MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS INSTITUTAS

ASTA ARMONAITĖ
(PARLAMENTO TEISĖS IR VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ PROGRAMA)

JUNGTINIŲ AMERIKOS VALSTIJŲ KONGRESO TEISINIS STATUSAS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Prof. dr.
Vytautas Sinkevičius

Vilnius, 2015

TURINYS

ĮVADAS ... **3**

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS ... **7**

1. ISTORINĖS VALSTYBĖS VALDŽIOS ORGANIZAVIMO APLINKYBĖS BEI VALDŽIOS STRUKTŪRA JUNGTINĖSE AMERIKOS VALSTIJOSE ... **8**

2. KONGRESO FUNKCIJOS, ĮGALIOJIMAI, FORMAVIMO TVARKA IR STRUKTŪRA ... **14**

2.1 Kongreso funkcijos, įgaliojimai ir struktūra ... 14
2.1.1 Kongreso funkcijos ir įgaliojimai ... 15
2.1.2 Kongreso struktūra ... 19
2.2 Atstovų Rūmų formavimo tvarka ir įgaliojimai ... 26
2.3 Senato formavimo tvarka ir įgaliojimai ... 30

3. KONGRESO PRIIMAMI TEISĖS AKTAI IR JŲ KONSTITUCINGUMO KONTROLĖ ... **35**

3.1 Kongreso priimami teisės aktai ... 35
3.2 Teisės aktų konstitucingumo kontrolė ... 37

4. KONGRESO FUNKCIONAVIMO PROCEDŪROS ... **40**

5. KONGRESO NARIO TEISINIS STATUSAS ... **46**

6. KONGRESO TEISINIAI SANTYKIAI SU JAV PREZIDENTU ... **52**

6.1 Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidento teisinis statusas ... 52
6.2 Kongreso ir Prezidento teisiniai santykiai ... 56
6.2.1 Prezidento veto teisė ... 56
6.2.2 Valstybės valdžios pareigūnų skyrimas ... 59
6.2.3 Prezidento ir Kongreso teisiniai santykiai užsienio politikoje ... 62
6.2.3.1 Tarptautinių sutarčių ratifikavimas ir vykdomosios valdžios susitarimų priėmimas ... 63
6.2.3.2 Prezidento ir Kongreso įgaliojimai karinėje srityje ... 66

IŠVADOS ... **69**

LITERATŪRA ... **70**

ANOTACIJA ... **74**

ANOTATION ... **74**

SANTRAUKA ... **75**

SUMMARY ... **76**

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ ... **77**

ĮVADAS

Baigiamojo darbo aktualumas, mokslinis naujumas ir tiriamos problemos ištyrimo lygis. Pažymėtina, jog užsienio literatūroje autoriai skiria nemažai dėmesio Kongreso teisinio statuso analizei, tačiau paprastai apsiriboja tik bendra apžvalga arba susitelkia į atskirų aspektų analizę: stabdžių ir atsvarų sistemos, įstatymų leidybos procedūros ar Kongreso įgaliojimų analize nesusiejant jų į visumą, nenagrinėjant Jungtinių Amerikos Valstijų Kongreso teisinio statuso kompleksiškai. Analogiška situacija ir lietuvių teisinėje literatūroje, tai leidžia daryti prielaidą, jog Jungtinių Amerikos Valstijų Kongreso teisinio statuso teorinės ir praktinės problemos lietuvių teisės doktrinoje nėra pakankamai identifikuotos, todėl šios srities analizė ir tyrimai yra svarbūs. Šis **darbas naujas tuo,** jog jame pirmą kartą išsamiai ir sistemiškai analizuojamos Atstovų Rūmų ir Senato, kaip vienos institucijos funkcionavimo precedūros bei teoriniu ir praktiniu lygmeniu išsamiai aptariama vidinė Kongreso struktūra.

Įstatymų leidžiamosios valdžios teisinės padėties analizė yra svarbi konstitucinės teisės mokslo dalis. Baigiamojo darbo tema „Jungtinių Amerikos Valstijų Kongreso teisinis statusas“ pasirinkta atsižvelgiant į kelias priežastis.

Pirmiausia, galime teigti, kad būdama viena didžiausių ir įtakingiausių valstybių pasaulyje, Jungtinės Amerikos Valstijos daro įtaką kitoms pasaulio valstybėms, todėl įstatymų leidžiamosios valdžios teisinio statuso analizė yra aktuali ir moksliniu, ir praktiniu atžvilgiu.

Kita priežastis ta, kad lietuvių autorių darbuose Jungtinių Amerikos Valstijų Kongreso teisinė padėtis išsamiai ir sistemiškai praktiškai nenagrinėta arba nagrinėta kitų šalies valstybinės valdžios institucijų veiklos kontekste, pavyzdžiui Prezidento. Mūsų nuomone šis darbas yra svarbus ir aktualus todėl, kad konstitucinės teisės teorijoje sistemiškai analizuoja JAV Kongreso įgaliojimus ir jų realizavimo problemas, darbe pateikiama vertingos medžiagos apie atskirus probleminius Kongreso įgaliojimus. Fragmentiškai Jungtinių Amerikos Valstijų teisinės sistemos formavimasis bei JAV Kongreso bendri teisinio statuso elementai, aptarti E. Vaitiekienės, G. Mesonio vadovėlyje „Lyginamoji konstitucinė teisė“, T. Birmontienės, O. Buišienės, E. Jarašiūno ir kitų monografijoje „Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą“ bei G. Kalinausko straipsnyje „Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose: doktrininis ir praktinis požiūriai“, publikuotame „Jurisprudencijoje“[1]. Daugiausia mokslinės literatūros šia tema yra nagrinėję Jungtinių Amerikos Valstijų mokslininkai – *Thomas E. Mann, John V. Sullivan, D. F. Forte, R. Targonski, H. J. Krent, H. T. Tribe* ir daugelis kitų autorių. Teisinėje lietuvių literatūroje, analizuojant parlamentų

[1] Kalinauskas, G. Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose: doktrininis ir praktinis požiūriai. *Jurisprudencija*. 2006, 2 (80): 50–59.

teisinį statusą, Jungtinių Amerikos Kongreso teisinė padėtis nėra dažnas pavyzdys. Atsižvelgiant į tai, kad Kongreso teisinė padėtis išsamiai nėra nagrinėta, iškyla tokios analizės poreikis.

Šio **tyrimo tikslas** – išsamiai ir visapusiškai išanalizuoti Jungtinių Amerikos Valstijų Kongreso teisinį statusą.

Norint pasiekti tikslą keliami šie **tyrimo uždaviniai:**

1. Apžvelgti Jungtinių Amerikos Valstijų valstybės valdžios struktūrą ir Kongreso vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje.
2. Apžvelgti JAV Kongreso struktūrą ir jo formavimo tvarką.
3. Išanalizuoti JAV Konstitucijoje numatytus Kongreso įgaliojimus bei jų pasibaigimo pagrindus.
4. Aptarti JAV Aukščiausiojo teismo praktikoje atskleistus Kongreso įgaliojimus bei jų ribas.

Tyrimo objektas yra Jungtinių Amerikos Valstijų Kongreso teisinis statusas bei jo elementai. Šio darbo **tyrimo dalykas** – teorinė ir praktinė Jungtinių Amerikos Valstijų teisės aktuose, Kongreso veiklos precedentuose įtvirtintų ir JAV Aukščiausiojo Teismo praktikoje išplėtotų Kongreso įgaliojimų bei Kongreso institucinės visumos apžvalga. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad norint tinkamai išnagrinėti Kongreso teisinį statusą bei Kongreso teisinės padėties ypatumus Jungtinėse Amerikos Valstijose, darbe trumpai bus aptarti pagrindiniai valstybės valdžios modelio bruožai ir istorinės šio modelio formavimosi aplinkybės Jungtinėse Amerikos Valstijose.

Siekiant šio tikslo būtina paminėti, kad sąvoka „statusas“ suprantama kaip dalykų būklė, teisinė padėtis[2]. Teisinis statusas išreiškia teisinių įgaliojimų, privilegijų ar atsakomybės apimtį, kurios svarba priklauso nuo subjekto užimamos socialinės ar profesinės padėties[3].

Svarbu suprasti, kad JAV Kongreso teisinis statusas skiriasi nuo daugelio Europos valstybių parlamentų teisinio statuso visų pirma tuo, jog JAV yra pirmoji pasaulyje valstybė priėmusi Konstituciją bei Kongreso veikos procedūras išvysčiusi per praktiką ir parlamento suformuotus precedentus.

