

JAV NEPRIKLAUSOMŲ INSTITUCIJŲ KONSTITUCINGUMAS IR SKIRIAMIEJI BRUOŽAI

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 271 4545
Elektroninis paštas ieva@mruni.eu

Pateikta 2011 m. liepos 15 d., parengta spausdinti 2011 m. gruodžio 14 d.

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjama JAV administravimo institucijų sąranga. Analizuojami nepriklausomų reguliavimo institucijų ir vykdomųjų institucijų skiriamieji bruožai. Taip pat, remiantis JAV Aukščiausiojo teismo išnagrinėtomis bylomis, tiriama nepriklausomų reguliavimo institucijų konstitucingumo klausimas, t. y. šių institucijų esaties ir valdžių padalijimo principo suderinamumas.

Priešasčiu, dėl kurių yra analizuojamas amerikietiškas nepriklausomos reguliavimo institucijos modelis, yra keletas: JAV yra laikoma nepriklausomų reguliavimo agentūrų tėvyne; JAV nepriklausomų reguliavimo agentūrų modelių specifiniai mechanizmai veikia europietiškas viešojo administravimo institucijų sistemas; gana ilgas (daugiau nei šimtas metų) šių institucijų egzistavimo laikotarpis Amerikoje privertė daugelį mokslininkų bei praktikų stebėti šių modelių įtaką šalies ekonomikai. Tokios šių institucijų veikimo patirties bei jos įtakos realybei pažinimas yra vertingas, norint pritaikyti šiuos modelius arba jų atsisakyti atskirose šalyse.

Reikšminiai žodžiai: valdžių padalijimo principas, administravimo institucijos, reguliavimo institucijos, vykdomosios institucijos.

Įvadas

Temos aktualumas: tiek Europoje, tiek JAV paplitusi nuomonė, jog reguliavimas tampa pirmine valstybių veikla. Ir ši tendencija buvo pavadinta „*the rise of the regulatory state*“ (reguliacinės valstybės kilimas)¹. O pagrindinė šios tendencijos išraiška – tai reguliavimo institucijų steigimas. Maža to, mokslininkai pripažįsta, jog reguliacinė valstybė yra amerikiečių atradimas, nes JAV pirmoji sukūrė tam tikrą reguliavimo instituciją, t. y. agentūrą, kurios paskirtis buvo atlikti viešą priežiūrą kaip alternatyvą viešajai nuosavybei². Todėl monografijų ir mokslinių straipsnių autoriai³, analizuodami nepriklausomas reguliavimo institucijas, remiasi būtent amerikietiška patirtimi. Mokslininkai įvairiai grindžia šių institucijų reikalingumą. Manoma, kad problemų kompleksiskumas, sukeltas modernios ekonomikos, įstatymų leidėją privertė steigti nepriklausomas reguliavimo komisijas, kontroliuojančias ir reguliuojančias privačias kompanijas, veikiančias įvairiuose sektoriuose, nes pats jis nespėja ir nėra ekspertas spręsti specifines visuomenės gyvenimo problemas. Šių institucijų steigimo tikslai buvo tokie: atriboti reguliavimą nuo politikos, vystyti politikos nepertraukiamumą, ugdyti ekspertinius gebėjimus, priimant techninius sprendimus⁴. Reguliavimo ir su juo susijusių institucinių instrumentų tema neaplenkia ir Lietuvos. Čia tiek politinėje, tiek verslo srityje nuolatos diskutuojama, kokios organizacinės formos institucijos turėtų reguliuoti vieną ar kitą sritį⁵.

Mokslinio straipsnio tikslas – nustatyti JAV nepriklausomoms reguliavimo institucijoms būdingus bruožus bei išnagrinėti jų konstitucingumą.

Tyrimo objektas: nepriklausomos reguliavimo institucijos suderinamumas su valdžių padalijimo principus, skyrimo nuo kitų administravimo institucijų kriterijai.

Tyrimo metodai: dokumentų turinio (*content*) analizės metodas taikomas tiek oficialių (teisės aktų, programų, strategijų, teismo nutarimų) dokumentų, tiek neoficialių (informacijos, gaunamos iš žiniasklaidos) dokumentų rinkimui bei tyrimui. Lyginimo metodu derinama informacija, gauta tiriant įvairias socialines sistemas (pavyzdžiui, vie-

-
- 1 Gilardi, F. *Delegation in the Regulatory State*. Bodmin, Cornwall: MPG Books Ltd, 2008, p. 20.
 - 2 Moran, M. *The British Regulatory State: high modernism and hyper-innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 14.
 - 3 Zwart, T. Independent Regulatory Agencies in the US. In: Verhey, L.; Zwart, T. *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 3–17; Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky. Srpen, 2009, p. 51–63; Lavrijssen, S. An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies. In: *Independent administrative authorities*. Caranta, R.; Andenas, M.; Fairgrieve, D. (eds.). London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 1–45; Guedon, M.-J. *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1991, p. 29–32; Thatcher, M. The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2005, 18(3): 347–373; Majone, G. *Regulating Europe*. *European Public Policy Series*. Richardson, J. (ed.). London; New York: Routledge, 1996, p. 158–159.
 - 4 *The Public Administrations Dictionary*. Santa Barbara, Oxford: Chandler R. C., Plano J.C., 1988, p. 198.
 - 5 LRT 2011 m. birželio 26 d. laida *Savaitė*; BNS 2010 m. lapkričio 18 d. *Numatoma Seimui pavaldžių institucijų pertvarka*, etc.

šojo sektoriaus, trečiojo sektoriaus, vadinamosios privačių interesų vyriausybės sektoriaus sistemos), skirtingų autorių, mokslininkų publikacijas, monografijas.

1. Nepriklausomos reguliavimo institucijos sąvoka ir jai būdingi bruožai

Egzistuoja nemažai bandymų apibrėžti nepriklausomas reguliavimo institucijas. Nepriklausomomis reguliavimo institucijomis vadinamos tos institucijos, kurios vykdo reguliavimo funkcijas, egzistuoja nepriklausomai nuo vykdomosios valdžios institucijų ir nėra prezidentui pavaldžios⁶. Dažnai autoriai vartoja keletą sąvokų, t. y. nepriklausoma agentūra arba reguliavimo komisija. Administravimo agentūra vadinama „reguliavimo“ (*regulatory*), jei ji turi įgaliojimus reguliuoti elgesį, kuriuo įgyvendinamos subjektinės teisės⁷. Reguliavimo komisija yra savarankiška agentūra, įkurta JAV Kongreso reguliuoti kai kuriuos JAV ekonominio gyvenimo aspektus⁸. Kai kur netgi sutapatinamos nepriklausomos agentūros arba reguliavimo komisijos sąvokos. Pavyzdžiui, teigiama, kad jos yra federalinės valdžios agentūros, kurios nėra vykdomosios valdžios dalis ir nepriklauso prezidento biuro institucijoms⁹. Arba tiesiog pateikiamas toks apibrėžimas: nepriklausoma reguliavimo komisija yra agentūra, įsteigta Kongreso, reguliuoti specifines verslo sritis¹⁰. Dar reguliavimo agentūra įvardijama kaip bet kuri ministerijoms nepriklausanti institucija, kurią įstatymas įpareigojo reguliuoti privatizuotas pramonės šakas¹¹. Arba štai D. Hallas teigia, kad nepriklausoma agentūra yra administravimo agentūra, reliatyviai nepriklausoma nuo prezidento¹². Netgi amerikiečių teisinių terminų žodynuose, norint surasti *regulatory agency* (reguliavimo agentūra) sąvoką, nukreipiama į *administrative agency* (administravimo agentūra)¹³ sąvoką. Čia administravimo agentūra suvokiama kaip valstybės įstaiga, administruojanti ir įgyvendinanti tam tikrus įstatymus. Tuo tarpu agentūros sąvoka apima bet kurį JAV departamentą, nepriklausomą įstaigą, komisiją, administraciją, tarybą ar biurą ar bet kurią kitą korporaciją, kurioje JAV turi savininkės interesą, nebent kontekstas nurodo, jog šis terminas turi būti vartojamas daug siauresne prasme. Pasak M. Shapiro, šios komisijos yra vadinamos reguliavimo ta prasme, kad jos tvarko valstybės kišimasi į privatų sektorių, kad būtų koreguojamos rinkos nesėkmės ar kokios nors kitos anomalijos, kurių

6 Warren, K. F. *Administrative Law in the Political System*. West Publishing Company, 1988, p. 31.

7 Zwart, T., *supra* note 3, p. 3.

8 *The Dictionary of Public Policy and Administration 2004* by Westview Press, a Member of the Perseus Books Group., p. 153.

