiu. Tam tikrą galių disbalansą (amerikietiškojo modelio kontekste) pastebi ir analizuoja dauguma nacionalinės doktrinos atstovų. Todėl tiek teisinėje, tiek politikos mokslų doktrinoje gausu siūlymų ir svarstymų, kaip ir ką reikėtų keisti. Neretai siūloma keisti net Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas. Mėginant ieškoti atsvaros parlamento galioms, doktrinoje dažnai teigiama, jog atsvarą galima realizuoti stiprinant vykdomąją ir teisminę valdžias. Apie poreikį turėti stiprų Prezidentą ir Vyriausybę ne vieną kartą yra išsakę nuomonę teisininkai, apie tai nuolat diskutuojama politiniuose sluoksniuose. Štai vienas pasaulio lietuvių teisininkų kongreso dalyvių teigė jog: „Tik stipri Prezidento valdžia tegali garantuoti visuomenės procesų stabilumą, užkirsti kelią chaosui“ [5, p. 6–7]. Panašius siūlymus persikirstyti įgaliojimus yra pateikęs ir P. Vinkleris knygoje „Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai.“ Čia siūloma suteikti Respublikos Prezidentui teisę perduoti teisės aktus tautos referendumui bei suteikti Respublikos Prezidentui galimybę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl įstatymų konstitucingumo [28, p. 194]. Taip pat keisti vadžių pusiausvyrą stiprinant prezidento veto siūlo prof. A. Vaišvila knygoje „Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje“ [26, p. 559–560]. Kai kurios politinės jėgos siūlo Konstitucijos

pataisas ir inicijuoja referendumus dėl dvejų rūmų parlamento instituto sukūrimo Lietuvoje. Be jau minėtų doktrinos atvejų, mokslininkai, politikai, politologai, periodinė spauda nuolat siūlo modelius ir receptus, kaip perskirstyti valdžios galias, kaip keisti esantį stabdžių ir atsvarų mechanizmą. Egzistuojant daugeliui, neretai vienas kitam prieštaraujančių, siūlymų koreguoti nusistovėjusią valdžių sanklodą, kyla pagrįsti klausimai: kokia valdymo forma yra geriausia? kodėl geriausia? kaip reiktų perskirstyti valdžios galias, jeigu iš viso tai reikia daryti? Neatsakius į šiuos klausimus valdymo formos, valdžių padalijimo modelio korekcija būtų nelabai motyvuota, be apibrėžtų kaitos tikslų, todėl, labai tikėtina, ir neefektyvi.

**Demokratinio teisinio-politinio režimo ir valdžių padalijimo santykis.** Įvertinę Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijų įgaliojimų turinį, esamą valdymo modelį neabejotinai priskirsime parlamentinei respublikai. Todėl galime teigti, jog Lietuvos Respublikos valdymo forma atspindi tiek Vidurio ir Rytų Europoje vyraujančias tendencijas, tiek ir Vakarų Europoje egzistuojančią parlamentinių valdymo formų tradiciją [17]. Net ir Jungtinėje Karalystėje, kur parlamento dominavimas yra dar akivaizdesnis, nes remiasi parlamento suvereniteto doktrina, neabejojama, jog tokia valstybinės valdžios šakų padalijimo sistema gali egzistuoti ir yra pakankama, kad būtų efektyvi ir saugotų žmogaus teises ir laisves [23, p. 62]. Parlamentinės valdymo formos demokratiškumu ir pakankamumu neabejoja naujųjų Vidurio ir Rytų Europos valstybių mokslininkai teigdami, jog parlamento galių išskirtinumas nėra kliūtis egzistuoti demokratiniam politiniam režimui [9, p. 143]. Todėl apibendrinat būtina pabrėžti, jog kalbant apie demokratinės valstybės valdžių padalijimo modelį, negalima jo kokybės analizei taikyti vertybinio kriterijaus (geras/blogas). Visose valstybėse, kuriose gyvuoja demokratinis teisinis-politinis režimas, esami valdžių padalijimo modeliai yra geri.

Nuolatiniai siūlymai ir siekiai keisti nusistovėjusias stabdžių ir atsvarų sistemas netiesiogiai supriešina dvi teises sistemas. Tokiu atveju išryškėja dvejų siekiamybių – konstitucijos tvarumo ir siekio turėti tobulesnę valdymo formą konkurencija.