Magistro baigiamajame darbe siekiama pagrįsti ar paneigti šiuos **ginamuosius teiginius:**

1. Kongresas yra institucija užimanti ypatingą vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje.

[2] Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-09-23]. <http://www.lkz.lt/startas.htm>.
[3] The Free Dictionary [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-09-23]. <*http://www.thefreedictionary.com/status*>.

2. Atstovų Rūmai ir Senatas įstatymų leidybos įgaliojimų atžvilgiu, išskyrus Konstitucines išimtis, yra lygiaverčiai dalyviai, kurių negalima skirstyti į žemesnius ar aukštesnius rūmus.

Rengiant darbą naudoti šie **tyrimo metodai:** norminių aktų bei kitų dokumentų analizės, sisteminės analizės, apibendrinimo, loginis – analitinis, istorinis, teleologinis, lyginamasis bei lingvistinis metodai. Antai, **norminių aktų ir kitų dokumentų analizės** metodas taikomas analizuojant Konstituciją, abiejų rūmų reglamentus, Jungtinių Valstijų Kodeksą, rūmų veiklos precedentus ir Kongreso Tiriamojo Darbo Tarnybos *(angl. Congressional Research Service*) ataskaitų duomenis. **Sisteminės analizės** metodas padėjo sujungti atskiras darbo dalis į vientisą struktūrą. Naudojantis šiuo metodu yra kompleksiškai analizuojami skirtingų subjektų įgaliojimai, kurių negalima ištirti atskirai nuo kitų, pavyzdžiui, Senato įgaliojimai skiriant aukščiausius šalies pareigūnus nagrinėjami kartu analizuojant Prezidento įgaliojimus šiuos pareigūnus paskirti į tarnybą. **Apibendrinimo metodas** taikomas kaip pagalbinė priemonė sisteminant aptartą informaciją ir pateikiant skyrelių bei darbo išvadas. **Loginis – analitinis** metodas taikomas siekiant sukonkretinti ir suprasti abstrakčias precedentų ar teisės aktų nuostatas ir iki galo neįvardintas aplinkybes, taip pat šis metodas naudojamas formuluojant ir apibendrinant išvadas. **Istoriniu metodu** nagrinėjama Jungtinių Amerikos Valstijų formavimosi raida ir valstybės valdžios modelio kūrimo aplinkybės. **Teleologinis** metodas naudojamas siekiant išsiaiškinti kokio tikslo siekė Konstitucijos rengėjai formuodami JAV Kongreso struktūrą, ir numatydami skirtingus Atstovų Rūmų ir Senato įgaliojimus, koks yra tikrasis šių įgaliojimų turinys. **Lyginamasis** metodas naudotas nagrinėjant Prezidento veto teisės turinį, veto įveikimo procedūrą ir lyginant jį su kitų valstybių vadovų veto teise. Tuo tarpu **lingvistinis** metodas taikytas aiškinant Konstitucijos, kitų teisės aktų, teisės doktrinos bei teismų praktikos turinį atsižvelgiant į kalbos taisyklės: gramatiką, skyrybą ar sintaksę.

Darbo struktūra. Baigiamąjį darbą sudaro įvadas, šeši skyriai, kurie skaidomi į poskyrius, o šie į smulkesnius skyrelius, išvados, literatūros sąrašas, anotacija lietuvių ir anglų kalbomis bei santrauka lietuvių ir anglų kalbomis. Pirmajame baigiamojo darbo skyriuje išsamiai nagrinėtos Jungtinių Amerikos Valstijų kaip valstybės formavimosi aplinkybės bei apžvelgiama valstybės valdžios struktūra, aptariamos aplinkybės, padariusios įtaką jos formavimuisi. Antrajame analizuojamos Kongreso institucijos funkcijos, įgaliojimai, rinkimų tvarka ir struktūra, numatyta Konstitucijoje, bei vidinė atskirų rūmų struktūra. Trečiajame yra apžvelgiamos Kongreso priimamų teisės aktų rūšys, jų teisinė galia bei priėmimo procedūra. Ketvirtajame baigiamojo darbo skyriuje analizuojamos Kongreso funkcionavimo procedūros. Penktajame – įgaliojimai, imunitetai, veiklos garantijos ir kitos aplinkybės atskleidžiančios Kongreso nario teisinio statuso visumą. Šeštajame baigiamojo darbo skyriuje analizuojami

Kongreso ir Prezidento teisiniai santykiai aptariant Prezidento veto teisę, Senato ir Prezidento įgaliojimus skiriant aukščiausius vastybės valdžios pareigūnus bei analizuojant Kongreso ir Prezidento įgaliojimus užsienio politikos srityje.

Tyrimo šaltiniai. Baigiamajame darbe tyrimo teorinį pagrindą sudaro lietuvių ir užsienio autorių mokslinė doktrina, analizuojanti ar apžvelgianti Kongreso ar jo narių teisinę padėtį, Kongreso Tiriamojo Darbo Tarnybos *(angl. Congressional Research Service*) ataskaitos, Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai, Atstovų Rūmų bei Senato Regmanetai ir Manualai, Jungtinių Valstijų Kodeksas, JAV Aukščiausiojo Teismo praktika bei parlamento veiklą reglamentuojantys precedentai: Deschlerio *(angl. Deschler's Precedents)*, Hindso *(angl. Hinds' Precedents)* ir Riddiko precedentai *(angl. Riddick's Senate Procedure)*. Kalbant apie šaltinius, dėl savo specifikos, svarbu aptarti Jungtinių Valstijų Kodeksą. Šis Kodeksas yra jau priimtų, nuolatinių ir laikinų teisės aktų rinkinys, kuris yra suskirstytas pagal temas į 54 dalis. Kongresas, 1926 metais įstatymu numatė griežtą Kodekso struktūrą ir teisės aktų inkorporavimo į jį procesą, tuo pačiu identifikuodamas pirmąsias 27 kodekso dalis[4]. Teisės aktai, kurie yra inkorporuojami į Kodeksą, yra „padalinami" ir aktuali jo dalis yra inkorporuojama į temą atitinkačią Kodekso dalį. Atstovų Rūmų Teisės aktų revizijos tarybos ofisas (*anlg. Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of Representatives)* stebi ir vertina visus Kongreso priimamus teisės aktus, nes jis yra atsakingas už teisės aktų inkorporavimą į Jungtinių Valstijų Kodeksą. Kas šeši metai Atstovų Rūmų Teisės aktų revizijos tarybos ofisas atnaujina ir išleidžia aktualią Jungtinių Valstijų Kodekso redakciją[5]. Dėl to, jog kai kurie magistro darbe minimi teisės aktai yra inkorporuoti ir yra sudedamoji Jungtinių Valstijų Kodekso dalis, tam tikrų teisės aktų nuorodos nukreips ne į minėtą teisės aktą, bet į Jungtinių valstijų Kodeksą.

Siekiant maksimalaus tikslumo, naudoti šaltiniai literatūros sąraše, bibliografiniame apraše ir baigiamajamo darbo tekste nurodomi originalo kalba.

[4] Detailed Guide to the United States Code Content and Features [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-23]. <http://uscode.house.gov/detailed_guide.xhtml>.
[5] *Ibid.*

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

JAV – Jungtinių Amerikos Valstijų.

Teismas – Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiasis Teismas.

U.S. Code – Jungtinių Amerijos Valstijų Kodeksas.

U.S.C. – Jungtinių Amerijos Valstijų Kodeksas.

Atstovų Rūmai – Rūmai.

angl. – anglų kalba.

pranc. – prancūzų kalba.

1. ISTORINĖS VALSTYBĖS VALDŽIOS ORGANIZAVIMO APLINKYBĖS BEI VALDŽIOS STRUKTŪRA JUNGTINĖSE AMERIKOS VALSTIJOSE

Siekiant šio darbo tikslo – išanalizuoti JAV Kongreso teisinį statusą – visų pirma būtina aptarti istorinius veiksnius, nulėmusius teisinį valstybės valdžios modelį, struktūrą bei Kongreso vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje. Dėl šios priežasties šiame skyriuje bus trumpai aptariamos istorinės valstybės valdžios modelio pasirinkimo aplinkybės, įstatymų leidžiamosios, vykdomosios bei teisminės valdžios institucijų struktūra, kompetencija ir Kongreso vieta šioje institucijų sistemoje.

