

PARLAMENTINĖS KONTROLĖS MODELIS IR JO ĮTVIRTINIMO YPATUMAI JUNGTINĖS AMERIKOS VALSTIJOSE: DOKTRININIS IR PRAKTINIS POŽIŪRIAI

Gintaras Kalinauskas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 2714 45 46
Elektroninis paštas ktk@mruni.lt

*Pateikta 2005 m. gruodžio 30 d.
Parengta spausdinti 2006 m. vasario 1 d.*

Pagrindinės sąvokos: parlamentinė kontrolė, įstatymų leidžiamoji valdžia, įstatymų vykdomoji valdžia, stabdžių ir atsvarų mechanizmas, vykdomosios valdžios privilegija.

S a n t r a u k a

Straipsnyje analizuojamas parlamentinės kontrolės modelio įtvirtinimas, jo raida Jungtinėse Amerikos Valstijose (toliau – JAV). Nepaisant, kad JAV konstitucinėje valdžių sistemoje nėra nei vyriausybės instituto, nei Prezidento ir jo administracijos politinės atsakomybės Kongresui, o Konstitucijos nuostatos nereglamentuoja Kongreso kontrolinės kompetencijos, neabejojama Kongreso kompetencija visapusiškai ir veiksmingai vykdyti parlamentinę kontrolę. Kongreso kontrolė išplėtotą parlamentinės praktikos būdu kartu su parlamento institucija ir patvirtinta Aukščiausiojo Teismo aiškinant Konstituciją ir kuriant valdžių padalijimo modelį.

Visuotinai pripažįstama, kad Kongreso vykdoma kontrolė yra vienas iš stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementų, užtikrinantis ne tik nepertraukiamą ir veiksmingą visų Kongreso funkcijų, ypač įstatymų leidybos vykdymą, bet ir garantuojantis valdžių tarpusavio pusiausvyrą. Nors, kaip rodo Aukščiausiojo Teismo sprendimuose formuojama doktrina, Kongreso kontrolinė funkcija turi ribas ir vykdoma kontrolė nėra absoliuti. Kitas svarbus Kongreso kontrolinės funkcijos ribojimas yra susijęs su informacijos gavimu iš vykdomosios valdžios. Amerikiečių konstitucinėje tradicijoje, analizuojant stabdžių ir atsvarų sistemos (mechanizmo) turinį, išskiriama vykdomosios valdžios privilegija. Būtent ši privilegija leidžia vykdomajai valdžiai atsisakyti pateikti Kongresui reikalaujamą informaciją ir taip neleisti „įsisiūbuoti“ Kongreso tyrimams. Taip parlamentinė kontrolė, kaip ir kiti stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementai (prezidento veto teisė, apkalta ir kt.), užtikrina Kongreso ir Prezidento nepriklausomumą ir lygiateisiškumą bei nuolatinį bendradarbiavimą įgyvendinant nustatytas funkcijas.

Įvadas

JAV Konstitucija įtvirtina tautos (*people*) suvereniteto principą, valdžių padalijimą, federaciją bei federacijos aktų ir jos konstitucijos viršenybę [1]. Suprantama, kad didžiausią įtaką konstitucinei valdžių sąrangai daro valdžių padalijimo principas. Priimant JAV Konstituciją valdžių padalijimo principas buvo grindžiamas Dž. Loko (*J. Locke*) ir Š. L. Monteskjė (*Ch. L. Montesquieu*) teorijų idėjomis bei Didžiosios Britanijos istorinės raidos patyrimu. Vis dėlto valdžių padalijimo principo įgyvendinimo modelis JAV yra savitas ir skiriasi nuo Didžiosios Britanijos modelio.

Parlamentinė kontrolė užtikrina tarpusavio valdžios šakų pusiausvyrą bei efektyvų ir nuolatinį įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių bendradarbiavimą, todėl galima pripažinti, kad parlamentinė kontrolė yra vienas iš stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementų. Būtent tokia kontekste nagrinėjamas minėtas institutas. Kitas tyrimo tikslas – išnagrinėti parlamentinės kontrolės modelį, jo įtvirtinimą ir ypatumus Jungtinėse Amerikos Valstijose.

1. JAV valdžių padalijimo ypatumai, stabdžių ir atsvarų mechanizmas bei parlamentinė kontrolė

JAV valdžių padalijimo principas įgyvendinamas trimis formomis: organizacine, personaline ir funkcinė. *Organizacine prasme* vadovaujantis valdžių padalijimo principu nepripažįstama vykdomosios valdžios politinės atsakomybės parlamentui ir galimybės vykdomajai valdžiai paleisti parlamentą. Įstatymų leidžiamoji valdžia (Kongresas) ir vykdomoji valdžia (Prezidentas) gauna savo įgaliojimus rinkimų metu ir turi tokią pačią demokratijos legitimaciją vykdyti savo funkcijas, kaip ir tautai atstovaujančios institucijos [2; p. 100]. *Personaliniu aspektu* šis principas reiškia, kad vienos valdžios atstovas negali kartu būti kitos valdžios atstovu, t. y. Kongreso narys negali eiti jokių pareigų Jungtinių Valstijų tarnyboje, negali būti valstybės sekretorius, teisėjas ir *vice versa* (JAV Konstitucijos 1 straipsnio 6 skyriaus 2 pastraipa). *Funkcine prasme* valdžių padalijimo principas reiškia, kad valdžios turi ne tik pagrindinę kompetenciją, kuri priklauso išimtinai vienai valdžiai (pvz., vykdomoji valdžia neturi įstatymų leidybos iniciatyvos teisės), tačiau egzistuoja tokia valdžios kompetencija, kuri gali būti įgyvendinta tik valdžioms tarpusavyje bendradarbiaujant. Tai leidžia atsverti vienai valdžiai kitą siekiant, kad kiekviena valdžia veiktų pagal savo kompetenciją [3]. Būtent JAV konstitucijos kūrėjai [4] siekė ne tik padalyti valstybės valdžios funkcijas, bet ir sukurti mechanizmą, kuris užtikrintų valdžios šakų pusiausvyrą ir nepriklausomumą. Suvokdami, kad visiškas (grynasis) valdžios funkcijų padalijimas ir atskyrimas negalimas, o valdžių padalijimo principas nėra statinė kategorija, ieškojo būdų (stabdžių ir atsvarų), leidžiančių užtikrinti nepertraukiamą valdžios modelio veikimą ir tarpusavio valdžios šakų pusiausvyrą. M. J. C. Vile tokią pusiausvyrą apibūdino kaip kiekvienos valdžios šakos nepriklausomumą ir gebėjimą naudotis kitų valdžių atžvilgiu stabdžiais, kurie saugotų nuo valdžios šakų susiliejimo [5, p. 62]. Todėl JAV valdžių padalijimo principo esmė nuo pat jo įtvirtinimo buvo ir yra ne tik valdžios institucijų atskyrimas realizuojant skirtingas funkcijas, bet ir jų tarpusavio kontrolė, bendradarbiavimas bei pusiausvyrą siekiant, kad nebūtų pažeistas, kaip Aukščiausiasis Teismas įvardijo *Nixon v. United States*, (418 U.S. 683 (1974) byloje, konstitucinis lygiavertės, efektyvios valdžios principas (*workable government*) [6]. Taip buvo sukurtas ir išplėtotas valdžios mechanizmas, kuris trukdytų Kongresui priimti neteisėtą aktą, Prezidentui piktnaudžiauti savo įgaliojimais, o teismui virsti įstatymų leidėju. Jeigu Kongresas priimtų neteisėtą aktą, „suveiktų stabdžiai“ – Prezidento veto ir (arba) Aukščiausiojo Teismo konstitucinė Kongreso aktų kontrolė. Prezidento atžvilgiu stabdžiai – apkalta dėl veiklos, neatitinkančios teisės (*impeachment*), Aukščiausiojo Teismo ir kitų federacinių teismų atžvilgiu – jų skyrimas dalyvaujant Prezidentui ir Kongresui ir galimybė pašalinti teisėjus iš pareigų tik apkaltos būdu [7]. Be to, sistema dar papildoma tam tikromis garantijomis, kurios sumažina valdžių priklausomumą viena nuo kitos. Taip stipresnė įstatymų leidžiamoji valdžia, Konstitucijos kūrėjams kėlusį susirūpinimą [8], padalijama į dvejus rūmus. Įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai JAV priklauso Kongresui (*Congress of the United States*), susidedančiam iš dvejų rūmų: Senato ir Atstovų, kurie tarpusavyje (priešingai negu Didžiojoje Britanijoje) yra lygiaverčiai ir pagal rinkimo tvarką, ir pagal kompetencijos apimtį. Įtvirtinta dvipartinė rinkimų sistema bei periodiškasis rūmų atnaujinimas (rinkimai į Atstovų rūmus rengiami kas dveji metai, o Senatas renkamas kas šešeri metai) dar labiau padidina kiekvienų rūmų savarankiškumą. Tuo tarpu silpnesnė vykdomoji valdžia yra stiprinama, nepripažįstant kolegialios vykdomosios valdžios atsakomybės (politinės), sukuriant vienasmenį Prezidento postą. Be to, šiuolaikinėje JAV valdžių sistemoje egzistuojantis stabdžių ir atsvarų (*Checks and balances*) mechanizmas ypatingas ne tik tuo, kad pirmą kartą JAV įgavo juridinę išraišką, t. y., kaip teigia G. Mesonis, nustojo būti teorija [9; p. 38–45].