Konstitucija, būdama reikšmingiausias konstitucinės teisės šaltinis, lemia teisės sistemos perspektyvas, todėl akivaizdu, jog „Intervencija į Konstitucijos tekstą lems ir įstatymų keitimą“ [29, p. 19]. O tokia visuomeninių santykių reguliavimo kaita negarantuoja visuomenei nei stabilumo, nei greitesnės demokratijos plėtos. Jau Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos kūrėjai siekė sukurti sudėtingą jos keitimo mechanizmą, nes rašytinėje ir nelengvai keičiamoje konstitucijoje matė visuomenės stabilumo prielaidas [14, p. 242–248]. Konstitucija turi būti ir stabili, ir numatanti keitimosi galimybes, nes, kaip sakė T. Džefersonas, „Įstatymai ir konstitucijos turi eiti drauge su pažanga ir žmogaus mintimi“ [10, p. 63]. Neabejotinai ir šiandien reikia sutikti, jog „Konstitucijos stabilumas yra didelė vertybė, visos teisinės sistemos stabilumo pagrindas, todėl Konstitucijos pakeitimai yra darytini tik tuomet, kai tai yra akivaizdžiai būtina, neišvengiama dėl iš esmės pakitusių ekonominių, socialinių, politinių ir kitų sąlygų. Tol, kol Konstitucijos nuostatos „leidžiasi“ interpretuojamos, Konstitucijos tekstas neturėtų būti „judinamas“, nes būtent galimybė interpretuoti Konstitucijos tekstą leidžia pritaikyti Konstituciją prie nuolat besikeičiančių gyvenimo sąlygų, prie naujų asmenų, visuomenės ir valstybės poreikių nekeičiant Konstitucijos teksto“ [22, p. 133].

Jau buvo minėta ir galime dar kartą pabrėžti, jog kiekviena valdymo forma (valdžių padalijimo modelis) iš principo yra gera, jeigu sprendžia du svarbiausius uždavinius: 1. garantuoja žmogaus teises ir laisves<sup>1</sup> ir 2. užtikrina efektyvų valstybės valdžios institucijų darbą. Keisti konstituciją ir koreguoti valdymo formą galima, jei neįgyvendinami minėtieji tikslai.

Ar taip yra Lietuvos Respublikoje dabartiniu laikotarpiu? Lietuvos XX a. pirmasis nepriklausomybės laikotarpis yra paženklintas konstitucinio nestabilumo ženklu. Lietuva per visą XX a. nepriklausomybės istoriją turėjo net aštuonias konstitucijas (šešias tarpukaryje ir dvi moderniojoje epochoje). Norisi tikėti, kad 1992 m. Konstitucija galios ilgiau nei ankstesniosios, tuo labiau jog vertindami konstitucinių teisinių santykių istoriją jau galime teigti, kad pasirinktoji ir nusistovėjusi parlamentinė valdymo forma pasiteisino. Daugiau nei dešimties

---

<sup>1</sup> Madisonas minėjo „apsisaugojimą nuo tironijos“. Žr. Madison The Federalist. No. 47.

metų patirtis parodė, kad ji veikė gana efektyviai garantuodama vykdomosios valdžios formavimą, jos atsakomybę bei gana sėkmingą veiklą. Esanti teismų sistema iš principo taip pat yra pakankama, kad garantuotų žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Todėl galime teigti, jog Konstitucijos tvarumas yra vertybė, kaip ir nusistovėjusi valdymo forma tampa vertybe, ir ją reikia saugoti.