9 *Ibid.*

10 *The Public Administrations Dictionary*. Santa Barbara, Oxford: Chandler, R. C.; Plano J.C., 1988, p. 197.

11 “regulatory agency” *Oxford Dictionary of Law*. Martin, E. A.; Law, J. Oxford University Press, 2006; *Oxford Reference Online*. Oxford University Press [Interaktyvus]. [žiūrėta 2008-02-28]. <<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t49.e3311>>.

12 Hall, D. E. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. 2nd edition. New Jersey: Upper Saddle River, 2003, p. 6.

13 Pavyzdžiui, *Black's Law Dictionary*. Sixth Edition. West Publishing Co, 1997, p. 45, 1287.

pats privatus sektorius negali suvaldyti¹⁴. Kaip matome, amerikiečių mokslininkai reguliavimo agentūrą sieja su kokio nors verslo srities reguliavimu. Tačiau, peržiūrėjus nepriklausomų įstaigų ir valstybinių korporacijų veiklos sritis, akivaizdu, jog čia kyla tam tikras nesusipratimas tarp JAV praktikų ir mokslininkų. Pavyzdžiui, Federalinė rinkimų komisija, kuri prižiūri vykdomų rinkimų finansavimo teisėtumą, yra įvardyta kaip nepriklausoma reguliavimo agentūra, tačiau juk ji nereguliuoja jokios specifinės verslo srities. Tuo tarpu Federalinio verslo komisija (*Federal Trade Commission*), kurią galima akivaizdžiai pavadinti reguliavimo institucija¹⁵, remiantis Federalinio verslo komisijos įstatymo (*Federal Trade Commssion Act*) 41 paragrafu, nėra įvardyta kaip nepriklausoma reguliavimo agentūra. Panašiai ir su Vertybinių popierių ir valiutos komisija (*Securities and Exchange Commission*), kuri yra aiškiai reguliavimo agentūra¹⁶, tačiau nei jos oficialiame tinklalapyje, nei Vertybinių popierių įstatyme¹⁷ ji nėra įvardyta kaip nepriklausoma reguliavimo agentūra. S. Lavrijssenenas teigia, kad nepriklausomos agentūros paprastai disponuoja taisyklių nustatymo ir kvaziteisminėmis funkcijomis. Tokius įgaliojimus joms suteikia Kongresas.

JAV kodekso 3502 paragrafo penktoje dalyje¹⁸ yra nustatytas nepriklausomų reguliavimo institucijų sąrašas. Tiesa, jis nėra galutinis. Reikia pripažinti, kad Amerikos teisės aktuose nėra nepriklausomos reguliavimo institucijos apibrėžimo, tačiau JAV kodekso 44 3502 35 skyriaus pirma dalis įtvirtina agentūros sąvoką. Agentūra – tai vykdomasis departamentas (ministerijos), karinis departamentas, valstybinė korporacija, valstybės kontroliuojama korporacija ar bet kuri kita įstaiga, priklausanti vykdomajai valdžiai (įskaitant prezidento vykdomąjį biurą), ar bet kuri nepriklausoma reguliavimo agentūra, bet ši sąvoką neįeina Generalinis apskaitos biuras, Federalinė rinkimų komisija ir t. t.¹⁹

Tačiau visuotinai pripažįstama, kad daug reguliavimo funkcijų atlieka ir kitos vykdomosios institucijos, pavyzdžiui, Maisto ir vaistų administracija, kuri yra Visuome-

14 Shapiro, M. *Independent agencies: US and EU*. San Domenico, Italy: European University Institute Badia Fiesolana, The Robert Schuman Centre, 1998, p. 7.

15 Ši komisija nustato prekybos taisykles, susijusias tiek su sąžininga kompetencija, tiek su vartotojų apsauga. O jeigu verslininkai pažeidžia šias taisykles, ji taiko atsakomybę ir skiria ekonomines sankcijas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-04]. <<http://www.ftc.gov/ogc/brfovrvw.shtm>>.

16 Jai yra suteiktos ir teisėkūros, ir kvaziteisminės funkcijos finansų srityje.

17 *Securities and Exchange Commission* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-04]. <<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#org>>.

18 Tai nėra baigtinis šių institucijų sąrašas, nes to paties paragrafo penktoje dalyje yra pasakyta, kad, be šių išvardytų institucijų, priklauso ir visos kitos, kurios įstatymu įtvirtintos kaip federalinės nepriklausomos reguliavimo agentūros ar komisijos. *44 U.S.C. 3502 35 skyrius*: the Board of Governors of the Federal Reserve System, the Commodity Futures Trading Commission, the Consumer Product Safety Commission, the Federal Communications Commission, the Federal Deposit Insurance Corporation, the Federal Energy Regulatory Commission, the Federal Housing Finance Board, the Federal Maritime Commission, the Federal Trade Commission, the Mine Enforcement Safety and Health Review Commission, the National Labor Relations Board, the Nuclear Regulatory Commission, the Occupational Safety and Health Review Commission, the Postal Rate Commission, the Securities and Exchange Commission [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://www.uhuh.com/laws/44usc3502.htm>>.

19 Definition of Agency [interaktyvus]. *44 U.S.C. 3502 35 skyrius (1)* [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://www.uhuh.com/laws/44usc3502.htm>>.

nės sveikatos ministerijos dalis, Federalinio kontrakto biuras, kuris prižiūri korporacijų, vykdančių verslą su valstybe, elgesį ir yra pavaldus Darbo ministerijai, Aplinkosaugos agentūra, kurios administratoriui suteikiamas kabineto nario statusas, Užimtumo apsaugos ir sveikatos administracija, esanti Darbo ministerijos struktūrine dalimi, Nacionalinė greitkelių apsaugos administracija, esanti Susisiekimo ministerijos dalimi²⁰. Kartais netgi teigiama, kad neverta sureikšminti skirtumo tarp vykdomųjų institucijų ir reguliavimo. Tačiau mokslininkai vis tiek įžvelgia tam tikrus skiriamuosius šių institucijų bruožus, t. y. jų institucinių aspektų specifiką, santykį su valstybės valdžiomis bei teisėkūros, vykdomųjų ir kvaziteisminių funkcijų derinį, būdingą nepriklausomoms reguliavimo komisijoms.

Vienas iš JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų būdingų bruožų yra specifinė šių institucijų struktūra. Iš esmės kalbama apie kolegialias institucijas, t. y. komisijas, valdybas, tarybas (*commissions, boards, councils*). Štai ir K. F. Warrenas teigia, kad visos nepriklausomos reguliavimo institucijos yra kolegialios, jų nariai yra skiriami prezidento senato sutikimu²¹. Pasak M. Shapiro, pagrindinis bruožas, kuris vienija nepriklausomas reguliavimo komisijas, yra tas, kad jos yra kolegialios, o jų vadovai skiriami nustatytam terminui²². Tuo tarpu vykdomosios institucijos iš esmės yra vienvaldiškumo principu paremtos (monokratikšos) institucijos.