2. Kongreso kontrolinė funkcija kaip netiesioginė (antrinė) kompetencija

Analizuodami Konstitucijos nuostatas, kaip minėjome, nerasime įtvirtintos Kongreso kontrolinės kompetencijos vykdomosios valdžios atžvilgiu [10]. Konstitucijos kūrėjai, neįtvirtinę parlamentinės kontrolės priemonių tiesiogiai Konstitucijoje, galbūt siekė sumažinti tarpusavio institucijų intervenciją į

atskirų valdžių funkcijas. O gal, kaip tvirtina R. M. Maľajny, konstitucijos kūrėjams atrodė, kad įtvirtinant valdžių padalijimo principą, nereikia vienai institucijai suteikti kontrolės priemonių, kurios gali trukdyti išlaikyti pusiausvyrą, šiuo atveju – tarp leidžiamosios ir vykdomosios valdžių [11;14]. Tačiau tai, kad JAV Konstitucijoje neapibrėžta Kongreso kontrolinė kompetencija, nereiškia, kad Kongresas šios funkcijos nevykdo.

Visuotinai pripažįstama ir Aukščiausiojo Teismo praktikoje patvirtinta Kongreso išvestinė (numanoma) kompetencija (*implied powers*), kylanti iš teisės reguliuoti viską, kas „pasirodys reikalinga ir tinkama“ (*necessary and proper*) [12]. Pirmą kartą šios Kongreso galios buvo apibrėžtos *McCulloch v. Maryland, 4 Wheat. 316 (1819)* byloje, kai Aukščiausiasis Teismas konstatavo, kad federacija, sukurta remiantis pagrindiniu įstatymu, yra tautos institucija ir pagal jai patikėtą kompetenciją turi aukštesnius negu valstijos įgaliojimus. Federacijos institucijos turi teisę pasirinkti reikalingas ir tinkamas priemones, siekdamos įgyvendinti savo konstitucinius įgaliojimus, kurių Konstitucijos X pataisa negali riboti [13]. Vėliau byloje *Luxton v. North River Bridge Co. 153, U.S. 525 (1894)* [14] Aukščiausiasis Teismas pripažino, kad federacijos įstatymų leidžiamoji valdžia turi teisę priimti visus teisės aktus, kurie reikalingi ir tinkami, siekiant įgyvendinti Konstitucijoje apibrėžtas funkcijas. Byloje *McGrain v. Daugherty (1927 m.)* Aukščiausiasis Teismas dar labiau išplėtė šią kompetenciją pripažindamas, kad abeji Kongreso rūmai disponuoja ne tik aiškiai pagrindiniame akte apibrėžta, bet ir išvestine kompetencija, kuri yra reikalinga ir tinkama įgyvendinant ne tik įstatymų leidybą, bet ir siekiant veiksmingiau įgyvendinti kitus tiesiogiai Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus [15]. Būtent iš antrinės Kongreso kompetencijos teorijos išvedama kontrolinė funkcija.

Konstitucinėje doktrinoje Kongreso kontrolinė funkcija dažniausiai grindžiama [2, p. 88; 16] tuo, kad Kongreso teisė skirti lėšas institucijoms suponuoja pareigą tikrinti, kaip jos buvo panaudotos. Šiuo atveju kontrolinė funkcija reikalinga tiesiogiai Konstitucijoje numatyta finansinei funkcijai įgyvendinti. J. Burnhamas taip pat pripažįsta, kad Kongreso teisė skirti įvairioms institucijoms lėšas suponuoja jų panaudojimo kontrolę ir turi įtakos jų tolesnei veiklai. Tačiau lėšų skyrimas pagal įstatymą negali būti pakankamas pagrindas pateisinti visas kitas parlamentinės kontrolės priemones [17, p. 233–234]. Su tokiu požiūriu reikia sutikti, nes Kongreso kontrolinė kompetencija, remiantis išvestinės kompetencijos teorija, gali būti susijusi ne tik su įstatymų leidyba ar finansinių lėšų skyrimu, bet ir su apkaltos vykdymo funkcija. Negalima pateikti kaltinimų neatlikus tyrimo (I straipsnio 2–3 skyriai), pvz., kaip įvertinti Prezidento pareigų atlikimą ir inicijuoti apkaltą, neatlikus tyrimo, nepanaudojus parlamentinės kontrolės priemonių ir nenustačius pažeidimų (Konstitucijos II straipsnio 3 skyrius įpareigoja Prezidentą rūpintis, kad tinkamai būtų vykdomi įstatymai). Priešingu atveju, kaip tvirtina R. M. Maľajny, parlamentas, neturintis teisės vykdyti kontrolės, nebūtų parlamentas [11;14]. Išsiskiria nuomonės ir dėl Kongreso kontrolinės kompetencijos savarankiškumo. A. L. Clemas, apibūdinamas svarbiausias Kongreso funkcijas (teisės kūrimą, mokesčių nustatymą ir biudžeto tvirtinimą, atstovavimą piliečiams) išskiria Kongreso kontrolę, įvardydamas ją kaip administracijos priežiūrą įgyvendinant teisę, vadinasi, nesuteikdamas šiai funkcijai savarankiškumo [18, p. 6]. Tuo tarpu W. Wilsonas (1913–1921 JAV prezidentas), analizuodamas Kongreso funkcijas ir apibrėždamas jų santykį, tvirtina, kad Kongreso kontrolinė funkcija yra svarbesnė nei įstatymų leidyba, nes leidžia krašte užtikrinti demokratiją. Įstatymų leidėjo pareiga yra visų valstybės reikalų priežiūra ir jų nagrinėjimas. Ši institucija yra „rinkėjų akys, ausys ir balsas, įkūnijantis jų valią ir protą“. Jeigu Kongresas neturėtų ir nenaudotų įvairiausių priemonių, siekdamas susipažinti su administracijos veikla ir valdymu, kraštas negalėtų sužinoti, kaip jam tarnaujama [19, p. 198].