Svarbu paminėti, kad JAV valdžios sąrangos modelis neatsirado vaakume – buvo remtasi senojo žemyno – pirmiausia angliškuoju, prancūziškuoju teisiniu paveldu, puritoniškomis „naujojo pasaulio“ tradicijomis bei patirtimi[6]. Norint atskleisti kokiais principais remiantis buvo formuojamas Kongresas, būtina suvokti to meto politines aplinkybes, kurios nulėmė visos šalies valdžios struktūros formavimą. Vykstant valdžių sąrangos modelio ir kontrolės proceso teisinėms paieškoms svarbią įtaką turėjo ir neigiama atskirų valstijų valdžios institucijų nesutarimų patirtis.

1776 m. liepos 4 d. pasirašyta JAV Nepriklausomybės Deklaracija paskelbė 13-kos valstijų nepriklausomybę nuo Didžiosios Britanijos. Valstijų sąjunga tapo nauja valstybe – Jungtinėmis Amerikos Valstijomis, tačiau nuo to meto kolonijinės santvarkos iki vieningos valstybės buvo netrumpas kelias: dauguma valstijų turėjo savas konstitucijas, valiutą, kariuomenę ir stiprią savivaldą, kurią bijojo perleisti centrinei valdžiai[7]. Konfederacijos straipsniuose[8] buvo įtvirtinta vienintelė centrinė valdžia – vienų rūmų Kongresas, kurį sudarė atstovai iš 13 valstijų – nemažiau nei 2, bet ne daugiau nei 7 atstovai iš vienos valstijos[9]. Kongresas buvo atsakingas už užsienio politiką, karo ar taikos skelbimą, kariuomenės formavimą, išlaikymą, tačiau neturėjo teisės rinkti mokesčių, reguliuoti komercinius valstijų santykius ar jas įpareigoti vykdyti Kongreso priimtus norminius aktus. Kongresas buvo kaip mediatorius ar teisėjas tarpininkaujantis tarp valstijų, tačiau ne centrinė valdžia, turinti viršesnius įgaliojimus ir teisę reikalauti valstijų vykdyti jo priimtus teisės aktus. Rytų pakrantės laivų

[6] Vaitiekienė, E.; Mesonis G. *Lyginamoji konstitucinė teisė*. Vilnius: Justitia, 2011, p. 212.
[7] Targonski, R. *Outline of U.S. Government*. Washington: Office of international information programs: U.S. Department of States, 2000, p 12.
[8] Konfederacijos straipsniai Kongreso buvo priimti 1777 m., tačiau įsigaliojo tik 1781 m. kovą, juos ratifikavus paskutiniąjai 13-ąjai Maryland‘o valstijai. Straipsnių pagrindinis tikslas – suvienyti valstijas ir įtvirtinti centrinę valdžią. *Ibid.*, p. 7.
[9] The Articles of Confederation, Article V [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-02-27]. <http://www.usconstitution.net/articles.html>.

savininkai reikalavo neapmokestintos prekybos, Vidurio Vakarų pramoninkai reikalavo importo mokesčių siekdami išsaugoti savo pozicijas augančioje JAV rinkoje. Fermeriai reikalavo mažų gabenimo mokesčių ir kuo aukštesnių prekių kainų, geležinkelininkai – priešingai, kuo aukštesnių gabenimo mokesčių.[10] Reikia sutikti su *R. Targonski* nuomone, jog Konfederacijos straipsniuose įtvirtintas Kongresas neturėjo efektyvių priemonių sureguliuoti įvairių regionių ir interesų grupių santykius. Praktika parodė, kad labai ribotų įgaliojimų Kongresas yra neefektyvus ir iš esmės priklausantis nuo valstijų malonės. *G. Washington* žodžiais tariant valstijos buvo suvienytos „smėlio virve“[11], todėl buvo būtina reorganizuoti ir stiprinti centrinę valdžią.

Siekiant šio tikslo 1787 m. Filadelfijoje buvo sušauktas Kongresas, dar vadinamas Konstituciniu Kongresu. Nors Filadelfijos Kongresas buvo sukviestas išspręsti laisvos prekybos tarp valstijų suvaržymo klausimus, jis apsiėmė parengti naująją valsybės Konstituciją. Šis Kongresas parengė ir priėmė naująją šalies Konstituciją, kuri įsigaliojo 1789 m., kai ją ratifikavo devynios iš trylikos valstijų. Penkios valstijos Konstituciją ratifikavo su išlyga, kad nedelsiant bus priimtos pataisos, įtvirtinančios žmogaus teises ir laisves. Todėl 1789 m. buvo priimtos, o 1791 m. ratifikuotos pirmosios 10 Konstitucijos pataisų, dar vadinamų Teisių biliu, kuris įtvirtino pagrindines žmogaus teises ir laisves.[12]

Svarbu paminėti, kad dar iki Konstitucijos priėmimo svarbų vaidmenį atliko Jungtinių Amerikos Valstijų „tėvai kūrėjai“ (*angl. Founding fathers*)[13] *A. Hamilton, T. Jefferson, J. Madison, J. Jay* ir kiti, kurie eilėje „Federalistų raštų“ suformulavo principus, kuriais remiantis turi būti organizuojama valdžios institucijų sąveika. *C. L. Montesquieu* tėvai kūrėjai pritarė tik vienu aspektu – išskyrė tris valdžios šakas. Tačiau įvertino pavojus, kurie gali kilti vienai iš valžių suteikus didesnius įgaliojimus ar galimybę paveikti kitą valdžios šaką. *J. Locke* veikale *Second Treatise of Government* atskleidė valdžių padalijimo modelį, kuriame įstatymų leidžiamoji valdžia, kaip tautos institucija turėjo dominuoti, tačiau istoriniai parlamentų despotizmo pavyzdžiai (Didžiosios Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės revoliucijų laikotarpiu) vertė tėvus kūrėjus surasti veiksmingą būdą apriboti visų valžios šakų savivalę ir tuo pačiu išlaikyti valdžių pusiausvyrą ir bendradarbiavimą[14].

J. Madison, išanalizavęs *J. Locke*, T. *Hobbes, C. L. Montesquieu* teorijas, apibrėžė veiklos principus, kurių pagrindu turi būti organizuojama valstybės valdžia. Jis akcentavo, kad

---

[10] Targonski, R., *supra* note 7, p. 9.
[11] Targonski, R., *supra* note 7, p. 7.
[12] Vaitiekienė, E.; Mesonis, G., *supra* note 6, p. 206.
[13] Taip yra vadinami Steigiamojo Kongreso delegatai prisidėję prie 1789 m. Konstitucijos kūrimo ir priėmimo. The Charters of Freedom [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-02-27]. http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html>.
[14] Vaitiekienė, E.; Mesonis, G., *op. cit.*, p. 211–213.

tik apibrėžti atskirų valdžių įgaliojimus nepakanka, turi būti sukurta tokia sistema, kuri įtvirtintų nuolatinį jų bendradarbiavimo ir kontrolės modelį. Tokį veiklos modelį amerikiečiai pavadino „stabžių ir atsvarų“ sistema *(angl. cheks and balances*). Jos esmė – jog kiekviena iš valdžios šakų turės efektyvią galimybę užkardyti kitos valdžios neteisėtą veiklą ir tuo pačiu išlaikys atskirų valžios šakų institucijų veiklos efektyvumą ir nuolatinį bendradarbiavimą. Todėl ši sistema buvo kuriama remiantis trimis pagrindiniais principais: (1) būtinas skirtingas valdžios šakų formavimo šaltinis, (2) skirtingas visų valstybės valdžios institucijų įgaliojimų laikas, bei (3) kiekviena valdžios šaka turi turėti realią galimybę neutralizuoti kitų valdžios institucijų savavališkus veiksmus.[15]

Siekiant užkirsti galimybę vienai valdžiai piktnaudžiauti kitos valdžios atžvilgiu Konstitucijoje kaip stabdžiai *(ang. checks)* įtvirtinta Kongreso teisė dalyvauti skiriant svarbiausius valstybės valdžios pareigūnus – ambasadorius, konsulus, Aukščiausiojo Teismo teisėjus ir kitus svarbiausius valstybės valdžios pareigūnus (Konstitucijos 2 straipsnis, 2 skyrius), taip pat išimtinė Senato teisė svarstyti apkaltos proceso bylas (Konstitucijos 1 straipsnio 3 skyriaus 6 dalis), nelengvai įveikiama Prezidento veto teisė (Konstitucijos 1 straipsnis, 7 skyrius). Tuo tarpu atsvaromis *(angl. balances)* yra laikomas dviejų rūmų Parlamentas bei nevienodi skirtingų valdžios institucijų veiklos terminai: Atstovų Rūmai renkami kas dvejus metus (Konstitucijos 1 straipsnis, 2 skyrius), Senatas renkamas šešeriems metams ir kas dviejus metus trečdaliu perrenkamas, Prezidentas – ketverių metų laikotarpiui, teisėjai – iki gyvos galvos.