Kitas iš struktūrinių bruožų yra nepriklausomų reguliavimo institucijų pareigūnų (*commissioners*) skyrimo tvarka. Kaip žinoma, tiek vykdomųjų agentūrų vadovai, tiek nepriklausomų agentūrų pareigūnai yra skiriami prezidento gavus senato pritarimą. Tačiau nepriklausomų agentūrų pareigūnai yra skiriami tam tikram fiksuotam laikui – kadencijai – paprastai penkeriems arba septyneriems metams. Kadencijos viršija prezidento kadenciją. Šie terminai ir narių skaičius, pasak K. F. Warreno, reikalingi tam, kad bet kuriam kitam prezidentui užkirstų kelią paskirti pernelyg daug pareigūnų į komisijas bei mažinant jo įtaką agentūrai²³. Pagrindinis šių pareigūnų atrankos kriterijus yra jų nepriklausomumas, nešališkumas ir nesuinteresuotumas reguliavimo srityje bei jų politinis pasiskirstymas. Taigi nepriklausomų agentūrų komisijų nariai pagal įstatymus turi būti atrenkami dvipartiniu pagrindu. Egzistuoja taisyklė, kad negali penkių narių komisijoje būti daugiau nei trys asmenys iš tos pačios partijos²⁴. *Įstatymais paprastai nustatyta, kad didžioji dauguma komisarių gali būti tos pačios partijos, kiti – priklausyti kitai partijai ar būti nepriklausomais registruotais atstovais. Tai ir garantuoja dvipartiškumą. Šis dvipartiškumas apsaugo nuo prezidentų poreikio skirti į komisijas jiems palankius asmenis*²⁵.

20 Lawson, G. *Federal Administrative Law*. American Casebook Series. Thompson-West, 2004, p. 8.

21 Warren, K. F., *supra* note 6, p. 31.

22 Shapiro, M., *supra* note 14, p. 7.

23 Warren, K. F., *supra* note 6, p. 31.

24 Lavrijssen, S. An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies. In: *Independent administrative authorities*. Caranta, R.; Andenas, M.; Fairgrieve, D. (eds.). London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 5.

25 Warren, K. F., *supra* note 6, p. 31.f

Reikia pripažinti, kad dažniausiai skiriamos dviejų tipų reguliavimo institucijos: vykdomosios institucijos²⁶ ir nepriklausomos institucijos²⁷. Vykdomosios institucijos, pasak K. F. Warreno, yra kasdien pavaldžios prezidentui. Tai jas daro mažiau autonomiškas nei nepriklausomas reguliavimo institucijas ar kvazinepriklausomas reguliavimo institucijas. Iš esmės vykdomosios institucijos, pavyzdžiui, Saugumo departamentas, Transporto departamentas (*Department of Defence, Department of Transportation*) ir kt., buvo įsteigtos kaip administravimo įstaigos, kurios padeda prezidentui tobulinti ir įgyvendinti viešąją Kongreso politiką. Tuo tarpu nepriklausomos ir kvazinepriklausomos reguliavimo institucijos atlieka reguliavimo funkciją, leisdamos taisykles bei nurodymus²⁸. G. Lawsonas teigia, kad vienvaldės agentūros, kurių vadovus prezidentas gali atleisti be papildomų kliūčių, yra *vykdomosios institucijos*, o kolegialios institucijos, kurių narius prezidentas gali atleisti tik esant priežasčiai, yra *nepriklausomos*²⁹. Tačiau tai nėra atsitiktinai. Manoma, kad teoriškai vienvaldiškumas ir administravimas suponuoja atskaitingumą (nes galima apkaltinti administratorių už agentūros padarytas klaidas, o paskui ir prezidentą, kad jis tokį paskyrė). Tuo tarpu kolegialumas ir nepriklausomumas suponuoja nešališką profesionalumą (nes grupė pareigūnų bus mažiau susijusi su kokiu nors interesu ar prezidento įtaka). Todėl jeigu tikslas yra mokslinis valstybinis valdymas, tai steigiamą nepriklausoma kolegiali komisija, o jei tikslas yra politinis atskaitomumas, tai steigiamą vienvaldę vykdomoji agentūra³⁰.

Literatūroje paprastai pateikiamas toks nepriklausomos institucijos apibrėžimas: tai administravimo institucija, kuri yra tam tikru laipsniu nepriklausoma nuo prezidento, tačiau prezidentas dėl tam tikros priežasties gali atleisti šių institucijų narius³¹. Taigi galima teigti, kad pagrindiniu skirtumu tarp vykdomųjų ir nepriklausomų institucijų yra laikomas būdas, kuriuo prezidentas gali atleisti šių institucijų vadovus. Vykdomosios valdžios institucijų pareigūnai gali būti atleidžiami dėl politinių sumetimų. Tuo tarpu nepriklausomų reguliavimo institucijų nariai gali būti atleidžiami tik remiantis griežtai apibrėžtomis aplinkybėmis ir specifinių procedūrų pagrindu³². Šie pareigūnai atleidžiami, pasibaigus jų kadencijai.

Skirtumas tarp *executive agency* ir *independent agency*, t. y. tarp vykdomosios ir nepriklausomos agentūros, buvo identifikuotas 1934 m. byloje *Humphrey's Executor prieš Jungtines Valstijas*³³. Šioje byloje Aukščiausiasis teismas pareiškė, kad presiden-

26 Executive agencies.

27 Independent agencies.

28 Warren, K. F., *supra* note 6, p. 33.

29 Tačiau yra ir išimčių, pavyzdžiui, Office of Special Prosecutor yra nepriklausoma vienvaldė institucija. O štai American Battle Monuments Commission yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija. Lawson, G., *supra* note 20, p. 8–9.

30 Lawson, G., *supra* note 20, p. 9.

31 Hall, D. E., *supra* note 12, p. 6.

32 Miller, G. *Introduction: the Debate over Independent Agencies in Light of Empirical Evidence. Nineteenth Annual Administrative Law Issue*. Symposium: Independence of Independent Agencies. DLJ 1988, p. 216–217.

33 *Konservatorius Humphrey buvo paskirtas Federalinės prekybos komisijos nariu septynerių metų kadencijai. Šiam postui jį nominavo prezidentas Hooveris. Anksčiau nei turėjo baigtis jo įgaliojimų laikas naujai išrinktas prezidentas Ruzveltas paprašė jo atsistatydinti. Savo laiške prezidentas rašė: „Aš žinau, jog tu supranti,*

tas negalėjo atleisti pareigūno kitais pagrindais, nei numatyta įstatyme. Be to, buvo atsižvelgta į komisijos veiklos pobūdį ir buvo pabrėžta, kad ši komisija nėra nei politinė, nei vykdomoji institucija, o atliekanti teisėkūrą bei vykdanči kvaziteismines funkcijas³⁴. Prezidento įgaliojimai atleisti nepriklausomų agentūrų vadovus yra riboti lyginant su vykdomosios valdžios institucijų vadovų atleidimu³⁵. 1926 m. buvo nagrinėjama byla dėl pašto viršininko Myerso³⁶ atleidimo prezidento valia³⁷. Teismas pripažino, kad prezidentas turi išskirtinę teisę atleisti vykdomosios valdžios institucijų vadovus, kuriuos jis skiria Senato pasiūlymu ir sutikimu. Taigi, manoma, jog galia atleisti prilygsta galiai skirti. Humphrey atvejis skirtingas, nes Pašto viršininko biuras skiriasi nuo Federalinės prekybos komisijos. Pašto viršininkas buvo vykdomosios valdžios institucijos pareigūnas. Taigi jo funkcijų su Federalinės prekybos komisijos nario funkcijomis net negalima lyginti, kadangi ši komisija vykdo teisėkūros ir kvaziteisingumo funkcijas. Federalinės verslo komisijos funkcijos nėra vykdomosios valdžios kontroliuojamos. Teisėjas Sutherlandas pareiškė, kad valdžių padalijimo principas reikalauja, jog visos valdžios būtų laisvos nuo įtakos viena kitai. Tai reiškia, kad prezidentas, atleisdamas iš pareigų teisėkūros ir kvaziteisingumo institucijos pareigūnus, kelia grėsmę šių komisijų nepriklausomumui. Juk jos yra visiškai nepriklausomos nuo kabineto ir yra įsteigtos Kongreso³⁸. Taigi galima daryti išvadą, jog prezidento teisė atleisti vykdomosios valdžios institucijų

kad mūsų nuomonės išsiskira dėl Federalinės prekybos komisijos administravimo strategijos, ir nuoširdžiai manau, kad šios šalies žmonėms bus geriau, jei aš turėsiu visišką pastikėjimą“. *Tuo tarpu Federalinės prekybos komisijos įstatyme nebuvo užsiminta apie politinius įsitikinimus kaip apie priešą prezidentui atleisti pareigūną. Pagal minėtą įstatymą komisijos narys gali būti atleistas anksčiau laiko tik dėl nenusimanymo, aplaidumo ar tarnybinio nusižengimo. Tačiau prezidentas jį atleido. Po kelių mėnesių, mirus Humphrey, jo turto valdytojas kreipėsi į teismą (Court of Claims) ir pareikalavo, kad būtų sumokėtas atlyginimas nuo Komisijos nario atleidimo dienos iki jo mirties. Court of Claims kreipėsi į Aukščiausiąjį teismą su dviem klausimais. Pirma, ar prezidentas turi įgaliojimus atleisti nepriklausomos komisijos narį dėl kitų priežasčių, nei yra nurodytos įstatyme. Antra, jei teismas nuspręs, kad prezidento įgaliojimai atleisti yra riboti, ar šie ribojimai yra atitinkantys konstituciją. Žr.: Verhey, L.; Zwart, T. *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 4; Shapiro, M., *supra* note 14, p. 9.*