Tokios pozicijos, kai Kongreso kontrolinė funkcija išskiriama kaip savarankiška, plėtojimą lėmė tai, kad JAV konstitucinėje doktrinoje Kongresas yra pripažįstamas kaip didelė prisiekusiųjų grupė (*The Grand Inquest of the Nation*), neturinti svarbesnės užduoties kaip tarnauti tautai, tiriant ne tik federacinės administracijos veiklą, bet ir piliečių gyvenimo sąlygas [17, p. 233–234]. Kongresas įgyja teisę ne tik vykdyti apkaltą, bet ir atlikti Prezidento ir jo administracijos priežiūrą. Tokia parlamento, kaip tautos prisiekusiųjų, kurie tiria ir vertina vyriausybės veiklą, samprata jau buvo plėtojama V.Blackstone'o veikaluose. V. Blackstone'as Anglijos teisės komentare (*Commentaries on the Laws of England*), apibūdinamas Anglijos parlamentą ir apibrėždamas teisę vykdyti apkaltą, teigė, kad parlamentas, kaip tautos atstovai, turi teisę bausti asmenis, kurie daro nusikaltimus, ir kartu stebėti ir prižiūrėti [20]. J. S. Millis, komentuodamas kontrolinę parlamento funkciją, pabrėžė, kad tik parlamentas ir jo nariai gali stebėti ir kontroliuoti vyriausybę, aptarinėdami jos veiklą viešai (*to throw the light of publicity on its acts*) [21].

JAV šią doktriną plėtojo J. Wilsonas ir J. Adamas (JAV Konstitucijos tėvai) [22]. J. Wilsonas, nagrinėdamas šią doktriną, Atstovų rūmus įvardijo kaip didelę prisiekusiųjų grupę (nes tuomet tiesiogiai renkami buvo tik Atstovų rūmai – G. K.) ir išskėlė ne tik Atstovų rūmų teisę vykdyti apkaltą, bet, si-

edamas su tautos atstovavimu, tvirtino, kad Atstovų rūmai yra forumas, kuriame galima iškelti bet kias problemas (*grievance*). Jo manymu, šie nariai (Atstovų rūmų – G. K.) privalo uoliai aiškintis ir tyrinėti visus dalykus. Tai yra vieta, kur vyriausybė atsiskaito visos tautos atstovams (*it is the place where the government is called to account by representatives of the whole nation*) [23].

Apibendrinant galima teigti, kad Kongresas disponuoja savarankiška kontroline funkcija, kuri nėra tiesiogiai įtvirtinta Konstitucijoje, o išvedama kaip antrinė Kongreso kompetencija. Tačiau be šios funkcijos Kongresas negalėtų vykdyti pagrindinių – įstatymų leidybos, apkaltos ir kt. funkcijų. Kongreso kontrolinės funkcijos paskirtis turėtų būti pragmatinė: Kongresui kontrolinė kompetencija reikalinga priimant naujus teisės aktus, įvertinant teisės efektyvumą, pažeidimus, siekiant vykdyti apkaltą. Kongresas, vykdydamas kontrolės funkciją Prezidento ir jo vadovaujamos vykdomosios valdžios institucijų atžvilgiu, gali ne tik užtikrinti įstatymų leidybą, bet ir neleisti administracijos tarnautojams piktnaudžiauti savo įgaliojimais, t. y. turi užtikrinti asmenų teises ir laisves, o tai ir yra svarbiausias tikslas, kokio buvo siekiama priimant JAV Konstituciją, įtvirtinant ir įgyvendinant valdžių padalijimo principą. Tik Kongresas – didelė tautos prisiekusiųjų grupė yra institucija, kurios paskirtis – „išklausti tautos skriaudas“.

3. Kongreso kontrolės ribos ir vykdomosios valdžios privilegijų klausimas

Analizuojant Kongreso kontrolinę kompetenciją reikia paminėti vieną svarbų aspektą dėl kontrolės ribų. Kongreso kontrolė, būdama sudėtinė stabdžių ir atsvarų mechanizmo dalis, nėra absoliuti. Kongreso galimybės vykdyti kontrolę ir gauti visą informaciją ribojamos vykdomosios valdžios privilegija – vykdomoji valdžia gali atsisakyti pateikti informaciją (*the executive privilege*) [36], t. y. gali būti pateikta ne visa Kongreso reikalaujama informacija, ypač susijusi su svarbiausiais vykdomosios valdžios atstovais, t. y. su Prezidentu ir departamentų vadovais. Tokia privilegija ir veikiantis stabdžių ir atsvarų mechanizmas neleidžia „įsisiūbuoti“ Kongresui ir pažeisti valdžių pusiausvyros.

Vykdomosios valdžios privilegija nėra įtvirtinta nei Konstitucijoje, nei įstatymuose, todėl dėl jos visada kildavo prieštaravimų (ypač iki *United States v. Nixon* bylos) tarp Kongreso ir Prezidento. Ši privilegija išplėtotą konstitucinės praktikos būdu ir tik vėliau buvo įtvirtinta konstitucinėje sistemoje Aukščiausiojo Teismo sprendimais. Pirmasis atvejis, kai buvo pasinaudota vykdomosios valdžios privilegija, jau minėtasis precedentas, kai 1792 m. Senate buvo sudarytas komitetas tirti gen. St. Clairo veiklą dėl susidūrimų su indėnais. Senato komitetas kreipėsi į tuometinį karo sekretorių H. Knoxą dėl dokumentų, reikalingų parlamentiniam tyrimui, pateikimo. H. Knoxas apie komiteto reikalavimus informavo Prezidentą G. Washingtoną. Prezidentas surengė kabineto posėdį ir nepateikė komitetui reikalaujamos informacijos. Tuometinis valstybės sekretorius T. Jeffersonas tai komentuodamas pasakė: „Prezidentas mus surinko pasikonsultuoti, nes tai buvo pirmas atvejis ir norėjo kuo geriau tai išspręsti, kadangi tai turėjo tapti precedentu (...) visi su tuo sutiko, kad rūmai turi teisę vykdyti tyrimą ir reikalauti pateikti dokumentus; vykdomoji valdžia privalo juos pateikti, jeigu tik leidžia visuomenės interesas ir gerovė, ir atmesti tokį reikalavimą, jeigu dokumentų turinio atskleidimas gali jai pakenkti“ [24; 30]. Vėliau pats T. Jeffersonas, būdamas prezidentas, aktyviai naudojo šia privilegija. Kai 1807 m. Kongresas, o vėliau Aukščiausiasis Teismas pareikalavo dokumentų, reikalingų buvusio viceprezidento A. Burro veiklai tirti, T. Jeffersonas atsisakė pateikti Kongresui dokumentus, nusiųsdamas tik raportą, kuriame teigė, kad reikalaujami dokumentai daugiausia yra laiškų formos, juose dažnai pateikiami gandai ir įtarimai, kuriuos sunku atskirti nuo faktų. Aukščiausiasis Teismas, sprenddamas A. Burro bylą, ne tik pareikalavo dokumentų, bet teismo pirmininkas J. Marshallis iškvietė liudyti F. Jeffersoną. Prezidentas atsisakė atvykti, tvirtindamas, kad priešingu atveju tauta turėtų atsiveikinti su vykdomąja valdžia ir valdžių padalijimo principu. Nors Teismo reikalaujamus dokumentus pateikė, manydamas, kad teisėjai, priešingai nei parlamentaram, užtikrins jų diskreciją [25, p. 205]