## Išvados

1. Valdžių padalijimo teorijos principas numato sukurti tokią valdžios institucijų sąrangos sistemą, kuri garantuotų žmogaus teises ir laisves ir užtikrintų valdžios funkcijų atlikimo efektyvumą. Galime išskirti kelis valdžių padalijimo teorijos raidos etapus. Pirmasis etapas būtų sietinas su D. Loku ir teorijos atsiradimu. Antrasis etapas yra sietinas su Š. L. Monteskjė koncepcija, kuri, nors ir iš esmės keista, išliko aktuali iki šių dienų. Trečiasis etapas sietinas su Amerikoje suformuluota „stabdžių ir atsvarų“ teorija, kuri turiningai užpildo iki tol egzistavusios valdžių padalijimo doktrinos spragas. Ketvirtasis etapas (XX a.) galėtų būti įvardijamas kaip revizionistinis. Jam būdingi du aspektai: 1. iš naujo įvertinamos valdžių padalijimo teorijos ir praktikos paveldas ir 2. siūlomos modernios valdžios padalijimo koncepcijos nesugeba (nepaisant jų gausos) paneigti pagrindinių ankstesnės koncepcijos principų.

2. Valdžių padalijimo teorijos modeliai yra siejami tik su demokratiniu teisiniu politiniu režimu. Todėl doktrinoje neabejojama, jog demokratinėje valstybėje parlamentinis valdymo modelis yra tinkamas spręsti pagrindinius uždavinius, kuriuos reikėtų spęsti įgyvendinus valdžių padalijimo modelį. Parlamentinei respublikai būdinga, jog tam tikra dalis valdžios galių suteikta parlamentui, kadangi ir parlamentiniame valdymo modelyje numatyta daugelis stabdžių ir atsvarų, turinčių riboti parlamento galias, todėl kritiškai vertintinas argumentas, jog parlamento dominavimas yra valdžių padalijimo doktrinos ir principų paneigimas, todėl būtina keisti Konstitucijos tekstą – atkurti pažeistą institucinių galių pusiausvyrą.

3. Konstitucijos tvarumas, valdžių padalijimo modelis yra teisinės vertybės. Todėl abejotume dažnai siūlymais perskirstyti valdžios institucijų galias dėl kelių priežasčių. Pirma, dabartinė valdymo forma pasiteisino praktikoje kaip veikianti ir įgyvendinanti iškeltus uždavinius. Antra, valdymo formos korekcija negarantuoja, jog naujasis modelis atitiks keliamus tikslus ir bus sėkmingai įgyvendinamas. Nesėkmės atveju atsirastų prielaidos socialiniam ir politiniam nestabilumui. Trečia, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, oficialiai aiškindamas Konstituciją, ir dabar gali iš dalies keisti valdymo formą. Koreguojant valdžių padalijimo modelį Konstitucijoje nustotų reikšmės Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijos dalis, aktuali valdžių padalijimo ir stabdžių bei atsvarų sistemai, nes tektų kurti naują jurisprudenciją, atitinkančią Konstitucijos kaitos realijas. Ketvirta, konstitucinių teisinių santykių praktikoje sutarimo pagrindu gali atsirasti konstituciniai papročiai, kurie *de facto* gali sušvelninti įgaliojimų netolygumus tarp institucijų. Konstitucijos keitimas griautų besiformuojančių konstitucinių papročių sistemą.



## LITERATŪRA

1. **Alder J.** Constitutional and Administrative law. – London: Mcmillan, 1994.
2. **Dicey A. V.** Konstitucinės teisės studijų įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 1998.
3. **Duverger M.** A New Political System Model: Semi - presidential Government // Parliamentary versus Presidential government / Arend Lijphart (ed.). – Oxford, 1992.
4. **Feeley M. M., Krislov S.** Constitutional Law. – USA, 1990.
5. **Kaganas I.** Lietuvos Respublikos valdymo forma // Pirmojo pasaulio lietuvių teisininkų kongreso straipsnių ir tezių rinkinys. – Vilnius, 1993.