- 34 “Its duties are neither political nor executive, but predominantly quasi-judicial and quasi-legislative”. [Interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0295_0602_ZO.html>. Žr.: Leuchtenburg, W. E. *The Supreme Court Reborn, the Constitutional Revolution in the Age of Roosevelt*. New York, 1995, p. 76.; Zwart, T., *supra* note 3, p. 7.
- 35 Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky. Srpen, 2009, p. 58; Verhey, L.; Zwart, T., *supra* note 32, p. 4; *Independent administrative authorities*. Caranta, R.; Andenas, M.; Fairgrieve, D. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 6–7.
- 36 *Myers v. U.S.* 272 U.S. 52, 71 L. Ed. 160 (1926) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-29]. <<http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=272&invol=52>>. Žr.: Epstein, L.; Walker, T. G. *Constitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints*. Washington DC: CQ Press, a division of Congressional Quarterly, Inc., 2007, p. 230–236.
- 37 Myersą ketverių metų kadencijai Portlande paskyrė prezidentas Vilsonas, remdamasis įstatymu, kuriame buvo nurodyta, jog pašto viršininką skiria ir atleidžia prezidentas Senato siūlymu ir pritarimu. Tačiau prezidentas, nesibaigus ketverių metų kadencijai, šį pareigūną atleido be Senato pritarimo. Kabinetas pareiškė, kad Myerso atleidimas yra teisėtas, nes antikonstituciška apriboti prezidento galia atleisti vykdomosios valdžios institucijos pareigūną, reikalaujant Senato sutikimo. Aukščiausiasis teismas pritarė kabinetui. Žr.: Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 12–13. Zwart, T., *supra* note 3, p. 7–9.
- 38 *Humphrey’s Executor v. U.S.* 295 U.S. 630, 79 L. Ed. 1620 (1934) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-03]. <<http://supreme.justia.com/us/295/602/case.html>>. Žr.: Epstein, L.; Walker, T. G., *supra* note 36, p. 236–240; Lawson, G., *supra* note 20, p. 157–158.

pareigūnus yra diskrecinė, tuo tarpu institucijų, atliekančių teisėkūros ir kvaziteisinumo funkcijas, pareigūnus gali atleisti iš pareigų anksčiau nei baigsis kadencija tik „dėl priežasties“, o šių institucijų nepriklausomumas plaukia iš specifinės jų pareigūnų atleidimo tvarkos.

Taip pat reikia pasakyti, kad tiek nepriklausomos, tiek administravimo agentūros laikosi tų pačių procedūrinių reikalavimų, kurie yra nustatyti Administracinio proceso įstatyme (*Administrative Procedure Act*), taip pat kad agentūrų veiksmų teisminės priežiūros spektras yra vienodas visoms agentūroms. Taigi pažymėtina, kad skirtumai tarp nepriklausomų ir vykdomųjų institucijų neturėtų būti ypač dideli. Nepaisant visko, pripažįstama, kad nepriklausomos institucijos yra labiau atsakingos Kongresui, o santykiuose su prezidentu yra labiau nepriklausomos nei vykdomosios institucijos³⁹.

2. JAV administravimo institucijų tipologija

Amerikiečių literatūroje galime rasti daug administravimo agentūrų (*administrative agency*) skirstymo būdų. Vieni teigia, kad vienos agentūros yra *prezidento kabineto dalis*, antros – *nepriklausomos*, o trečios – tai *kolegialios institucijos, atskaitingos Kongresui*⁴⁰. Kiti amerikiečių mokslininkai administravimo agentūras skirsto taip: i) *socialinės gerovės agentūros*; ii) *reguliavimo agentūros*; iii) ir *viešųjų paslaugų agentūros* arba tiesiog jas skirsto į dvi dideles rūšis: i) *vykdomosios agentūros* ir ii) *nepriklausomos agentūros*. *Socialinės gerovės agentūros* yra atsakingos už bendrą visuomenės gerovę. Jų misija dažniausiai apima paslaugų teikimą arba lėšų paskirstymą paramos reikalingiems asmenims. Pavyzdžiui, tai būtų Sveikatos ir žmogiškųjų išteklių departamentas, Veteranų reikalų ministerija, Aprūpinimo būstu ir urbanizacijos ministerija⁴¹. *Reguliavimo agentūros* yra atsakingos už tam tikro elgesio modelio nustatymą bei reikalavimą laikytis atitinkamų taisyklių, nesilaikant – persekioti ir bausti tuos, kurių veiksmai prieštarauja nustatytoems elgesio taisyklėms. Trečias agentūrų tipas yra *viešųjų paslaugų agentūros*. Jos nėra susijusios su lėšų paskirstymu ar kokios nors srities reguliavimu. Jos tiesiog teikia visuomenei paslaugas. Pavyzdžiui, Nacionalinis mokslo fondas⁴² atlieka tyrimus ir teikia visuomenei informaciją. D. Hallas teigia, kad agentūros gali būti apibūdinamos kaip vykdomosios institucijos arba nepriklausomos institucijos. Vykdomosios institucijos yra vykdomosios valdžios dalis. Aukščiausias pareigūnas yra sekretorius. Jį siūlo prezidentas, o jo kandidatūra turi būti patvirtinta senato. Jis yra prezidento kabineto narys ir gali būti prezidento valia atleistas. Tuo tarpu nepriklausomos institucijos pasižymi tuo, kad joms vadovauja žmonių grupė, sudaranti arba ko-

39 Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 7.

40 Harter, P. Administrative Law in the United States. In: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative analysis*. Antwerpen, Groningen: Intersentia Uitgevers, 2002, p. 308.

41 Department of Health and Human Resources, Department of Veterans Affairs, Department of Housing and Urban Development.