Įtvirtinant vykdomosios valdžios privilegiją konstitucinėje sistemoje, reikšmingiausias po Watergate'o skandalo buvo precedentas, kai 1973 m. Prezidento R. M. Nixono ir jo administracijos veiksams tirti Kongrese buvo sudarytas komitetas. Pradėjęs tyrimą, komitetas pareikalavo posėdžiuose liudyti Prezidento patarėjus. Tuo tarpu Prezidentas uždraudė savo patarėjams teikti parodymus komitetui, nors vėliau savo nuomonę pakeitė, bet pasakė, kad ši privilegija turi saugoti Prezidento ir jo patarėjų pokalbių slaptumą, ir pats atsisakė dalyvauti komiteto posėdyje ir pateikti savo parodymus. Prezidentas tvirtino, kad tai būtų žalinga konstituciniam valdžių padalijimo principui ir konstituciškai neteisinga [26]. Komitetas, sužinojęs, kad Prezidento pasitarimų kambaryje buvo daromi garso įrašai, pareikalavo pateikti Prezidento pokalbių įrašus, tačiau R. M. Nixonas atsisakė bendradarbiauti ir dar kartą patvirtino, kad taip būtų pažeistas viešasis interesas ir konstitucinė Prezidento

pozicija, pabrėždamas, kad nei Kongresui, nei Aukščiausiajam Teismui Prezidentas nėra pavaldus ir yra atsakingas tik tautai [25, p. 213–214]. Kilusį konfliktą išsprendė Aukščiausiasis Teismas (*United States v. Nixon (1974 m.)*) – jis pirmą kartą konstituciniu lygiu pripažino vykdomosios valdžios privilegiją. Tuometinis Aukščiausiojo Teismo pirmininkas W. E. Burgeris sprendime komentavo, kad šis institutas turi fundamentalią reikšmę funkcionuojant valstybės valdžiai ir glaudžiai susijęs su konstituciniu valdžių padalijimo principu. Kartu nurodė, kad tokia privilegija nėra absoliuti, nors ji turi ginti, kai to reikalauja valstybės paslaptis, valstybės saugumas ir saugoti vykdomosios valdžios bendradarbiavimą, tačiau negali persverti teismo vykdomo teisingumo baudžiamosiose bylose. Baudžiamosiose bylose viešasis interesas, reikalaujantis vykdyti teisingą procesą, persveria vykdomosios valdžios privilegiją. Taip buvo patvirtina vykdomosios valdžios privilegija konstituciniu lygiu *United States v. Nixon* byloje, įvardijant ją kaip būtiną priemonę, kuri leidžia Prezidentui vykdyti savo konstitucinius įgaliojimus ir kuri gina Prezidentą, tačiau nėra absoliuti, nes, vykstant kriminaliniam tyrimui, ši privilegija neegzistuoja [11, p. 132–134].

Nepaisant to, kad Aukščiausiasis Teismas pripažino tokią privilegiją ir apibrėžė jos ribas, tai nesumažino diskusijų šiuo klausimu. Apibrėžiant ir apibūdinant minėtą privilegiją vyrauja dvi pozicijos. Vieni mokslininkai [16] laikosi pozicijos, kad Kongresas negali gauti visos informacijos iš Prezidento, nes jis yra renkamas tautos ir yra nepriklausomas nuo Kongreso. Priešingu atveju Prezidentas taptų pavaldus Kongresui ir taip būtų paneigta stabdžių ir atsvarų sistema [27]. Kitos pozicijos šalininkai (R. Berger) tvirtina, kad toks instrumentas yra konstitucinis mitas [28, p. 66–67]. R. Bergeris pateikia net keletą argumentų. Pirma, jeigu konstitucijos kūrėjai apie tokį institutą net neužsimena savo laiškuose, vadinasi, vykdomosios valdžios privilegija neegzistuoja. Būtent kuriant amerikietiškąją valdžių sąrangą buvo analizuojama britų monarcho ir jo tarnų (*servants of the Crown*) privilegijos. Analizė rodo, kad jie neturėjo tokio pobūdžio privilegijų. Antra, pripažinimas tokios teisės reikštų Prezidento viršenybę Kongreso atžvilgiu, o tai iš esmės pažeidžia valdžių padalijimą bei stabdžių ir atsvarų mechanizmą, todėl Kongreso reikalavimas pateikti dokumentus nėra prieštaraujantis Konstitucijai ir valdžių padalijimo principui. R. Bergeris, darydamas išvadą, pripažįsta, kad vykdomosios valdžios privilegija yra ne kas kita kaip „konstitucinis mitas“, besiremiantis precedentais, nustatytais Prezidento tada, kai jam tai buvo naudinga [28; 416–417]. Nors R. Bergerio argumentai pakankamai įtikinami, vis dėlto reikia pripažinti tokio instituto egzistavimą. JAV konstitucinėje praktikoje yra labai daug institutų, kurie nebuvo apibrėžti Konstitucijoje, tačiau buvo išplėtoti ir pripažinti konstituciniu lygiu remiantis Aukščiausiojo Teismo praktika. Be to, ir egzistuojanti konstitucinė bei parlamentinė praktika rodo, kad nors Kongresas *de jure* nėra pripažinęs vykdomosios valdžios privilegijos, bet *de facto* ją akceptuoja.

Apibendrinant reikia pripažinti, kad JAV valdžių sąrangoje egzistuoja konstitucinė vykdomosios valdžios privilegija, kuri leidžia Prezidentui nepateikti Kongresui reikalaujamos informacijos. Kita vertus, piktnaudžiavimas šia privilegija, atsisakymas pateikti informaciją trukdytų Kongresui vykdyti pagrindines funkcijas pažeidžiant egzistuojančią konstitucinę pusiausvyrą. Vykdomoji valdžia galėtų elgtis neatsakingai ir būtų paneigtas tarpusavio bendradarbiavimas. Paneigus bendradarbiavimą iš karto būtų pažeista pusiausvyra, kuriai atkurti Kongresas gali naudoti apkaltos institutą. Darytina išvada, kad Prezidentas šia privilegija gali naudotis tik išimtiniais atvejais (*Washingtono* precedentas). Vis dėlto vykdomosios valdžios privilegija per stabdžių ir atsvarų mechanizmą didina galimybes išlaikyti valdžių pusiausvyrą tarp Kongreso ir Prezidento, neleidžia „įsisiūbuoti“ Kongresui ir verčia ieškoti kompromiso sprendžiant iškilusias problemas.