Tad 1789 m. įsigaliojusioje Konstitucijoje išimtinai įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai priklauso JAV Kongresui, susidedančiam iš Senato ir Atstovų Rūmų (Konstitucijos 1 straipsnis, 1 skyrius), įstatymų vykdomosios valdžios – JAV Prezidentui (Konstitucijos 2 straipsnis, 1 skyrius), o teisminė valdžia Jungtinėse Amerikos Valstijose priklauso Aukščiausajam Teismui ir tiems žemesniems teismams, kuriuos įsteigia ir paskiria Kongresas (Konstitucijos 3 straipsnis 1 skyrius). Apibrėždama visų valstybės valdžių įgaliojimus Konstitucija įtvirtina vieną iš pagrindinių demokratinių valstybių pincipų – valdžių padalijimo principą.

Kaip buvo minėta aukščiau, valstybės valdžios struktūrą sudaro įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji bei teisminė valdžia.

Įstatymų leidžiamoji valdžia išimtinai priklauso Kongresui. Mūsų nuomone, JAV Konstitucijos rengėjai Kongreso instituciją įtvirtino 1 – ajame Konstitucijos straipsnyje dėl ypatingai didelės jos svarbos. Kongresą Konstitucijos rengėjai suprato kaip pagrindinę instituciją, užtikrinančią efektyvią valstybės raidą. Ši institucija yra ne tik įstatymų leidžiamoji

[15] Vaitiekienė, E.; Mesonis, G., *supra* note 6, p. 212.

bei valstybę atstovaujanti institucija, bet ir visų valstijų interesus atstovaujanti ir reprezentuojanti institucija. Specifinį dviejų rūmų Parlamentą Konstitucinio Kongreso delegatai pasirinko siekdami įtvirtinti sistemą, kur abeji Parlamento rūmai galėtų vienas kitą tikrinti t.y. pasirinkta dviejų rūmų įstatymų leidyba – norint priimti teisės aktą reikalingas abejų rūmų pritarimas.

Kongreso vaidmuo ir įtaka valdžios institucijų sistemoje per 200 nepriklausomybės metų atitinkamai kito: nuo savęs kaip institucijos identifikavimo ir vidinės struktūros kūrimo 1789 m. – 1830 m. laikotarpiu ir galutinio biurokratinio aparato išvystymo 1890 – 1974 m. laikotarpiu[16] iki konkurencingų varžybų su Prezidentu naudojantis įstatymų leidybos iniciatyva[17] ar kišimosi į sritis, kurios ankščiau buvo laikomos išskirtinai valstijų kompetencija. Antai, Prezidento *T. Ruzvelt* valdymo laikotarpiu (1901–1909 m.), jo iniciatyva tiek Prezidento, tiek Kongreso veikla buvo įtraukta į tokias sritis kaip sveikatos apsauga, įdarbinimo ar viešųjų darbų sritys[18]. Reikia sutikti su *R. J. Spitzer* analizės rezultatais ir prieita išvada, jog nuo 1900 m. teikiant įstatymų projektus Prezidento įtaka įstatymų leidybai padidėjo[19]. Tačiau po nesekmės Vietnamo kare, Prezidento *R. M. Nixon* atsistatydinimo ir *Watergate* skandalo 8-ajame dešimtmetyje Kongresas labiau nei bet kada pradėjo naudotis jam Konstitucijos suteiktais būdais kontroliuoti Prezidentą bei tuo pačiu sustiprino savo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios poziciją[20].

Dauguma pasikeitimų Kongrese, įvyko ne dėl Konstitucijos pataisų. Kongreso rolė tiek santykiuose su valstijomis, tiek santykiuose su visa tauta kito. Atstovų Rūmai ir Senatas išvystė atskiras institucines tapatybes ir darbo stilių, iš dalies dėl skirtingų vaidmenų, kuriuos jiems paskyrė Konstitucija, taipogi ir dėl darbo tradicijų, kurios kito metams bėgant[21]. Visgi pagrindinė Kongreso rolė valstybės valdžios institucijų sistemoje išlieka ta pati, kokią tėvai kūrėjai įtvirtino 1787 m. Konstitucijoje.

Vykdomieji valstybės valdžios organai – tai Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentas, kuris pareigas eina karu su viceprezidentu, renkamu tokiam pat laikui (Konstitucijos 2 straipsnio 1 skyrius). Idomu tai, kad priešingai nei daugelis Europos valstybių vykdomosios valdžios institucijų, JAV vykdomosios valdžios institucija nėra kolegiali. Vykdomosios valdžios institucijai apibūdinti naudojamas terminas „Prezidento administracija“, kurią sudaro Kabinetas, Prezidento vykdomasis aparatas ir vykdomosios agentūros[22]. Lakoniška Prezidento institucijos formuluotė ir Konstitucijos 2 straipsnio 2 skyriuje įtvirtinta Prezidento teisė reikalauti

[16] Cushman, B. C. Jr. *An introduction to the U.S. Congress*. New York: M.E. Sharpe, Inc., 2006, p. 37.
[17] English, M. R. *The United States Congress*. Manchester: Manchester University Press, 2003 p. 14.
[18] *Ibid*.
[19] Spitzer, R. *The Presidency and Public Policy*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1982, p. 91–93.
[20] English, M. R., *op. cit*.
[21] *Ibid.*, p. 8-10, 12.
[22] Vaitiekienė, E., Mesonis G., *supra* note 6, p. 227.

vykdomosios valdžios departamentų pareikšti nuomonę bet kuriuo jų kompetencijos klausimu, lėmė jog Prezidento Kabinetas yra konstitucinio papročio rezultatas, kurio esminė paskirtis – padėti ir patarti Prezidentui vykdomosios valdžios sričių klausimais. Kadangi Prezidento Kabinetas nėra apibrėžtas Konstitucijoje ar kitame teisės akte, tai suponuoja jo veiklos lankstumą ir sudėties kaitą, kuriuos lemia individualūs Prezidento sprendimai. Pavyzdžiui, *D. Eizenhauer* valdymo laikotarpiu Kabinetas priminė Europos valstybių vyriausybes – Prezidentas pripažino jį ne tik kaip patariamąją instituciją, bet ir sprendimus lemiančią, tuo tarpu *R. M. Nixon* valdymo laikotarpiu kabineto posėdžiai būdavo šaukiami retai[23]. Visgi savo statusu ir teisine prasme kabinetas neprilygsta Europos valstybių Vyriausybės institutui, nes vykdomoji valdžia išimtinai priklauso vienasmenei Prezidento institucijai.

Teisminė valdžia – tai teismų sistemos visuma, kurią sudaro dvi atskiros teismų sistemos: federaliniai ir valstijų teismai. Federalinė teismų sistema susideda iš 3 pakopų teismų. Šias pakopas sudaro (1) JAV Aukščiausiasis Teismas, kurio sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami, (2) Apeliaciniai teismai: 12 Regioninių Apygardos apeliacinių teismų ir 1 Federacinės Apygardos Apeliacinis teismas, (3) Regionų teismai – 94 regioniniai teismai, Bankroto teismas, Tarptautinės prekybos teismas, Federalinių reikalavimų teismas[24]. Visų valstijų teismų sistema skirtinga, nes priklauso nuo kiekvienos valstijos Konstitucijos ir kitų teisės aktų įtvirtinančių valstijų teismų struktūrą, tačiau visoms valstijoms būdingas bendras bruožas, jog valstijose įtvirtinama pakopinė (nuo 3 iki 4 pakopų) teismų sistema. Federalinė teismų sistema nagrinėja klausimus, kuriuos JAV Konstitucija eksplicitiškai ar implicitiškai paveda šiai sistemai, tuo tarpu valstijų teismų kompetencijai priklauso visos sritys, įtvirtintos valstijos Konstitucijoje bei kiti teisiniai klausimai, kurių JAV Konstitucija nenumato spręsti federaliniu lygmeniu[25].