42 National Science Foundation.

misiją, arba tarybą. Tačiau jų vadovų skyrimo procedūra (nominacija ir patvirtinimas) yra tokia pati kaip ir vykdomųjų institucijų vadovų, nors jie nėra prezidento kabineto dalis ir negali būti atleisti, prezidentui naudojantis savo diskrecijos teise. D. Hallas apibendrina, kad visos minėtos institucijos yra administravimo agentūros⁴³. S. Lavrijssenas taip pat teigia, kad JAV egzistuoja labai daug skirtingų administravimo agentūrų. Iš esmės jos gali būti skirstomos į keturias kategorijas. Pirma, yra *vykdomieji departamentai* (*executive departments*) paminėti JAV Konstitucijoje⁴⁴, kurie yra priskirti kabinetariams, kontroliuojantiems juos. Šios administravimo organizacijos atsakingos už politiką ir biudžetą. Pavyzdžiui, Apsaugos, Valstybės, Teisingumo, Žemės, Sveikatos apsaugos departamentai. Antra, egzistuoja *subagentūros*, atskaitingos šiems departamentams. Pavyzdžiui, Maisto ir vaistų administracija (*Food and Drug Administration*). Trečia, egzistuoja agentūros, atskirtos nuo vykdomosios valdžios departamentų, bet jos laikomos „vykdomosiomis“. Pavyzdžiui, Aplinkosaugos agentūra (*Environmental Protection Agency*) bei Biudžeto ir valdymo biuras (*Office of Management and Budget*). Pagaliau yra *nepriklausomos agentūros*, kurias steigia Kongresas. Matomiausios yra Federalinė ryšių komisija (*Federal Communications Commission*), Federalinė prekybos komisija (*Federal Trade Commission*), Nacionalinė darbo santykių valdyba (*National Labor Relations Board*) ir Vertybinių popierių komisija (*Securities and Exchanges Commission*)⁴⁵. Pasak T. Zwarto, administravimo agentūra JAV yra valdžios institucija, įsteigta įstatymu (*statute*) ir kuriai suteiktos administravimo bei įstatymų vykdymo galios. Administravimo agentūra vadinama „reguliavimu“ (*regulatory*), jei ji turi įgaliojimus reguliuoti elgesį, kuriuo įgyvendinamos subjektinės teisės. Tai atskiria reguliavimo institucijas nuo kitų institucijų. *Nereguliavimo institucijos* (*non-regulatory agencies*) dar vadinamos „labdaringosiomis“⁴⁶, nes jos veikia tokiose srityse kaip socialinė apsauga, o ne užsiima elgesio reguliavimu⁴⁷. K. Warrenas administravimo agentūras dar vadiną *ir viešosiomis agentūromis* (*public agencies*). Jis teigia, kad iš esmės yra trys pagrindinės viešųjų agentūrų rūšys. Pirma, *nepriklausomos reguliavimo agentūros*, antra, *kva-zinepriklausomos reguliavimo agentūros*, trečia, *vykdomosios institucijos* (ministerijos). Pati pirmoji nepriklausoma reguliavimo institucija Valstijų verslo komisija (*Interstate Commerce Commission*) – geriausias grynai tokio pobūdžio institucijos pavyzdys, nes buvo struktūriškai atskirta nuo Verslo ministerijos. Tačiau ne visos vadinamosios nepriklausomos reguliavimo institucijos yra struktūriškai ir įstatymiškai nepriklausomos.

43 Hall, D. E., *supra* note 12, p. 5–6.

44 JAV Konstitucijos 2 straipsnis 2 dalis “He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.” [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-04]. <<http://www.usconstitution.net/const.html#A2Sec2>>.

45 Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 4–5.

46 Benefactory.

47 Zwart, T., *supra* note 3, p. 3–4.

Pavyzdžiui, Aplinkosaugos agentūra buvo įsteigta kaip nepriklausoma agentūra, bet jos vadovybė nėra įstatymiškai apsaugota nuo prezidento galių ją atleisti, todėl ją galima pavadinti kvazinepriklausoma agentūra. Nepaisant to, teismai išaiškino, kad prezidentas negali kištis į pareigūnų, atliekančių teisėkūros ir kvaziteismines funkcijas, veiklą, net jeigu ir įstatymai nenumato specialių normų, apsaugančių juos nuo prezidento intervencijos⁴⁸. G. Lawsonas visas institucijas vadina agentūromis, įskaitant ir Kongresą, prezidento ir viceprezidento biurus. Apskritai jis agentūras skirsto į dvi rūšis: *vienvaldės* (dažniausiai jų organizacinės formos apibūdinamos agentūromis, departamentais, administracijomis, biurais) ir *kolegialios* (dažniausiai organizacinė forma yra komisijos arba tarybos) agentūros⁴⁹.

Akivaizdu, jog amerikiečių mokslininkai turi skirtingas nuomones dėl JAV administravimo institucijų tipologijos, todėl gana sudėtinga išgryninti nepriklausomų reguliavimo institucijų sistemą. Kiekviename amerikiečių administracinės teisės vadovylyje yra pateikta JAV valstybės institucijų struktūra. Čia išskirtos trys valdžios su joms pavaldžiomis institucijomis bei apie šešiasdešimt institucijų, kurios yra tiesiog įvardytos – nepriklausomos įstaigos ir valstybinės korporacijos⁵⁰. Be to, ir JAV valstybės žinyne (*Government Manual*) visos federalinės agentūros, išskyrus Kabineto departamentus ir prezidento biuro darinius, įvardijamos nepriklausomomis įstaigomis⁵¹.

3. JAV konstituciniai pagrindai steigti nepriklausomas reguliavimo institucijas bei šių institucijų steigimo ir jų funkcijų suderinamumas su valdžių padalijimo doktrina

JAV Konstitucija yra grindžiama valdžių padalijimo principu. Remiantis Konstitucijos pirmuoju straipsniu, leidžiamoji valdžia JAV priklauso Kongresui, remiantis antruoju straipsniu, vykdomąją valdžią įgyvendina Prezidentas, o trečiuoju straipsniu – teisingumo vykdymas priklauso Aukščiausiajam teismui bei žemesniems teismams⁵². JAV Konstitucijoje, be šių trijų darinių, nėra daugiau jokių užuominų, kaip centrinė

48 *Wiener vs. United States* byla (1958). Bylos esmė: prezidentas Eisenhower darė spaudimą Myronui Wieneriui, *War Claims Commission* nariui, kurį paskyrė prezidentas Trumanas. Spaudimas buvo daromas dėl skirtingų politinių pažiūrų. Wieneris atsisakė savo noru atsistatydinti ir buvo prezidento atstatyintas. Vėl buvo iškeltas klausimas Aukščiausiajam teismui dėl tokio lygmens pareigūno atstatydinimo prezidento valia. *War Claims Act* nebuvo nuostatų dėl pareigūnų atleidimo sąlygų. Tačiau teismas ir vėl pripažino, kad nušalinimas nuo pareigų tokioje institucijoje turi remtis šios institucijos veikla, o ne politinėmis batalijomis. Taigi, kadangi institucija buvo įsteigta kaip kvaziteisminė, ji turi būti atskirta nuo prezidentinės kontrolės. Žr. Zwart, T., *supra* note 3, p. 9; Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 14; Cann, S. J. *Administrative Law*. 2nd edition. Sage Publications, 1998, p. 32–33.

49 Lawson, G., *supra* note 20, p. 6–8.

50 Independent establishments and government corporations. Žr. Hall, D. E., *supra* note 12, p. 4; Cann, S. J., *supra* note 48, p. 9, 14; Warren, K. F., *supra* note 6, p. 86.

51 Žr. National Archives [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-08]. <<http://www.archives.gov>>; Lawson, G., *supra* note 20, p. 9.

52 Constitution of the United States [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-14]. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>.

valdžia turėtų būti organizuota arba kaip įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turėtų būti apibrėžtos⁵³. Taip pat nėra aiškių nuorodų, kaip Kongresas naudoja savo valdžia steigti administravimo institucijas, būtent nepriklausomas agentūras bei vykdomąsias institucijas. T. Zwartas teigia, kad atrodytų, jog nepriklausomos institucijos „netelpa“ į valdžių padalijimo doktriną, kurią nustato JAV Konstitucija⁵⁴. S. Lavrijssenas išreiškia nuostatą, kad gali atrodyti, jog administravimo agentūrų galios trejopai prieštarauja valdžių padalijimo principui. Pirmą, Kongresas steigia agentūras, kurioms vadovauja pareigūnai, nepavaldūs prezidentui, tai reiškia, kad jis neturi galių šių pareigūnų atleisti. Šios agentūros paprastai vadinamos nepriklausomomis arba reguliavimo agentūromis. Jas reikia atskirti nuo vykdomosios valdžios agentūrų, kadangi pastarųjų vadovai atskaitingi prezidentui. Kai kurių mokslininkų nuomone, tai prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintam valdžių padalijimo principui, nes kyla klausimas, ar Kongresas gali teisėtai steigti institucijas, kurios vykdo įstatymus už prezidento galių kontroliuoti ribų. Antra, kai Kongresas priima įstatymus, jis paprastai suteikia plačias reguliavimo galias administravimo agentūroms įgyvendinti šiuos įstatymus. Gana įprasta praktika palikti agentūrai teisę priimti svarbius politinius sprendimus, kai Kongresas pats neranda kompromiso. Tai reiškia, kad neišrinkti pareigūnai gali įgyti įgaliojimus piliečiams kurti naujas teises ir nustatyti naujas pareigas. Čia kyla klausimas, ar Kongreso praktika suteikti plačią teisėkūros teisę agentūroms neprieštarauja JAV Konstitucijos pirmajam straipsniui, suteikiančiam įstatymų leidybos teisę būtent Kongresui. Trečia, administravimo agentūros jungia trijų valdžių įgaliojimus. O tai nėra lengvai suderinama su valstybės tridale struktūra. S. Lavrijssenas pateikia Vertybinių popierių komisijos pavyzdį. Ši komisija vykdo įstatymus, leisdama taisykles. Po to ši institucija prižiūri jų laikymąsi ir baudžia tuos, kurie elgiasi priešingai jos išleistoms taisyklėms. Pagaliau ši institucija veikia kaip teismas ar teisėjas, sprenddamas, ar buvo pažeistos nustatytos taisyklės⁵⁵.