4. JAV vykdomosios valdžios atsakomybės klausimas parlamentinės kontrolės aspektu

Analizuojant parlamentinės kontrolės modelį JAV, t. y. prezidentinėje respublikoje, reikia pabrėžti, kad parlamentinės kontrolės objektas konstituciniu lygiu yra tik Prezidentas, kadangi jis vienintelis vykdomosios valdžios atstovas, dalyvaujantis stabdžių ir atsvarų mechanizme. Prezidentas vienintelis įvardytas asmuo, kuriam pagal Konstitucijos II straipsnį priklauso vykdomoji valdžia. Vis dėlto *de facto* Prezidento įgyvendinama valdžia nėra tokia vienalytė kaip įtvirtintoji Konstitucijoje, nes yra išskaidoma jam pavaldžioms institucijoms. Viena grupė institucijų, pavaldžių Prezidentui, vadinama administracija (*the administration*). Ją sudaro viceprezidentas bei departamentai ir jų vadovai (*Executive Departments and principals officers*) [29]. Kita grupė – federalinės agentūros ir komisijos (*Federal Agencies and Commissions*) [30]. Visų išvardytų institucijų visuma nesudaro vyriausybės,

kolegialios aukščiausiosios institucijos, atstovaujančios vykdomajai valdžiai, nes veikia atskirai ir nepriima jokių formalų bendrų sprendimų. Vyriausybė nėra ir negali būti tiesiogiai įvardyta kaip šalia Prezidento veikiantis jo kabinetas (President, s Cabinet) [31]. Nors JAV Prezidentas, būdamas valstybės ir vykdomosios valdžios vadovas, vadovauja savo kabinetui ir skiria jį Senato pritarimu, tiesiogiai neatskaitingas Senatui, be to, ir atleisti jį gali be Senato sutikimo [32].

Galima teigti, kad kabineto nariai yra asmeniniai Prezidento patarėjai, kurie gali jam patarti ir individualiai, ir kolektyviai, būdami politiškai atsakingi tik Prezidentui [33; p. 33–34]. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad dar 1838 m. Aukščiausiasis Teismas pripažino, kad departamentų vadovai yra atsakingi ne tik Prezidentui, bet iš dalies už savo veiklą atsako ir Kongresui. Aukščiausiasis Teismas nurodė, kad vykdomoji valdžia priklauso Prezidentui, tačiau tai nereiškia, kad kiekvienas tarnautojas yra pavaldus tik Prezidentui. Kongresas gali duoti nurodymus, kurie neturi prieštarauti Konstitucijai. Aukščiausioji įstatymų leidžiamoji valdžia turi spręsti administracijos organizacijos, veiklos metodų klausimus ir kartu yra įpareigota imtis būtinų priemonių, kad administracijos institucijos būtų tinkamai prižiūretos ir kontroliuojamos [34; p. 372]. Taigi nepaisant to, kad konstituciniu lygiu stabdžių ir atsvarų mechanizme dalyvauja tik Prezidentas, Kongreso vykdomos kontrolės objektas gali būti ne tik Prezidentas, bet ir jam pavaldžios institucijos, kurios įgyvendina vykdomąją valdžią vadovaujamos Prezidento. Tačiau Kongreso kontrolė neturi panaikinti tiesioginės administracijos tarnautojų subordinacijos administracijos vadovui (Prezidentui), nes Prezidentas ir jo kabinetas politiškai yra nepriklausomi nuo parlamento, valstybės sekretoriai neatsako solidariai ar individualiai už kabineto veiklą ir neatsako politiškai nė vieniems rūmams, priešingai negu „seniausioje parlamentinio valdymo modelio šalyje“ (Didžiojoje Britanijoje) [9; 74]. Tai turi įtakos Prezidento ir Kongreso santykiams bei kontrolės pobūdžiui. Dėl to, kad nėra parlamentinės (politinės) atsakomybės, nėra ir politinių kontrolės priemonių, kurios leistų politiškai veikti Prezidento, jo kabineto veiklą, t. y. nesukelia jokių politinių pasekmių Prezidentui ar jo administracijai (negali pareikšti nepasitikėjimo, atstatydingi). Tai dar kartą įrodo, kad Prezidentas ir Kongresas yra lygiavertiniai partneriai stabdžių ir atsvarų mechanizme, ir parlamentinė kontrolė yra vienas iš stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementų, leidžiantis tai užtikrinti.

Kitas svarbus aspektas, darantis įtaką Kongreso kontrolės Prezidento atžvilgiu santykių turiniui, yra Prezidento įgaliojimai, o tiksliau – pobūdis ir apimtis. Doktrinoje pripažįstama, kad Konstitucijoje apibrėžtas vykdomosios valdžios, t. y. Prezidento įgaliojimų, sąrašas nėra baigtinis. Kai kurių Konstitucijos nuostatų abstraktumas [35] ir Aukščiausiojo Teismo praktika leidžia Prezidentui vykdyti tokius įgaliojimus, kurie nėra tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje. Prezidentas, kaip valstybės vadovas, gali įgyti naujų įgaliojimų, nekeičiant Konstitucijos, pvz., vien tik grindžiant Konstitucijos preambule: „(...) siekdami sukurti tobulesnę sąjungą, įtvirtinti teisingumą, užtikrinti rimtį šalyje, organizuoti bendrą gynybą, rūpintis visų gerove ir išsaugoti laisvės teikiamus gėrius mums ir mūsų ainiams (...)“ [36]. Taip pat konstitucinėje doktrinoje egzistuoja T. Rooseveltto teorija (*Stewardship Theory of the Presidency, Steward of the people*), kuria remiantis Prezidentas gali ir privalo imtis veiksmų ne tik tada, kai Konstitucija jį įgalioja, bet ir tada, kai to reikalauja aplinkybės ir Konstitucija nedraudžia imtis tokių veiksmų. Prezidentas kaip laivo kapitonas neturi dairytis į smulkmenišką reguliavimą, o daryti viską, kad užtikrintų keleivių saugumą, todėl Prezidentas, vadovaudamasis sveiku protu, privalo imtis visų veiksmų, kurie būtinai siekiant užtikrinti tautos gerovę. Nors gali kilti abejonių dėl šios teorijos atitikties Konstitucijai, tačiau praktikoje ši teorija buvo pripažinta ir ja buvo grindžiama didelė dalis Prezidento įgaliojimų, kurie nebuvo apibrėžti Konstitucijoje [37].