Prie valstybės valdžios institucijų būtina priskirti ir valstijų savivaldos organus – įstatymų leidžiamąjį susirinkimą bei gubernatorių. Įstatymų leidžiamojo susirinkimo teisės aktai susiję su Kongreso narių rinkimu turi tiesioginę įtaką Kongreso formavimo tvarkai. Tačiau, atsižvelgiant į tai, jog valstijų valdžios organų specifika nėra šio darbo dalykas, šie valdžios organai bus nagrinėjami tik tiek, kiek bus susiję su JAV Kongresu. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad Konstitucija valstijoms garantuoja respublikinę valdymo formą bei suteikia dalinį suverenumą – įtvirtina įstatymų leidžiamąjį susirinkimą bei vykdomąją valdžią (Konstitucijos 4 straipsnis, 4 skyrius).

---

[23] Butvilavičius, D. Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidento konstitucinis statusas. Iš *Prezidentas valstybės valdžios institucijų sistemoje*, Mesonis, G., *et al.* Vilnius: leidykla MES, 2011, p. 399.
[24] United States Courts [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-02-28]. <http://www.uscourts.gov/educational-resources/get-informed/federal-court-basics/structure-federal-courts.aspx>.
[25] Vaitiekienė, E.; Mesonis, G., *supra* note 6, p. 232–234.

Atsižvelgiant į tai, jog šiuo darbu siekiama išanalizuoti JAV Kongreso teisinį statusą, kitų JAV valstybės valdžios institucijų kompetencija, bei jų tarpusavio sąveika bus analizuojama tik tiek, kiek to reikia siekiant šio darbo tikslo.

Svarbu paminėti, kad JAV Konstitucija yra pirmoji Konstitucija pasaulyje, kurioje įtvirtinamas principas, kad Konstitucija skelbiama tautos vardu („We the people of<...>“). JAV Konstitucija turėjo įtakos daugelio pasaulio šalių konstitucinei raidai: tiek senosios kartos Prancūzijos (1791 m.), Belgijos (1831 m.), tiek Lietuvos ir Lenkijos valstybės 1791 m. gegužės 3 d. Konstitucijai – visose įtvirtintas principas, kad ši yra tautos valios išraiška ir priimama tautos vardu. Net mūsų pirmoji Konstitucija vertinama JAV Konstitucijos kontekste ir laikoma vienu iš svarbių konstitucingumo raidos etapo teisės aktų.[26]

[26] Jučas, M. *1791 m. gegužės 3 d. Konstitucija*. Vilnius: Vilniaus dailės akademijos leidykla, 2001, p. 7–8.

2. KONGRESO FUNKCIJOS, ĮGALIOJIMAI, FORMAVIMO TVARKA IR STRUKTŪRA

2.1 Kongreso funkcijos, įgaliojimai ir struktūra

Kalbant apie Kongreso struktūrą, mūsų nuomone, istorinės aplinkybės ragino ieškoti tokio parlamento modelio, kuris įtvirtintų ne tik įstatymų leidžiamąją instituciją, bet būtų veiksminga savireguliacinė institucija, sklandžiai įgyvendinanti visas jai pavestas funkcijas ir įgaliojimus.

Tironijos baimė ir stiprios, energingos valdžios poreikis, davė JAV Konstitucijos rengėjams impulsą suformuoti tokios struktūros parlamentą, kuris atspindėtų angliškąją tradiciją, bet tuo pačiu ir amerikiečių norą sukurti stiprų parlamentą, suteikiantį maksimalią laisvę valstybės piliečiams[27]. Kaip jau minėta anksčiau, dviejų rūmų parlamentas yra vienas iš „stabdžių ir atsvaros“ sistemos elementų. Įgyvendinus Konektikuto projektą[28] dviejų rūmų parlamentas tapo kompromisu, kurį pasiekė didžiosios ir mažosios valstijos. Atstovų Rūmai, įtvirtinti kaip institucija, atspindinti daugumos piliečių valią, tuo tarpu Senatas – kaip konservatyvesnė institucija, tėvų kūrėjų valia atliekanti dvi pagrindines funkcijas. Visų pirma prevenciškai tikrinanti Atstovų Rūmų priimamus sprendimus ir atmetanti skubotus ir neprotingus, antra – tolygiai atstovaujanti visas valstijas: buvo bijoma, kad Atstovų Rūmų nariai, renkami pagal valstijų gyventojų skaičių gali susivienyti ir despotiškai atstovauti tik didžiųjų valstijų interesus[29]. Vienas iš pagrindinių nusiskundimų prieš buvusią Jungtinės Karalystės valdžią buvo tas, kad Jungtinės Karalystės parlamentas nustatydavo kolonijų gyventojams mokesčius, kai tuo tarpu kolonijos niekad neturėjo savo atstovų Jungtinės Karalystės parlamente, kuriame būdavo priimami tokio pobūdžio sprendimai[30]. Siekdami išvengti tokios galimos situacijos Konstitucijos rengėjai nustatė, jog Atstovų Rūmai proporcingai atstovaus daugumą, bet tuo pačiu ir visas valstijas: valstijos atstovų skaičius bus proporcingas valstijos gyventojų skaičiui. *J. Madison* teigimu, dvinaris Kongresas veiksmingiau užtikrina, jog vienų rūmų savivalės, korupcijos ar ambicijų atvejais, kiti rūmai suvaržys tokius veiksmus ir Kongresas kaip vieninga institucija funkcionuos skaidriau[31].

Dėl šių priežasčių, kaip minėta anksčiau, Konstitucijos 1 straipsnio 1 dalis įtvirtina Kongresą susidedantį iš Atstovų Rūmų ir Senato. Vidinę Atstovų Rūmų struktūrą, darbo sritis ir

[27] Cushman, B., C. Jr., *supra* note 16, p. 43.
[28] Vaitiekienė, E.; Mesonis G., *supra* note 6, p. 207.
[29] English, M. R., *supra* note 17, p. 8–10.
[30] *Ibid.*
[31] The Federalist Paper No. 62 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-02]. <http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_62.html>.

tvarką reglamentuoja Atstovų Rūmų reglamentas *(angl. Rules of the House of Representatives)*[32], o Senato – Senato reglamentas *(angl. The Standing Rules of the Senate)*[33]. Sekančiuose skyreliuose bus detaliau aptariamos Kongreso funkcijos, įgaliojimai bei abejų rūmų vidinė struktūra.

2.1.1 Kongreso funkcijos ir įgaliojimai

Kongresas, vykdydamas eksplicitiškai ir implicitiškai Konstitucijos jam pavestus įgaliojimus įgyvendina klasikines demokratinės valstybės Parlamento funkcijas: įstatymų leidybos, parlamentinės kontrolės funkciją, steigiamąją, atstovaujamąją bei biudžetinę funkciją. Kongresui priklauso visi įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai (Konstitucijos 1 str. 1 sk), Kongresas vykdo parlamentinę kontrolę (Konstitucijos 1 str. 2 sk. 5 d., 3 sk. 7 d., 5 sk. 1, 2 d., 10 sk. 1 d.), steigia teismus, pavaldžius Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiajam Teismui (Konstitucijos 1 str. 8 sk. 10 p., 3 str. 1 sk.) ar kitas reikalingas valstybės įstaigas (Konstitucijos 1 str. 8 sk. 8 p.), institucijas ar departamentus, tvirtina federalinį biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas *(angl. The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)*[34], Kongresas atstovauja JAV piliečius – Kongresui įgaliojimai suteikiami visos Tautos vardu, jis yra Tautos „balsas“.