Kadangi, remiantis Konstitucija, nepriklausomos institucijos nėra atskaitingos nė vienai iš trijų valdžių, jos gali būti suprantamos kaip „ketvirtoji valdžia“. Ši institucijų plėtotė dar 1939 m. leido Brownlowo komitetui pasakyti plačiai nuskambėjusius žodžius, kad administravimo agentūros, veikdamos nepriklausomai nuo prezidento, yra ketvirtoji valstybės valdžia⁵⁶. Tačiau ilgainiui JAV Aukščiausiasis teismas padarė išvadą, kad Kongreso, prezidento ir teisminė valdžia gali būti derinama ir kad yra galimybė Kongresui pritaikyti valdžios struktūrą naujiems valdžios politikos poreikiams. Taip pat padaryta išvada, kad prezidentas, Kongresas ir teismai nėra vieninteliai, kurie kontroliuoja agentūrų veiksmus. Agentūros turi priimti sprendimus, remdamosi administracinėmis procedūromis, kuriose turi dalyvauti visuomenė, taip pat agentūrų veiklą veikia ir interesų grupės. Šiuo požiūriu galima teigti, kad administravimo agentūros tikrai nėra

53 Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 1.

54 Zwart, T., *supra* note 3, p. 14.

55 Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 2.

56 *Headless fourth branch* 1936 m. savo ataskaitoje prezidentui Ruzveltui jas pavadino prezidento Administravimo valdymo komitetas (geriau žinomas kaip Brownlowo komitetas). Žr. Zwart, T., *supra* note 3, p. 14; Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 2.

ketvirtoji valstybės valdžia. Tai leidžia manyti, kad valdžių padalijimo principas nėra statiškas ir turi taikytis prie besikeičiančios ekonomikos bei politinių aplinkybių. Beje, D. Hallas taip pat pabrėžia, kad kai kurie mokslininkai teigia, jog administravimo agentūros tampa valstybės ketvirtąja valdžia. Tačiau jis paneigia šį supratimą, tvirtindamas, kad agentūros nesudaro ketvirtosios valstybės valdžios, nes jos išlieka atskaitingos kitoms valstybės valdžioms, be to, Konstitucija nustato tris valdžias. Bet jis akcentuoja šių institucijų svarbą, nes dažnai joms tenka atlikti visų trijų valstybės valdžių funkcijas, kartais netgi ir tai, kas joms yra uždrausta⁵⁷.

Amerikiečių mokslininkai sutaria, kad Kongresas suteikia agentūroms įgaliojimus leisti detalizuojančias taisykles srityse, kur pats įtvirtino tik pagrindinius principus. Tai reiškia, kad agentūros formuoja naujas teises ir pareigas piliečiams. Tai iš esmės viena perdavimo sričių, kuri kertasi su valdžių padalijimo principu. Kongreso galių kištis į privačią autonomiją teisėtumas yra pagrįstas tuo, jog jo nariai yra piliečių išrinkti. Todėl, atrodo, būtų neteisėta šiuos įgaliojimus perduoti pareigūnams, kurie nėra tiesiogiai atskaitingi elektoratui. Tai nereiškia, kad vykdomajai valdžiai trūksta atskaitingumo, nes prezidentas yra piliečių išrinktas. Nepaisant to, Jungtinių Valstijų Aukščiausiasis teismas pritarė teisės aktams, kuriais Kongresas suteikė plačius reguliavimo įgaliojimus agentūroms. Vis dėlto teismas pripažino, kad konstitucinis Kongreso suteiktų įgaliojimų vykdymas įpareigoja Kongresą įtvirtinti įstatymuose „*intelligible*“ principą, kuriam darinys su suteiktais įgaliojimais turi paklusti.

Kelios bylos iliustruos, kaip Aukščiausiasis teismas sprendžia įgaliojimų perdavimo problemas ir kaip suderina šį fenomeną su Konstitucija. Svarbu pasakyti, kad šios bylos yra susijusios su įgaliojimų perdavimu tiek vykdomosios valdžios institucijoms, tiek nepriklausomoms agentūroms. Pirmoji byla *Whitman prieš Amerikos daržininkystės asociaciją*⁵⁸ susijusi su plačių reguliavimo įgaliojimų perdavimu Aplinkosaugos agentūrai, remiantis Oro taršos (*Clean Air Act*) įstatymu⁵⁹. Aukščiausiojo teismo nuomone, Agentūra teisėtai pasinaudojo diskrecijos teise, nustatydamą aplinkos oro kokybės standartus. Teismas pripažino, kad Kongresas suteikė plačius reguliavimo įgaliojimus Aplinkosaugos agentūrai. Tai reiškia, kad ji gali kurti naujas pareigas teršėjams. Maža to, teismas pritarė, kad Kongresas perdavė įgaliojimus priimti strateginius sprendimus, pavyzdžiui, dėl galimo oro taršos lygio, administravimo agentūrai. Oro taršos įstatymo turinys gana skurdus ir reikalauja Aplinkosaugos agentūrą imtis priemonių „apsaugoti

57 Hall, D. E., *supra* note 14, p. 6.

58 *Whitman v. American Trucking Association, Inc.* 99-1257, 99-1426 (2001) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-29]. <http://www.epa.gov/ttnaaqs/standards/ozone/data/2001_court_summary.pdf>.

59 Šio įstatymo 109 (b) (1) skyrius reikalauja, kad Aplinkosaugos agentūra leistų nacionalinius aplinkos oro kokybės standartus (*National Ambient Air Quality* („NAAQS“) ir periodiškai tikrintų, kaip kiekvienas agentūros nustatytas oro teršėjas laikosi šių kriterijų, norint apsaugoti visuomenės sveikatą. 1997 m. Aplinkosaugos agentūra išleido taisykles, tikslinančias pirminius ir antrinius aplinkos oro kokybės standartus dėl sveikatai žalingų dalelių ir ozono. Pagal jas ozono ir sveikatai žalingų dalelių koncentracija, nekelianti rizikos sveikatai, turi būti lygi nuliui. Apeliacinis teismas nurodė, kad Aplinkosaugos agentūra netinkamai išaiškino ir nustatė kriterijų ribas. Taigi ji nenustatė aiškiai, „kas yra per daug“. Taip pat šis teismas pažymėjo, kad Oro taršos įstatyme yra įtvirtinta antikonstitucinė nuostata dėl įgaliojimų perdavimo. Aukščiausiasis teismas nepritarė Apeliacinio teismo nuomonei, teigdamas, kad Aplinkosaugos agentūros pateikta įstatymo interpretacija, o ne pats įstatymas pažeidė įgaliojimų neperdavimo doktriną (*non-delegation doctrine*).

visuomenės sveikatą“. Tačiau Agentūra turėtų nustatyti, kokiais pagrindais tam tikras rizikos laipsnis yra galimas, ir turėtų suformuluoti bet kurio sprendimo dėl aukštos rizikos sudėties tipinius elementus. Taip pat teismas pabandė atsakyti, ar ši Agentūros veikla priskirtina prie vykdomosios, ar prie įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijų. Buvo prieita prie išvados, kad agentūros įgaliojimas leisti taisykles yra įstatymų leidžiamosios valdžios funkcija. Jeigu funkcijų perdavimas yra aiškiai įtvirtintas, tai čia negali kilti nekonstitucingumo klausimas. Dabar pažvelgsime į bylą, kuri atskleidžia sujungtų įgaliojimų perdavimo teisėtumą. Aukščiausiasis teismas byloje *Mistretta prieš JAV*⁶⁰ pažymėjo, kad Kongresas nepriklausomoms agentūroms gali teisėtai perduoti įgaliojimus, suteiktus prezidentui, Kongresui ar teismams. Teismas laikėsi nuomonės, kad įgaliojimų perdavimas neprieštaruja neperdavimo doktrinai⁶¹ ir yra pagrįstas funkcinio požiūriu valdžių padalijimo doktrina. Teismo nuomone, Kongreso sprendimas įsteigti nepriklausomą legislatyvinį darinį, leidžiantį baudžiamąsias rekomendacijas, ir priskirti jį prie teisminės valdžios, nėra antikonstituciškas, nebent Kongresas suteikė komisijai įgaliojimus, kuriuos geriau įgyvendintų kitų valdžių subjektai, arba tai galėtų pakenkti teisminės valdžios vientisumui. Teismas mano, kad Kongreso galimybė perduoti teisminei valdžiai nebūdingas funkcijas, kurios neprieštaruja kitos valdžios pirmumo teisėms ir yra priimtinos teisminės valdžios pagrindinei misijai, yra suderinamas su valdžių padalijimo principu.