Minėtos sąlygos keičia faktinį Prezidento įgaliojimų turinį ir daro įtaką Kongreso kontrolės apimčiai, pvz., pagrindinė Prezidento pareiga yra rūpintis, kad tinkamai būtų vykdomi įstatymai [38], tačiau remiantis minėtomis teorijomis Prezidentas ne vien tik atsako už jų vykdymą, bet dažnai yra ir įstatymų iniciatorius. Nors Konstitucija nesuteikia Prezidentui teisės inicijuoti įstatymų leidybos, Prezidentas turi faktinę galimybę teikti įstatymo projektus. Konstitucijos II straipsnio trečiame skyriuje nurodyta, kad Prezidentas yra įgaliotas reguliariai pateikti informaciją Kongresui apie Sąjungos padėtį ir rekomenduoti svarstyti tai, ką laiko reikalinga ir naudinga įgyvendinti [39]. Pateikdamas Prezidentui informaciją apie Sąjungos padėtį, jis prideda įstatymų projektus, kuriuos, jo manymu, reikėtų svarstyti Kongrese. Tokią praktiką įvedė Prezidentas W. Wilsonas – pridėtus įstatymų projektus vėliau Kongresui pateikdavo Kongreso atstovai, Prezidento partijos nariai. Tokia padėtis iš principo keičia Kongreso ir Prezidento jėgų santykį. Šiuo atveju vykdomoji valdžia ne tik vykdo įstatymus, bet, kaip ir parlamentinėje respublikoje, yra ir jų iniciatorius, tačiau nėra politiškai atsakinga parlamentui.

Kita aplinkybė, daranti įtaką faktiniam Prezidento ir Kongreso kontrolės santykių turiniui – Prezidento veto. Prezidentas, siekdamas išvengti konkretaus įstatymo vykdymo, gali jį vetuoti, ir kaip rodo praktika, Kongresui retai pavyksta įveikti Prezidento veto [40]. Kitas pavyzdys gali būti tokie įgaliojimai, kurių Kongresas praktiškai nekontroliuoja. JAV Prezidento įgaliojimai formuojant užsienio po-

litiką yra vieni iš plačiausių palyginti su kitomis funkcijomis (Konstitucijos II straipsnio 2 skyriaus 2 pastraipa). Prezidentas turi teisę sudaryti tarptautines sutartis (*to make treaties*) ir jos gali būti įforminamos dviem būdais – įstatymu įgaliotas arba savo iniciatyva. Analizuojant šią funkciją reikia paminėti, kad Prezidentas gali sudaryti vykdomosios valdžios susitarimus su kitomis valstybėmis, kai nereikia Senato sutikimo ir patarimo (*executive agreements*) [41; p. 1743]. Prezidentas, sudarydamas vykdomosios valdžios susitarimą, išvengia Senato tvirtinimo ir tiesioginės kontrolės. O kada turi būti sudaryta tarptautinė sutartis ar vykdomosios valdžios susitarimas, materialine prasme skirtumai nedideli ir praktiškai sprendimas taikyti vieną ar kitą sutarties sudarymo formą priklauso nuo Prezidento valios [2, p. 131]. Todėl daugelis autorių [42] atkreipia dėmesį, kad JAV Prezidento įgaliojimai didėja, o įgaliojimus karinėje ir užsienio politikos formavimo srityse pripažįsta kaip išimtinio pobūdžio, kurių neturi nė vienos valstybės prezidentas (JAV prezidentas gali įvesti karines pajėgas į užsienio valstybės teritoriją be Kongreso sutikimo, tik per 48 valandas apie tokį sprendimą privalo jam pranešti) [42].

Apibendrinant galima remtis J. W. Davis ir D. Rinquist, kurie teigia, kad Konstitucijoje apibrėžiant vykdomąją valdžią įtvirtinti du tarpusavyje rungtyniaujantys požūriai: vienas – vykdomoji valdžia turi būti pavaldi įstatymų leidžiamajai ir antras – ji turi būti savarankiška ir pati sau vadovaujanti (*self-directing*) [43, 42–44]. Taigi vykdomoji valdžia yra dvigubo pobūdžio: viena vertus, turi vykdyti parlamento priimtus aktus, kita vertus, savarankiškai kasdien tvarkyti valstybės reikalus. Todėl visiškai suprantamas konstitucijos kūrėjų tikslas – JAV Konstitucijoje įtvirtinti tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios valdžios pagrindinių valdžių įgaliojimus, kurie apibrėžia tik tiesioginę valdžios institucijos kompetenciją, tačiau suvokiant, kad kiekvienos valdžios institucija turi ir tokią kompetenciją, kuri reikalinga, kad būtų galima įgyvendinti pirminius įgaliojimus bei užtikrinti valdžių padalijimo principą, t. y. kiekvienai valdžiai įgyvendinant savo uždavinius išlaikyti valdžių pusiausvyrą ir bendradarbiavimą bei nepriklausomumą. Konstitucijos normų abstraktumas, Aukščiausiojo Teismo praktika suteikia Prezidentui įgaliojimus, kurie nėra įtvirtinti Konstitucijoje, tačiau būtini, kad santykiai su Kongresu būtų grindžiami valdžių konstituciniu lygiavertiškumu, išlaikant pusiausvyrą ir nepriklausomumą.

II. Išvados

1. Stabdžių ir atsvarų mechanizmo paskirtis – užtikrinti tarpusavio valdžių nepriklausomumą, pusiausvyrą, efektyvų ir nepertraukiamą valstybės funkcijų įgyvendinimą, kad nebūtų pažeistas konstitucinis lygiavertės, efektyvios valdžios principas. Tokia paskirtis yra ir Kongreso vykdomos kontrolės, kuri yra vienas iš šio mechanizmo stabdžių.

2. Kongresas atlieka savarankišką kontrolinę funkciją, kuri nėra tiesiogiai įtvirtinta Konstitucijoje ir įvardijama kaip antrinė Kongreso kompetencija, tačiau be šios kompetencijos Kongresas negalėtų vykdyti pagrindinių funkcijų, įtvirtintų Konstitucijoje, t. y. priimti įstatymų ar įvertinti teisės pažeidimus vykdant apkaltą.

3. Egzistuojanti vykdomosios valdžios privilegija, kai vykdomosios valdžios atstovai gali atsisakyti pateikti informaciją, neleidžia „įsisiūbuoti“ Kongresui ir kartu užtikrina vykdomosios valdžios ir įstatymų leidžiamosios savarankiškumą ir nepriklausomumą.

4. Nepaisant to, kad pagal Konstituciją Kongreso vykdomos kontrolės objektas yra tik Prezidentas ir tik jis dalyvauja konstituciniame stabdžių ir atsvarų mechanizme, pagal Aukščiausiojo Teismo sprendimus ir praktiką Kongreso kontrolės objektas gali būti ir Prezidentui pavaldi administracija (agentūros, komisijos ir kt.).

5. Kongresas, vykdydamas kontrolės funkciją Prezidento ir jam pavaldžių vykdomosios valdžios institucijų atžvilgiu, gali ne tik užtikrinti įstatymų leidybą, bet ir užkirsti kelią jų neteisėtai veiklai, t. y. ginti asmenų teises ir laisves. Tik Kongresas yra didelė tautos prisiekusiųjų grupė, kuri gali „išklausyti tautos patirtas skriaudas“.

6. Parlamentinė kontrolė, vykdomosios valdžios privilegija yra veikiančio stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementai, neleidžiantys pažeisti Prezidento ir Kongreso nepriklausomumo, bet užkertantys kelią valdžios piktnaudžiavimui. Nors Prezidento kompetencijos didėjimas tokiose srityse kaip įstatymų leidyba ar užsienio politikos formavimas ir įgyvendinimas verčia abejoti, ar Kongresas ir Prezidentas yra lygiaverčiai partneriai, ar neatėjo tas tolimas laikas, kurį pranašavo T. Džefersonas, kai įsigali vykdomosios valdžios tironija.