Kongreso savarankiškumą riboja Konstitucijoje numatyta veiklos kompetencija, bei pareiga laikytis Konstitucijos ir įstatymų. Kongresas, kaip teisės aktų leidėjas yra savarankiškas tiek, kiek jo galių neriboja Konstitucija. Aukščiausiasis teismas byloje *Marbury v. Madison (1803)*[35] pažymėjo, Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija yra aukščiausia teisė ribojanti Kongresą, Prezidentą ir teismus. Įstatymas ar kitas teisės aktas, kuris prieštarauja Konstitucijai negalioja ir negali būti vykdomas. Teismas akcentavo lygybę prieš įstatymą: Konstitucija ir įstatymai galioja visiems, net ir tiems, kurie juos priima ir prižiūri, kaip yra vykdomi. Be to, JAV Konstitucijos 6 straipsnis įtvirtina Konstitucijos viršenybės principą: visi Kongreso priimti įstatymai ir kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją ir jai neprieštarauti, nes Konstitucija yra aukščiausioji šalies teisė, kuri privalo būti taikoma, nors jai ir prieštarautų kurios nors valstijų konstitucijų ar įstatymų nuostatos. Kalbant apie Kongreso įgaliojimų ribas svarbu paminėti, kad

[32] Rules of the House of Representatives [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-03]. <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>.
[33] Standing Rules of the Senate [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-03]. <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>.
[34] The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. Iš *Authenticated U.S. Government Information: Congressional budget* [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-03]. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-34.pdf>.
[35] Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-05].<http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/5/137.html>.

X – oji Konstitucijos pataisa numato, kad "įgaliojimai, kurių Konstitucija neperduoda Jungtinėms Valstijoms ir kuriais Konstitucija nedraudžia naudotis valstijoms, lieka galioti valstijose ir žmonėms". Taip pat, Kongresas negali deleguoti įstatymų leidybos įgaliojimų, nes Konstitucinė formuluotė nurodo, jog "visi čia nustatyti įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai priklauso Kongresui [..]" (Konstitucijos 1 str, 1 sk.). Kongresas yra laisvas suteikti įgaliojimus jam pavaldžiam departamentui detalizuoti tam tikrą teisinį reguliavimą srityje, kurioje jis numatė tik pagrindinius tos srities teisinių santykių reguliavimo principus[36]. Departamentas gali veikti tik Kongreso deleguotų įgaliojimų ribose, tuo tarpu Kongresas naudojasi visais įstatymų leidybos įgaliojimais, kuriuos jam paveda Konstitucija.

Kalbant apie parlamentinę kontrolę, ši funkcija mokslinėje literatūroje[37] laikoma antrine (išvestine) funkcija, kurios pagalba efektyviai įgyvendinamos visos kitos Kongreso funkcijos. Kongresas atlieka savarankišką kontrolės funkciją, be kurios negalėtų vykdyti Konstitucijoje jam pavestų įstatymų leidybos bei teisės pažeidimų vertinimo (vykdant apkaltos procesą) funkcijų. Pagrindinis šios kontrolės objektas yra Prezidentas ir jam pavaldi administracija. Anot G. Kalinausko vykdomosios valdžios privilegija, kai vykdomosios valdžios atstovai gali atsisakyti pateikti informaciją, neleidžia Kongresui piktnaudžiauti savo įgaliojimais ir kartu užtikrina vykdomosios valdžios ir įstatymų leidžiamosios nepriklausomumą bei savarankiškumą.[38] Esame linkę sutikti su G. Kalinausku, jog parlamentinė kontrolė yra stabdžių ir atsvarų mechanizmo dalis, padedanti Kongresui efektyviai įgyvendinti funkcijas ir įgaliojimus.

Kongresas siekdamas efektyviai įgyvendinti Konstitucijos jam pavestas funkcijas ir įgaliojimus, steigia įstaigas, institucijas ar departamentus, kuriems paveda atlikti papildomas funkcijas ir įgaliojimus reikalingus Kongreso darbui. Pavyzdžiui, Atstovų Rūmų biudžeto komitetas kontroliuoja, kaip yra rengiamas biudžetas, nuolat analizuoja galiojančių teisės aktų ir teisės aktų projektų galimą įtaką biudžetui (clause 1(d)(2), 2(c) of rule X, Rules of the House of Representatives)[39] ir įgyvendina visus kitus Atstovų Rūmų reglamente numatytus įgaliojimus, tačiau natūralu, kad maža grupė žmonių nėra pajėgi visos valstybės mastu savarankiškai kokybiškai atliktį šį darbą. Dėl šios priežasties Kongresas yra įsteigęs Kongreso biudžeto ofisą, kuris yra įgaliotas Atstovų Rūmų ir Senato biudžeto komitetams teikti informaciją, kuri padėtų komitetams įgyvendinti jiems pavestas funcijas ir įgaliojimus, taip pat Kongreso biudžeto ofisas, neviršydamas savo įgaliojimų ribų, teikia informaciją kitiems Kongreso komitetams[40].

---

[36] Tribe, L. H. *American Constitutional Law*. New York: The Foundation Press, Inc., 1988, p. 362–363.
[37] Kalinauskas, G., *supra* note 1, p. 52.
[38] *Ibid.*, p. 53–56.
[39] Clause 1(d)(2), 2(c) of Rule X, Rules of the House of Representatives [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-06]. <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>.
[40] 2 U.S.Code § 602 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-08]. <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title2-section602&num=0&edition=prelim>.

Kongresui įgaliojimus suteikia Konstitucija, kuri yra priimta visos Tautos vardu. Atstovai ir senatoriai yra tiesioginiai JAV piliečių atstovai, iš kurių tikimasi, kad jie atstovaus savo rinkėjų interesus.

Įgyvendindamas biudžetinę funkciją Kongresas iš mokesčių, muitų ir akcizų (Konstitucijos 1 str. 8 sk. 2 p., XVI – oji Konstitucijos pataisa) formuoja JAV federalinį biudžetą. Biudžetas yra tvirtinamas kas metai, fiskaliniai metai prasideda spalio 1 dieną[41]. Federalinis biudžetas yra esminė priemonė padedanti Kongresui įgyvendinanti visus kitus jam pavestus įgaliojimus.

Kongreso įgaliojimai. Toliau bus apžvelgti bendrieji Kongreso įgaliojimai, kadangi specialieji įgaliojimai būdingi tik Atstovų Rūmams ar Senatui bus aptarti vėliau.

Jungtinių Valstijų Kongresui priklauso visi įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai (Konstitucijos 1 str, 1 sk.).

Konstitucijos 1 straipsnio 8 skyrius[42] įtvirtina Kongreso įgaliojimų sąrašą. Kongresas turi teisę: 1) nustatyti ir rinkti mokesčius, muitus ir akcizus tam, kad galėtų išmokėti skolas ir laiduoti Jungtinių Valstijų kolektyvinę gynybą ir bendrą gerovę; 2) visi mokesčiai, muitai ir akcizai turi būti vienodi visose Jungtinėse Valstijose; 3) skolintis pinigų Jungtinių Valstijų kreditan; 4) reguliuoti prekybą su užsienio valstybėmis, tarp valstijų ir su indėnų gentimis; 5) visoje Jungtinėse Valstijose nustatyti vienodas užsienio piliečių natūralizacijos taisykles ir priimti vienodus bankroto įstatymus; 6) kalti monetas, nustatyti jų ir užsienio monetų vertę, nustatyti svorio ir matų vienetus; 7) bausti už valstybinių obligacijų ir pinigų padirbinėjimą; 8) steigti paštus ir tiesti pašto kelius; 9) skatinti mokslo ir naudingų amatų vystymąsi laiduojant tam tikram laikui autoriams ir išradėjams išimtines teises į jų kūrinius ir atradimus; 10) steigti teismus, pavaldžius Aukščiausiajam Teismui; 11) suturėti ir bausti plėšikavimus ir sunkius nusikaltimus jūroje, taip pat tarptautinės teisės pažeidimus; 12) skelbti karą, išduoti leidimus privatiems laivams pulti priešo laivyną, nustatyti taisykles dėl užgrobimų sausumoje ir jūroje; 13) rinkti ir išlaikyti kariuomenę, bet jokie piniginiai asignavimai tiems tikslams neturi būti teikiami ilgiau kaip dvejus metus; 14) kurti ir išlaikyti karinį laivyną; 15) leisti sausumos ir jūrų pajėgų valdymo ir tvarkymo statutus; 16) pašaukti nacionalinę gvardiją, kai reikia įgyvendinti Sąjungos įstatymus, slopinti sukilimus ir atremti užpuolimus; 17) imtis priemonių organizuojant, ginkluojant ir mokant nacionalinę gvardiją ir vadovauti tai jos daliai, kuri gali būti naudojama Jungtinių Valstijų tarnyboje, paliekant valstijoms teisę skirti karininkus ir organizuoti nacionalinės gvardijos mokymą pagal Kongreso nustatytas taisykles; 18) naudotis išimtine teise leisti visus įstatymus toje apygardoje (neviršijančioje dešimties ketvirtainių mylių), kuri, atiduota

[41] 2 U.S.Code § 631 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-08]. <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title2-section631&num=0&edition=prelim>.
[42] Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija. Vienna: USIA Regional Program Office.

kai kurių valstijų ir priimta Kongreso, taps Jungtinių Valstijų vyriausybės buveine, taip pat naudotis tokia pačia teise visose žemėse, kurios pritarus atitinkamų valstijų įstatymų leidžiamiesiems susirinkimams, bus nupirktos fortų, sandėlių, dokų ir kitų reikalingų pastatų statybai; 19) leisti visus įstatymus, kurie bus būtini ir tinkami vykdyti anksčiau išvardytiems įgaliojimams ir visiems kitiems įgaliojimams, suteiktiems šios konstitucijos Jungtinių Valstijų vyriausybei arba kokiam nors jos departamentui ar pareigūnui.