6. **Karlailis T.** Prancūzijos revoliucijos istorija. – Vilnius, 1992.
7. **Kelsen H.** General Theory of Law and State. – Cambridge: Harvard University Press, 1945.
8. **Kesler R. C., Rossiter C.** The Federalist Papers. – New York: Hamilton, Madison, Jay., 1999.
9. **Klima K.** Teorie verejne moci (vladnuti). – Praha: ASPI Publishing, 2003.
10. **Kousoulas D.** George On Government: A Comparative Introduction.– Belmont: Publishing Company, Inc.: California, Wadsworth, 1968.
11. **Lietuviškoji enciklopedija.** Trečias tomas. – Kaunas: Spaudos fondas, 1935.
12. **Locke J.** Second Treatise of Government. – Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc.: Indianapolis, 1980.
13. **Lutz S. D.** The Origins of American Constitutionalism. – Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988.
14. **Madison J.** The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments // Kesler R. C., Rossiter C. The Federalist Papers. – New York: Hamilton, Madison, Jay, 1999.
15. **Makiavelis N.** Rinkiniai raštai. – Vilnius: Mintis, 1992.
16. **Meeter H. Henry.** Basic Ideas of Calvinism. – Michigan: Baker book house Company, 1990.
17. **Mesonis G.** Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: LTU Leidybos centras, 2003.
18. **Monteskjė Š. L.** Apie įstatymų dvasią // Filosofijos istorijos chrestomatija. Naujieji amžiai. Vilnius: Mintis, 1987.
19. **Platonas.** Valstybė. Vilnius, 1981.
20. **Sabine H., Thorson L. T.** Politinių teorijų istorija. – Vilnius: Pradai, 1995.
21. **Seneka L. A.** Laiškai Liucilijui. Vilnius: Pradai, 1999.
22. **Sinkevičius V.** Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Jurisprudencija. Konstitucija XXI amžiuje. LTU mokslo darbai. 2002. Nr. 30 (22).
23. **Thomson B.** Textbook on Constitutional and Administrative Law. – London: Blackstone Press Limited, 1995.
24. **Weber M.** Protestantiškoji etika ir kapitalizmo dvasia. – Vilnius: Pradai, 1997.
25. **Van Caenegem R. C.** An Historical Introduction to western Constitutional Law. – Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
26. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
27. **Vile M. J. C.** Constitutionalism and the Separation of Powers. Indianapolis: – Liberty fund, Inc., 1998.
28. **Vinkleris P.** Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
29. **Žilys J.** Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998.



### *The Separation of Powers: the Problem of the Criteria Quality*

*Assoc. Prof. Dr. Gediminas Mesonis*

*Keywords: the separation of powers, government form, the checks and balances system, legislative power, executive power, judiciary power, constitution, the stability of the constitutional system of the separation of powers.*

#### **SUMMARY**

*The principle of the separation of powers envisages the development of a system whereby human rights and freedom were guaranteed alongside with the effective functioning of the government. The theory had three major stages in its development. The first stage is related to J. Locke and his theory. The second is linked to the concept of C.L. Montesque. Even if it did undergo*

some major corrections, it is still relevant. The third stage is related to the theory of checks and balances which emerged in the USA and filled in the gaps of the previous doctrine of the separation of powers. The third stage, which started in the 20<sup>th</sup> century could be described as that of revision. It features two main aspects: (a) theory and practice of the separation of powers is revisited and assessed anew (b) in spite of their plethora, the contents of the proposed modern theories of the separation of powers cannot deny the main principles formulated before.

The work of models of the separation of powers is only possible in a democratic political regime. Therefore legal writers agree that parliamentary government model working in a democracy is appropriate to tackle all the issues relevant for any model of the separation of powers. Parliamentary republic is described by the fact that there is a certain concentration of powers at the parliament. The parliamentary model, needs to be said, has a number of checks and balances to restrain the powers of the parliament. Therefore we can not agree with the argument that the dominance of parliament denies the main principles of the mentioned doctrine and with the argument that this situation needs to be rectified by amending the text of the constitution in order to get the balance of institutional powers right.

The stability of the constitution is a paramount legal value in the mentioned doctrine. Therefore we challenge the proposal to reshuffle the balance of powers because of the following reasons. First, the existing government form works and practice and helps to achieve the necessary goals. Second, the correction of the government form does not guarantee that the new model will meet our goals and will be a success. If it fails, social and political instability might become quite imminent. Third, the Constitutional court may effect certain changes on the government form by official interpretation of the Constitution. If the existing model of the separation of powers is amended by way of changing the Constitution, the jurisprudence on the topic developed previously would become irrelevant and new jurisprudence, meeting the latest amendments to the text of the Constitution, would have to be developed. Fourth, constitutional conventions are able to de facto mitigate the effect of discrepancies between the balance of powers, therefore the change to the text of the Constitution would destroy the developing system of constitutional conventions.