LITERATŪRA

1. **Sarnecki P.** Ustroje konstytucyjne państw współczesnych.– Kraków: Zakamycze, 2003. P. 93.; **Klein E.** Historia ustroju Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki od XVI do końca XX wieku. – Wrocław, 1998. P. 101–104. JAV Konstytucijos tekstą (anglų k.) galima rasti internetiniu adresu: <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html> (2005 09 17).
2. **Sarnecki P.** Ustroje konstytucyjne państw współczesnych. – Kraków: Zakamycze, 2003. P. 100.
3. **Aukščiausiasis Teismas** byloje *Immigration and Naturalization Service v. Chadha* (1983, 462 U.S. 919, 952) pripažino Kongreso veto (*legislative veto*) prieštaraujančiu Konstitucijai, nes Kongresas gali duoti nurodymus vykdomajai valdžiai tik leidžiant įstatymus, t. y. priimant aukščiausią galią turinčius teisės aktus. Jie turi būti pateikti Prezidentui, kuris gali arba pasirašyti, arba vetuoti, o nurodymai, teikiami kitaip, pažeidžia valdžių padalijimo principą. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=462&invol=919> (2005 09 15).
4. **Filadelfijos** konvento delegatai, balsavę dėl JAV konstitucijos priėmimo, vėliau buvo pavadinti Konstitucijos kūrėjais (*The Framers of the Constitution*). Dažnai vartojamas ir kitas terminas – Konstitucijos tėvai (*Founding Fathers of the United States*). Taip vadinami JAV politikai, kurie suvaidino ypač svarbų vaidmenį kuriantis JAV ir aiškinant Konstitucijos nuostatas (*A. Hamilton, T. Jefferson, J. Madison, B. Franklin* ir kt.). <http://www.usconstitution.com/FoundingFathers.htm> (2005 09 17). <http://www.americanrevwar.homestead.com/files/FATHERS.HTM> (2005 09 17).
5. **Vile M. J. C.** Constitutionalism and the Separation of Powers.– Oxford, 1967. P. 62.
6. **Nixon v. United States**, 418 U.S. 683 (1974). <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=418&invol=683> (2005 09 15).
7. **Apkaltos** metu kaltinimai gali būti pateikti dėl valstybės išdavimo, kyšininkavimo ar kito sunkaus nusikaltimo arba *kito pažeidimo* (Konstitucijos II straipsnio 4 skyriuje „**treason, bribery or other high crimes and misdemeanors**“). Reikia pasakyti, kad mokamajame leidinyje „Užsienio valstybių konstitucijos“ (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 257) termino **misdemeanors** vertimas į nesunkius nusikaltimus yra netikslus. Visų pirma, kuriant JAV Konstituciją toks apibrėžimas nevertotas, antra, toks vertimas apriboja apkaltos procedūros inicijavimą tik už baudžiamojo pobūdžio veikas, o tai iš principo prieštarauja apkaltos instituto primumai. Be to, reikia pridurti, kad nepaisant apkaltos instituto panašumo į baudžiamąją atsakomybės formą, apkalta išlieka konstitucinės atsakomybės parlamentui arba specialiam teismui forma, siekiant pašalinti iš pareigų valstybės pareigūnus dėl konstitucijos, įstatymų ar kitų pažeidimų. P. B. Kurlandas nurodo, kad apkalta taikoma už tokius poelgius, kai piktnaudžiaujama viešu valdžios pasitikėjimu, kuriuos vertina Senatas. **Kurland P. B.** Watergate and the Constitution. – Chicago – London, 1987. P. 108.
8. Dar 1789 m. T. Džefersonas (*T. Jefferson*) laiške D. Madisonui (*J. Madison*) rašė, kad įstatymų leidžiamosios valdžios tironija – tai tas nesaugumas, kurio reikia labiausia bijoti, ir taip bus dar daug metų. Vykdomosios valdžios tironija ateis, tačiau tas laikas labai tolimas <http://www.law.ou.edu/hist/federalist/> (2005 11 15).
9. **Mesonis G.** Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 38–45.
10. **Kongreso** kontrolė vykdomosios valdžios atžvilgiu Konstitucijoje numatyta tik skiriant išlaidas ir kreditus (JAV Konstitucijos I straipsnis, 8 skyrius, pirmas punktas).
11. **Be to**, reikia pabrėžti, kad nepaisant Kongreso išskirtinumo leisti aktus (įstatymus), kurie tiesiogiai veikia ir teisminę, ir vykdomąją valdžią, jų kompetenciją, struktūrą bei funkcionavimą, kaip atkreipia dėmesį R. M. Malajny, Kongresas neturi viršenybės, nes Konstitucija įtvirtina visų valdžių lygiavertiškumą. Malajny R. M. *Pozycja ustrojowa Kongresu USA, po za konstytucyjny system hamulców.* – Katowice: Tom III, Wydawnictwo Uniwersitet Śląskiego, 1995. P. 12–13.
12. To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof. (JAV Konstitucijos I straipsnis 8 skyrius 19 pastraipa).
13. http://www.brainencyclopedia.com/encyclopedia/m/mc/mcculloch_v_maryland.html (2005 09 12).
14. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=153&invol=525> (2005 09 12).
15. <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=273&invol=135> (2005 09 15).
16. **Taylor T.** *Grand Inquest: The Story of Congressional Investigations.* – New York: Simon and Schuster. 1955.
17. **Burnham J.** Congress and the American Tradition. –Chicago, 1959. P. 233–234.
18. **Clem A. L.** Congress powers, processes and politics. – Brook. Wadsworth. Belmont, 1989. P.6.
19. **Wilson W.** Congressional Government. –New York: Meridian Books, 1956, P. 198. (pirmasis leidimas buvo 1885 m.).
20. <http://www.lonang.com/exlibris/blackstone/>; <http://www.lonang.com/exlibris/blackstone/bla-419.htm> (2005 09 16).
21. <http://www.hn.psu.edu/faculty/jmanis/jsmill/considerations.pdf> (2005 09 16).
22. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch4s5.html>; http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1_2_5s15.html [prisijungimo laikas 2005–09–16].
23. James Wilson, called the House of Representatives “the grand inquest of the state” and said that its members must “diligently inquire into grievances, arising both from men and things. THE WORKS OF JAMES WILSON. Ed. James DeWitt Andrews. 2 vols. Chicago: Callaghan and Co. 1986; http://www.house.gov/rules/rules_lind04.htm (2005 09 16).
24. **Breckenridge A. C.** The Executive Privilege: Presidential Control Over information.–Lincoln: University of Nebraska. Press, 1994. P. 30