Konstitucijos 1 straipsnio 8 skyriuje numatytų įgaliojimų sąrašas nėra baigtinis, Kongreso įgaliojimai numatyti ir kituose Konstitucijos straipsniuose: 1) siekiant, kad visose valstijose būtų visiškai pasitikima ir pripažįstami kitų valstijų oficialūs aktai, dokumentai ir teismų bylų medžiaga, Kongresas bendrais įstatymais gali numatyti procedūras, kuriomis ištiriamas valstijų aktų, dokumentų, teismų bylos medžiagos tikrumas ir nustatoma jų teisinė galia (Konstitucijos 4 str. 1 sk.); 2) Kongresas, laikydamasis Konstitucijos 4 straipsnio 3 skyriuje numatytų apribojimų, gali priimti naujas valstijas į šią (*Jungtinių Valstijų – aut. pastaba*) sąjungą (Konstitucijos 4 str. 3 sk.); 3) Kongresas turi teisę disponuoti teritorija arba kita Jungtinėms Valstijoms priklausančia nuosavybe ir nustatyti šiais klausimais visas reikalingas taisykles ir nutarimus (Konstitucijos 4 str. 3 sk.); 4) Kongresas, jei du trečdaliai abejų rūmų narių nutars esant reikalinga, gali siūlyti Konstitucijos pataisas arba prašant dviems trečdaliams valstijų įstatymų leidžiamųjų susirinkimų gali sušaukti konventą siūlyti pataisoms (Konstitucijos 5 str.).

Kongreso įgaliojimus įtvirtina ar papildo ir Konstitucijos pataisos. Antai, Kongresas turi teisę nustatyti ir rinkti mokesčius nuo pajamų, gaunamų iš bet kokio šaltinio, neskirstydamas šių mokesčių valstijoms ir neatsižvelgdamas į jokius gyventojų surašymus ar apskaitas (XVI –oji Konstitucijos pataisa papildo Konstitucijos 1 straipsnio 8 skyriaus 1 punkte numatytą įgaliojimą). Eilė Konstitucinių pataisų įgalioja Kongresą priimti tam tikrus įstatymus, kad būtų apsaugota konstitucinė vertybė ir nustatytas tinkamas teisinis reguliavimas. Kongresas priimdamas tam tikrus įstatymus užtikrina, jog: 1) nei Jungtinėse Valstijose, nei kurioje kitoje vietoje, priklausančioje jų jurisdikcijai, negali buti nei vergijos, nei priverčiamojo pobūdžio tarnystės, išskyrus atvejus, kai tai yra bausmė už nusikaltimą, už kurį asmuo buvo atitinkamai nubaustas (XIII – oji Konstitucijos pataisa); 2) visi piliečiai, turi teisę naudotis jiems galiojančiais imunitetais, privilegijomis ir visiems piliečiams ar gyventojams taikomos vienodos teisminės procedūros ar įstatymo apsauga (XIV – oji Konstitucijos pataisa 1 sk.); 3) Jungtinių Valstijų piliečiams teisė balsuoti negali būti atimama arba varžoma nei Jungtinių Valstijų, nei vienos iš valstijų dėl rasės, odos spalvos, buvusio laisvės apribojimo, asmens lyties ar amžiaus, piliečiams, kuriems sukako 18 metų (XIV – oji, XIX – oji, XVI – oji Konstitucijos pataisa); 4) Kolumbijos apygardos delegatai turi teisę balsuoti Prezidento ir viceprezidento rinkimuose (XXIII – oji Konstitucijos pataisa); 5) Jungtinių Valstijų piliečių teisė balsuoti kokiuose nors

rinkimuose (Prezidento, viceprezidento, atstovų, senatorių rinkimuose) negali būti paneigta ar suvaržyta Jungtinių Valstijų ar kurios nors valstijos dėl to, kad nesumokėtas rinkimų ar kitoks mokestis (XXIV – oji Konstitucijos pataisa).

Aukščiau išvardintas Kongreso įgaliojimų sąrašas nėra baigtinis, pati Konstitucija numato Kongresui teisę leisti įstatymus, siekiant įgyvendinti visa, ką ši Konstitucija eksplicitiškai ar implicitiškai jam paveda. Kongresui priklauso visi numanomi įgaliojimai būtini įgyvendinti Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtintiems įgaliojimams[43]. Antai, dalis numanomų Kongreso įgaliojimų yra kildinami iš politinės visuomenės prigimties *(angl. nature of a political society)*, pavyzdžiui, Kongreso teisė inicijuoti nacionalinių monumentų konstravimą ir statymą[44].

Kongresas, vykdydamas jam Konstitucijoje eksplicitiškai ir implicitiškai numatytus įgaliojimus įgyvendina demokratinės valstybės funkcijas.

2.1.2 Kongreso struktūra

Kaip minėta anksčiau, Konstitucijos 1 straipsnio 2 skirsnis numato jog Kongresą sudaro Atstovų Rūmai ir Senatas. Siekiant išsamiai atskleisti Kongreso struktūrą šiame skyrelyje atskirai bus apžvelgta vidinė Atstovų Rūmų ir Senato sudėtis t.y. kas konkrečiai sudaro kiekvienus Rūmus, kokie smulkesni oficialūs ir politiniai dariniai veikia Atstovų Rūmuose ir Senate.

Atstovų Rūmai. Atstovų Rūmai susideda iš 435 narių, turinčių balsavimo teisę, renkamų kas dveji metai iš 50 JAV valstijų, atstovų skaičių paskirstant valstijoms proporcingai jose gyvenančių žmonių skaičiui, išskyrus mokesčių nemokančius indėnus (Konstitucijos 1 str. 2 sk. 3 d., XIV – osios Konstitucijos pataisos 2 sk.). Konkretus Atstovų Rūmų narių skaičius nustatytas 1911 metais federaliniu įstatymu[45] įgyvendinant Konstitucijos 1 straipsnio 2 skyrių. Atstovų Rūmų narių skaičius laikinai buvo padidintas iki 437 atstovų 87 – ajame Kongrese (1961–1963 m.), kai Aliaska ir Havajai buvo pripažinti valstijomis ir joms atstovauti buvo numatyta po vieną atstovą[46]. Be 435 atstovų, turinčių balsavimo teisę, Atstovų Rūmų nariais yra ir balsavimo teisės neturintys delegatai iš Kolumbijos apygardos, Samoa, Guamo, Mergelės salų

[43] Tribe, L. H., *supra* note 36, p. 302.
[44] *Ibid*., p. 305.
[45] Public Law 62-5 on August 8, 1911 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15]. <http://publiclaw62-5.com/U.S.%20Code%20Chapter%201%20Title%202%20Sec.%202.txt>. Šis federalinis įstatymas buvo kodifikuotas ir yra sudedamoji Jungtinių Valstijų Kodekso dalis, kuris yra konsoliduotas ir kodifikuotas teisės aktų rinkinys, paruoštas Atstovų Rūmų įstatymų revizijos tarybos ofiso *(angl. Office ot the Law Revision Counsel)*; 2 U.S. Code § 2 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-10]. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/2>.
[46] Schraufnagel, S. *Historical Dictionary of the U.S. Congress*. Plymouth: Scarecrow Press, Inc., 2011 p. 184.