Taigi aišku, jog teismas pripažįsta nepriklausomų federalinės teisminės valdžios narių įgaliojimus leisti taisykles. Todėl ši nuomonė patvirtina Kongreso teisę perduoti taisyklių nustatymą nepriklausomoms agentūroms, kurios yra tam tikru laipsniu nepriklausomos nuo prezidento. Maža to, šioje byloje galima išvelgti, kad teismas pripažino, jog administravimo agentūroms būdingas skirtingų funkcijų derinimas dėl to, kad šis funkcijų derinys yra pagrindinė agentūrų misija.

Amerikiečių mokslininkai pažymi⁶², kad per daugelį metų išsiplėtojo du pagrindiniai požiūriai, bandantys pabaigti ginčą dėl nepriklausomų institucijų santykio su valdžių padalijimo doktrina, tai – unitarizmas ir funkcionalizmas. *Unitarinio požiūrio šalininkai* teigia, kad nepriklausomos reguliavimo institucijos yra konstitucinė anomalija, nukrypimas. Jų nuomone, visos institucijos, jų pareigūnai, kurie įgyvendina vykdomąją valdžią,

60 *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361 (1989). Čia atsakovas buvo *US Sentencing Commission*, priskirta prie teisminės valdžios institucijų, tarp jų yra teismai bei JAV federalinis teismų centras. Minėtoje byloje teismas patvirtino nepriklausomos institucijos *US Sentencing Commission*, t. y. darinio, dažniausiai sudaryto iš septynių narių, konstitucingumą bei pažymėjo, jog ši komisija įstatymiškai priklauso teisminei valdžiai. Komisija turi teisėtą įgaliojimą rašyti baudžiamąsias rekomendacijas, kurios yra privalomos federaliniams teisėjams, teisiantiems kriminalinius nusikaltėlius. Žr.: [interaktyvus]. [Žiūrėta 2011-06-29] <<http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&vol=488&invol=361>>; Epstein, L.; Walker, T. G., *supra* note 36, p. 273–278; Lawson, G., *supra* note 20, p. 64–73.

61 *Mistretta* byloje Aukščiausiasis teismas pareiškė, kad neperdavimo doktrina (*nondelegation doctrine*) yra įsišaknijusi į valdžių padalijimo principo esmę. Tačiau, jei Kongresas įtvirtina įstatymuose *intelligible* principą ir darinys, kuriam perduota įgyvendinti įgaliojimus, jam paklūsta, tuomet legislatyvinė veikla nėra uždraustas legislatyvinų įgaliojimų perdavimas. Amerikietiška jurisprudencija pripažįsta praktinę perdavimo reikšmę. Juk Kongresui, besikeičiant visuomenei, išvargintai techninių problemų, būtų sudėtinga be galimybės perduoti įgaliojimus. Žr.: Lawson, G., *supra* note 20, p. 67.

62 Zwart, T., *supra* note 3, p. 14–15; Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 11–12.

turi būti pavaldūs prezidento kontrolei. Idėja, kad Kongresas galėtų turėti konstitucinius įgaliojimus apsaugoti šiuos pareigūnus nuo prezidento galių juos atleisti kitaip, nei tik esant priežasčiai, unitaristams yra absoliuti anatema. Jie tvirtai laikosi nuomonės, kad geriausias būdas išspręsti nepriklausomų institucijų ir valdžių padalijimo doktrinos dilemą – tai agentūroms prarasti jų nepriklausomą statusą. Unitaristai remiasi Konstitucijos antrojo straipsnio punktais, konkrečiai žodžiais „suteikta“ ir „rūpintis“. Taigi Konstitucijos nuostata „vykdomoji valdžia yra suteikta prezidentui“ reiškia, kad Kongresas negali steigti institucijų, nepriklausančių vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Be to, jų nuomone, Konstitucijos nuostata, kad prezidentas turi „rūpintis, jog įstatymai būtų patikimai vykdomi“, tegali būti taikoma, jei visos institucijos yra jam atskaitingos. Šios nuostatos turėtų sukurti hierarchišką unifikuotą, vykdomosios valdžios institucijų sistemą, pavaldžią prezidentui. Tik prezidentas turėtų disponuoti visa vykdomąja valdžia, tai reiškia vadovauti, kontroliuoti, prižiūrėti agentūras, kurios siekia naudotis diskrecine vykdomąja galia. Tačiau po sprendimų, priimtų *Humphrey's Executor, Myers ir Wiener*⁶³ bylose dėl nepriklausomų institucijų konstitucingumo, sudėtinga remtis unitarinėmis idėjomis. *Funkcionalistai*, priešingai nei unitaristai, brandino naują, lankstesnę, požiūrį į valdžių padalijimo doktriną. Jie teigė, kad Konstitucijos pirmasis straipsnis, suteikiantis Kongresui galią leisti visus reikiamus ir tinkamus įstatymus, suteikia Kongresui galią formuoti vykdomąją instituciją ir apsaugoti pavaldžius pareigūnus nuo prezidento galios juos atleisti. P. Straussas, žinomiausias funkcionalizmo šalininkas, teigė, kad valdžių padalijimo principas taikomas tik trims Konstitucijoje numatytoms valdžioms, bet ne valstybės dalims, kurios yra žemiau trijų valdžių lygmens. Kadangi administravimo institucijos nepriklauso konstitucinei trijų valdžių struktūrai, Konstitucija nereikalauja jų išskirstyti tarp trijų valdžių. Nustatant agentūrų vietą valstybėje, nepajudinamo valdžių padalijimo požiūriu turi būti atsakyta, analizuojant stabdžių ir atsvarų sąvokas bei funkcijų atskyrimą. Funkcijų atskyrimas susijęs su tuo, kad agentūros dažnai vykdo visų trijų valdžių funkcijas, kurdamos specialias priemones, kad garantuotų tinkamą procesą asmenims, pavyzdžiui, nustatydamos reikalavimą, kad šalys būtų išklaudytos nešališko administracinės teisės teisėjo. Šis funkcinis požiūris paaiškina, kodėl teismams nepriklausomų institucijų statusą laiko suderinamu su konstituciniais reikalavimais. Taigi Aukščiausiasis teismas ne kartą yra pareiškęs, kad nepriklausomos institucijos atitinka konstitucinę konstrukciją⁶⁴. Taigi funkcinis požiūris į valdžių padalijimo doktriną atskiria nepriklausomas agentūras nuo kitų mažiau svarbių institucijų. Kiekviena tokia

63 *Humphrey's* byloje Aukščiausiasis teismas pripažino, kad prezidento įgaliojimai atleisti nepriklausomų agentūrų vadovus yra riboti lyginant su vykdomosios valdžios institucijų vadovų atleidimu. Be to, buvo atsižvelgta į Federalinės prekybos komisijos veiklos pobūdį ir buvo pabrėžta, kad ši komisija nėra nei politinė, nei vykdomoji institucija, o atliekanti teisėkūrą bei vykdanči kvaziteisingumą; *Myers* byloje buvo pripažinta, kad vykdomosios valdžios ir komisijos, atliekančios taisyklių nustatymo bei kvaziteisingumo funkcijas, net negalima lyginti, nes pastarosios institucijos funkcijos nėra vykdomosios valdžios kontroliuojamos. Tai reiškia, kad prezidentas, atleisdamas iš pareigų teisėkūros ir kvaziteisingumo institucijos pareigūnus, kelia grėsmę šių komisijų nepriklausomumui. Juk jos yra visiškai nepriklausomos nuo kabineto ir yra įsteigtos Kongreso; *Wiener* byloje Aukščiausiasis teismas ir vėl pripažino, kad nušalinimas nuo pareigų institucijoje turi remtis šios institucijos veikla, o ne politinėmis batalijomis. Taigi, kadangi institucija buvo įsteigta kaip kvaziteisminė, ji turi būti atskirta nuo prezidentinės kontrolės.