25. **Fisher L.** Constitutional Conflicts between Congress and the President.– Kansas, 1991.
26. <http://watergate.info/> (2005 09 16).
27. **Constitutional law** // by Gerald Gunther, Kathleen M. Sullivan. – New York. 13 Edition. Foundation Press, 1997 P.404–413.
28. **Berger R.** Executive Privilege: A Constitutional Myth. –Cambridge: Mass, 1974. P. 66–67.
29. **JAV** Konstitucija įvardija tik viceprezidentą, vykdomuosius departamentus ir jų vadovus, tačiau neapibrėžia jų statuso (Konstitucijos II straipsnis 2 skyrius 1 dalis numato *Executive Departments and principals officers*).
30. <http://www.whitehouse.gov/government/independent-agencies.html> (2005 09 16). Taip pat veikia Prezidentui pavaldi kanceliarija (*Executive Office*) (įsteigta pagal 1939 m. *Reorganization Act*), kurią formuoja Prezidentas, tačiau tai yra jo pagalbinė techninė institucija, neįeinanti į vykdomosios valdžios sudėtį.
31. Prezidento G. Washingtono kabinete buvo 5 nariai, A. Lincolno kabinete – 7, F. D. Roosevelto – 9, šiuo metu Prezidento G. W. Busho kabinete yra penkiolika narių. Vartojant terminą „kabinetas“ reikia patikslinti, kad parlamentinėje sistemoje vyriausybę (kabineta D. Britanijoje) sudaro ministrai ir jų vadovas premjeras, jie politiškai atsakingi parlamentui, o prezidentinėje sistemoje kolegialios institucijos vyriausybės neegzistuoja. <http://www.whitehouse.gov/government/cabinet.html> (2005 09 16).
32. **Konstitucija** *expressis verbis* neįtvirtina Prezidentui pavaldžių tarnautojų atšaukimo iš postų tvarkos, tačiau Aukščiausiasis Teismas byloje *Myers v. United States 272 U.S. 52 (1926)* pripažino, kad nei Senatas, nei Kongresas kaip visuma negali riboti Prezidento teisės atšaukti jam pavaldžius tarnautojus. <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=272&invol=52> (2005 09 16).
33. **Jagielski M.** Prezydent USA jako szef administracji.– Kraków: Zakamycze, 2000. P. 33–34.
34. **Kendall v. U.S. 12 Pet. 524**// Young American Law and Politics.– New York, 1967. P. 372.
35. **Priesaikos** tekstas gali būti pagrindas naujiems įgaliojimams vykdyti. Pagal priesaikos tekstą II straipsnio 1 skyriaus 7 pastraipą Prezidentas privalo ne tik saugoti, bet ir ginti konstituciją „I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the office of President of the United States, and will to the best of my ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.“ <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.articleii.html#section1> (2005 09 17).
36. **We the** people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America; <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.preamble.html> (2005 09 17).
37. **Instytucje** polityczno–prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki// red. W.Sokolewicz, Warszawa: Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1987. P. 308.
38. he shall take care that the laws be faithfully executed, and shall commission all the officers of the United States. <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.articleii.html#section2> (2005 09 18).
39. **He shall** from time to time give to the Congress information of the state of the union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient; <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.articleii.html#section3> (2005 09 17).
40. **Prezidentas**, gavęs Kongreso priimtą aktą, gali pasielgti trejopai: pasirašyti, vetuoti arba nieko nedaryti (kišeninis veto). Antruoju atveju pagal Konstitucijos I straipsnio 7 skyrių Prezidento veto įveikiamas abiejų rūmų 2/3 balsu dauguma, nors praktiškai tai sunkiai įgyvendinama. Trečiuoju atveju Prezidentui negrąžinus per dešimt dienų įstatymo projekto Kongresui, jis tampa įstatymu, jeigu nepasibaigusi Kongreso sesija. R. *Reaganas* per Kongreso 97th–100th sesijas iš viso vetavo 78 kartus (iš jų 39 vadinamieji kišeniniai veto) Kongresas iš visų veto atmetė tik 9, G. H. W. Bushas per 101st–102nd sesijas vetavo 44 kartus (iš jų 15 kišeninių veto), Kongresas iš visų veto atmetė 1, B. Clintonas per Kongreso 103rd–106th sesijas vetavo 37 kartus (1 kišeninis veto), Kongresas atmetė 2 veto. Nuo pirmojo prezidento G. Washingtono laikų iki B. Clintono – iš viso 42 prezidentai pasinaudojo veto 2550 kartus ir parlamentas atmetė tik 106 veto. <http://www.infoplease.com/ipa/A0801767.html> (2005 09 18).
41. Valstybės departamentas 1954 m. Senatui pateikė atsakymą, kas yra tarptautinė sutartis ir kas yra vykdomosios valdžios susitarimas (*executive agreement*). Valstybės departamento atsakymas tapo anekdotu, nes jis buvo toks: a treaty was something they had to send to the Senate in order to get approval by two-thirds vote. An Executive agreement was something they did not have to send to the Senate. Congressional Record, 15 II 1954, P. 1743. <http://www2.lib.udel.edu/subj/godc/resguide/congress.htm> (2005 09 16).
42. **Fisher L.** Constitutional Conflicts between Congress and the President. –New York: Princeton, 1998. P.184.; **Валентинович Д. Г.** Конституционно правовой статус президентов Российской Федерации и США. – Москва: Юристъ, 2003.
43. **Davis J. W., Rinquist D.** The President and Congress. Toward a new power balance. – New York: Woodbury, 1975.



Features of Parliamentary Control Pattern Consolidation (Fixing) in the US: Doctrinal and Practical Approaches (Viewpoints)

Gintaras Kalinauskas
Mykolas Romeris University

Keywords: *parliamentary control, legislative power, executive power, the checks and balances system, the executive privilege.*

SUMMARY

The article analyses the consolidation of parliamentary control pattern and its development in the United States (hereinafter referred to as US). The competence of the Congress, which allows a thorough and efficient parliamentary control implementation, is unquestionable notwithstanding the absence of governmental institute, the President and its administration political responsibility against the Congress in the constitutional governance system of US, whereas provisions of the Congress are “silent” about controlling competence of the Congress. The Congress control was developed through parliamentary practice and was approved by the Supreme Court commenting on the Constitution and “designing” pattern of separation of powers.

It is universally recognized that the Congress control is one of the break and balance devices securing both, solid and effective execution of all functions of the Congress, especially legislation, and inter-balance of powers. However, referring to the doctrine, appearing in judgments of the Supreme Court, the function of the Congress control has its boundaries and the executed control is not absolute. Another significant restraint of functions of the Congress control is related to reception of information form executive power. Looking at American constitutional tradition and analyzing the content of break and balance system, the privilege of executive power is singled out. Because of the privilege executive power cannot refuse to subject the information to the Congress, thus not allowing examinations of the Congress “to prosper”. Hereby, parliamentary control as well as other break and balance devices (the President’s right of veto, impeachment etc.) secure the independency and equality of the President and the Congress.

The Congress, when executing the function of control with regards to the President and subsidiary institutions of executive power, may secure legislation and prevent from its illegal practice (to protect individual rights and freedoms). The Congress is the only group of jury people, which may “listen to harms of nation”.

Parliamentary control, privilege of executive power i.e. acting break and balance devices that do not allow violating independency of the President and the Congress, allow protecting power abuse. Although the growth of competence in such fields as legislation or formation and implementation of foreign policy leads to a doubt if the Congress and the President are equal partners, a question arises if T. Jefferson’s predicted faraway time of tyranny of executive power has already come.