64 Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 11; Zwart, T., *supra* note 3, p. 15.

agentūra yra tam tikru laipsniu nepriklausoma nuo trijų valdžių bei santykiuose su jomis. Tiek vykdomosios institucijos, tiek nepriklausomos agentūros vykdo įstatymus bei sprendžia bylas. Šis įgaliojimų sujungimas neprieštaruoja valdžių padalijimo modeliui, jeigu, vadovaudamiesi funkcinio požiūriu, suvoksime, kad agentūra nėra nei Kongresas, nei prezidentas, nei teismas, o žemesnė valdžios dalis⁶⁵.

Išvados

1. Dauguma užsienio šalių specialistų, skiriančių savo tyrimus nepriklausomų reguliavimo institucijų fenomenui analizuoti, remiasi Jungtinių Valstijų nepriklausomų reguliavimo institucijų modeliu, nes bėgant laikui paaiškėjo, kad šis modelis užsienio šalyse inkorporuojamas nacionalinėse viešojo administravimo institucijų sistemose.

2. Nepriklausomomis reguliavimo institucijomis JAV vadinamos tos institucijos, kurios vykdo reguliavimo funkcijas (teisėkūros ir kvaziteisingumo), egzistuoja nepriklausomai nuo vykdomosios valdžios institucijų ir nėra prezidentui pavaldžios.

3. Amerikiečių mokslininkai laikosi skirtingų nuomonių dėl JAV administravimo institucijų tipologijos, todėl gana sudėtinga išgryninti nepriklausomų reguliavimo institucijų sistemą. Tam, manytina, būtina išskirti tam tikrus bruožus, būdingus nepriklausomoms reguliavimo institucijoms:

- Nepavaldumas vyriausybei kaip politiniam centrui;
- Šių institucijų pareigūnai yra skiriami tam tikrai, dažniausiai penkerių arba septynerių metų kadencijai; be to, šios institucijos dažniausiai yra kolegialios;
- Teisės aktuose yra numatytos labai griežtos šių pareigūnų atleidimo, dar nepasibaigus jų kadencijai, taisyklės; taip yra užtikrinamas jų nepriklausomumas nuo politinių ciklų;
- Nepriklausomos institucijos disponuoja įgaliojimais, kurių atspindžių galima rasti leidžiamojoje, vykdomojoje ir teisminėje valdžioje.

4. Amerikiečių mokslininkai nuolatos diskutuoja dėl šių institucijų suderinamumo su valdžių padalijimo principu. Išsivystė dvi srovės – unitaristai ir funkcionalistai. Tačiau ne vienoje byloje JAV Aukščiausiasis teismas pabrėžė, kad nepriklausomų institucijų egzistavimas neprieštaruoja valdžių padalijimo principui.

Literatūra

Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative analysis. Antwerpen, Groningen: Intersentia Uitgevers, 2002.
Black's Law Dictionary. Sixth Edition. West Publishing Co, 1997.

Cann, S. J. *Administrative Law.* 2nd edition. Sage Publications, 1998.

Epstein, L.; Walker, T. G. *Constitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints.* Washington DC: CQ Press, a division of Congressional Quaterly, Inc., 2007.

65 Lavrijssen, S., *supra* note 24, p. 23.

- Federal Trade Commission* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-14]. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>.
- Gilardi, F. *Delegation in the Regulatory State*. Bodmin, Cornwall: MPG Books Ltd, 2008.
- Government Manual* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-28]. <<http://www.archives.gov>>.
- Guedon, M.-J. *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: Libraire generale del droit et de jurisprudence, 1991.
- Hall, D. E. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. 2nd edition. New Jersey: Upper Saddle River, 2003.
- Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky. Srpen, 2009.
- Humphrey's Executor v. U.S.A.* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0295_0602_ZO.html>
- Independent administrative authorities*. Caranta, R.; Andenas, M.; Fairgrieve, D. (eds.). London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.
- JAV Konstitucija* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-14]. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>.
- Lawson, G. *Federal Administrative Law*. American Casebook Series. Thompson-West, 2004.
- Majone, G. *Regulating Europe. European Public Policy Series*. Richardson, J. (ed.). London, New York: Routledge, 1996.
- Mistretta v. United States, 488 U.S. 361 (1989)* [Interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-29]. <<http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&vol=488&invol=361>>.
- Moran, M. *The British Regulatory State: high modernism and hyper-innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Myers v. U.S.* 272 U.S. 52, 71 L. Ed. 160 (1926) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-29]. <<http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=272&invol=52>>.
- Oxford Reference Online*. Oxford University Press [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-02-28]. <<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t49.e3311>>.
- Securities Exchange Law* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-04]. <<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#org>>.
- Shapiro, M. *Independent agencies: US and EU*. San Domenico: European University Institute Badia Fiesolana, The Robert Schuman Centre, 1998.
- Thatcher, M. The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2005, 18(3).
- The Dictionary of Public Policy and Administration 2004* by Westview Press, a Member of the Perseus Books Group.
- The Public Administrations Dictionary*. Santa Barbara, Oxford: Chandler R. C., Plano J. C., 1988.
- United States Code* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <<http://www.uhuh.com/laws/44usc3502.htm>>.
- Verhey, L.; Zwart, T. *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003.
- Warren, K. F. *Administrative Law in the Political System*. West Publishing Company, 1988.
- Whitman v American Trucking Association, Inc. 99-1257, 99-1426 (2001)* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-29] <http://www.epa.gov/ttnnaqs/standards/ozone/data/2001_court_summary.pdf>.

THE CONSTITUTIONALITY OF U.S. INDEPENDENT AGENCIES AND THEIR DISTINCTIVE FEATURES

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article discusses how the position of independent regulatory agencies harmonizes with the doctrine of separation of powers, what the characteristic features of independent agencies are and how they can be distinguished from the executive agencies.*

There are several reasons why scholars who dedicate their interest to independent regulatory agencies usually start their research from the American experience. First, independent regulatory agencies are an American invention (the very first independent regulatory agency was created more than one hundred years ago). Second, the existence of U.S. independent agencies influences European countries' public administration institutions system. Third, the knowledge of American independent agencies and of mechanisms of their functions can stimulate improvement of the pattern of independent agencies in a number of European countries.

American scholars and practitioners argue that independent agencies do not harmonize with the tripartite structure of government and that they may be considered as a fourth branch. Two major conceptions have been developed — unitarism and functionalism. Unitarists assure that all agencies must be hierarchical, unified executive departments under the direct control of the president. Functionalists favor a more flexible position on the separation of powers, they claim that the concept of separation of powers only applies to the three branches and not to the parts of government below that level. However, it might be said that the U.S. Supreme Court acknowledges the existence of independent agencies and that their system does not contradict the U.S. Constitution which is based on the principle of separation of powers.

There are a lot of ways to categorize administrative agencies in America. That is why it is complicated to define clear features of independent agencies. American scholars do agree that there are some characteristic elements typical of independent agencies. First, they are not subject to the Cabinet control. Second, the officers of these agencies are appointed by the president but they can be removed only “for cause.” They are appointed for fixed terms (five or seven years) and these agencies are collegial. Third, functions of the independent agencies reflect legislative, executive and judicial powers.

Keywords: *the doctrine of separation of powers, administrative agency, independent regulatory agency, executive agency.*

Ieva Deviantikovaitė, Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto administracinės teisės ir proceso katedros doktorantė, lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: nepriklausomos reguliavimo institucijos, viešojo administravimo institucijos, lyginamoji administracinė teisė.

Ieva Deviatnikovaitė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, Doctoral student, Lecturer. Research interests: independent regulatory agency, public administration bodies, comparative administrative law.