(*angl. Virgin Islands*) ir Puerto Riko rezidentas[47]. Puerto Riko rezidentas yra renkamas 4 metų laikotarpiui[48], visi kiti delegatai – 2 metų laikotarpiui federaliniuose įstatymuose nustatyta tvarka[49]. Nors rezidentas ir delegatai neturi teisės balsuoti bendrai Atstovų Rūmams priimamt sprendimus, tačiau visais kitais atžvilgiais jų įgaliojimai yra tokie patys kaip ir kitų atstovų: dirbdami komitete, į kurį yra paskirti, jie balsuoja priimdami sprendimus, šiais atvejais jų balsas gali būti lemiamas, be to jie turi teisę pirmininkauti komiteto, kurio nariu yra, ir Atstovų Rūmų Komiteto *(angl. Committee of the Whole House*) susirinkime[50].

Pagrindiniai struktūriniai elementai Atstovų Rūmuose yra komitetai ir demokratų bei respublikonų partijos susirinkimai *(angl. Republican Conference, Democratic Caucus)*[51]. Komitetai, ypač nuolatiniai komitetai, įtvirtinti Atstovų Rūmų Reglamente yra atsakingi už tam tikros srities įstatymų projektų plėtojimą ir tobulinimą, tuo tarpu partijų susirinkimų užduotis – paskirstyti narius į komitetus. Komitetai ir partijų susirinkimai praktikoje išvystė ir įtvirtino savo veiklos procedūras reguliuojančias taisykles. Svarbu pažymėti, kad tiek komitetų, tiek partijų reglamentai ir taisykės nereguliuoja ir negali prieštarauti Atstovų Rūmų Reglamentui ir kitiems teisės aktams, reguliuojantiems visų Rūmų veiklą.

Visi naujai išrinkti Atstovų Rūmų nariai pasiskirsto į dvi grupes t.y. daugumą ir mažumą, dar vadinamas tiesiog partijos – respublikonų ar demokratų – kurią atstovauja vardu. Naujai išrinkti Atstovų Rūmai išsirenka savo Pirmininką *(angl. Speaker)* ir kitus pareigūnus (Konstitucijos 1 str., 2 sk.) Abejų grupių atstovai siūlo kandidatą, tačiau natūralu, jog visada išrenkamas daugumos atstovas. Pirmininkas yra ypatingai svarbi persona Atstovų Rūmuose, tai yra trečias pagal svarbumą asmuo valdžios institucijų sistemoje, po Prezidento ir viceprezidento[52]. Jis atstovauja partijai derybose su mažumos atstovais, Senatu ir Prezidentu[53]. Dėl daugumos palaikymo, Pirmininkas gali efektyviai organizuoti Atstovų Rūmų darbą ir veikti kaip lyderis. Pirmininkas vadovauja Rūmų diskusijoms, nukreipia teisės aktų projektus

[47] Rule III, Rules of the House of Representatives [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15]. <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>.
[48] 48 U. S. Code § 891 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15]. <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title48-section891&num=0&edition=prelim>.
[49] 2 U.S. Code § 25a [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15]. <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title2-section25a&num=0&edition=prelim>; 48 U.S.Code § 1712 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15]. <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title48-section1712&num=0&edition=prelim>; 48 U.S.Code § 1732 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15]. <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title48-section1732&num=0&edition=prelim>.
[50] Clause 3(a)(b) of Rule III, Rules of the House of Representatives [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15]. <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>.
[51] Lynch, S. M; Beth, S. R.; Glassman, E. M. *Congressional Procedures*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2009, p. 46–47.
[52] Vaitiekienė, E.; Mesonis, G., *supra* note 6, p. 214.
[53] English, M. R., *supra* note 17, p. 90.

komitetams, tokiu būdu įtakodamas įstatymų leidybos darbotvarkę, skirdamas užduotis komitetams bei prioretizuodamas jų veiklos sritis[54].

Išimtinai tik daugumai priklausantys nariai renka Daugumos lyderį *(ang. Majority Leader)* ir Daugumos ragintoją *(angl. Majority Whip).* Daugumos lyderio pareiga yra reguliuoti Rūmų debatų darbotvarkę, derėtis su mažuma bei sudaryti koalicijas siekiant priimti daugumai aktualius teisės aktų projektus. Daugumos ragintojas yra tarsi jungtis tarp lyderių ir Atstovų Rūmų narių – jis informuoja lyderius apie būsimas narių balsavimo intencijas, įtikinėja narius laikytis partijos prioritetų, informuoja narius apie būsimo balsavimo galimus rezultatus bei informuoja kokioms veiklos sritims ir teisės aktų projektams lyderiai skiria pirmenybę. Atitinkamai dėl tų pačių priežasčių ir mažuma renka Mažumos lyderį (*angl. Minority Leader*) ir Mažumos ragintoją (*angl.Minority Whip*). Kalbant apie Mažumos lyderį svarbu paminėti, kad savo partijoje jis atlieka tiek pirmininko, tiek lyderio funkcijas: yra oficialus mažumos atstovas, derasi su dauguma ir Prezidentu, skiria narius į komitetus, nustato partijos įstatymų leidybos prioritetus, sudaro koalicijas, siekiant priimti mažumai aktualius teisės aktų projektus.[55]

Paminėtini ir tokie politiniai Atstovų Rūmų dariniai kaip Respublikonų konferencinis susirinkimas *(angl. Republican Conference Chair),* Demokratų lyderių susirinkimas *(angl. Democratic Caucus Chair)*, Respublikonų poliso komiteto susirinkimas *(angl. Republican Policy Committee Chair)* ir Demokratų poliso komiteto susirinkimas *(angl. Democratic Policy Committee Vice-Chairs).* Respublikonų konferencinį susirinkimą ir Demokratų lyderių susirinkimą sudaro visi savos partijos nariai. Šių susirinkimų metu partijos išsirenka Daugumos lyderį bei atstovų branduolį *(angl. Chair),* kurie atstovauja partiją pačios partijos viduje ypač aštrių politinių nesutarimų tarp narių atveju ir veikia kaip drausmintojai tų partijos narių atžvilgiu, kurie sąmoningai ir nuosekliai nesilaiko partijos politikos. Respublikonų poliso komiteto susirinkimo ir Demokratų poliso komiteto susirinkimo paskirtis yra analizuoti teisės aktų projektuose įtvirtintus pasiūlymus ir rekomenduoti partijai laikytis atitinkamos strategijos. Šie susirinkimai savo partijos nariams pateikia teisės aktų projektuose sprendžiamų problemų santraukas ir priemonių visumą joms išspresti, skirtas pristatyti visuomenei ar žiniasklaidai.[56]

Galime teigti, jog Atstovų Rūmų lyderių struktūra susideda iš Pirmininko *(angl. Speaker)*, Daugumos lyderio, Daugumos ragintojo bei Mažumos lyderio ir Mažumos ragintojo. Lyderių identifikavimas tokiai didelei institucijai padeda geriau organizuoti ir koordinuoti darbą komitetuose.

Kiekvienas atstovas turi vieną balsą.

---

[54] English, M. R., *supra* note 17, p. 90.
[55] *Ibid.,* p. 90–91.
[56] *Ibid.,* p. 91–92.

Kongresas darbą vykdo komitetuose. Atstovai yra paskiriami į konkrečius komitetus politinų partijų lyderių susitarimu, tačiau vidinės darbo taisyklės numato konkrečius apribojimus skirti atstovus į komitetus. Atstovas tuo pačiu metu gali būti ne daugiau kaip dviejų nuolatinių komitetų nariu ir ne daugiau kaip 4 subkomitetų, kurie pavaldūs komitetui, į kurį atstovas yra paskirtas, nariu (Clause 5 (b)(2)(A) of Rule X, Rules of the House of Representatives). Atstovų Rūmų reglamentas numato tam tikrus išimtinius atvejus, kai ši taisyklė negalioja: jei atstovas kituose savo komiteto subkomitetuose dalyvauja kaip *ex officio* narys; jei atstovas yra vienas iš 20 viešai paskelbtų atstovų, kuriems, esant poreikiui, numatyta pareiga dirbti Etikos komiteto subkomitete, atliekančiame specialius tyrimus; ar bet koks kitas išimtinis atvejis, kurį kiekvienu konkrečiu atveju oficialiai patvirtina Atstovų Rūmai (Clause 5(b)(2)(B) of Rule X, Rules of the House of Representatives). Atstovus į specialiuosius ir jungtinius komitetus skiria Pirmininkas Atstovų Rūmų Reglamento nustatyta tvarka (Clause 11 of Rule I, clause 10(a) of Rule X, Rules of the House of Representatives).

Šiuo metu, 114 – ojo Kongreso Atstovų Rūmuose nuolat veikia 21 komitetas, 4 jungtiniai komitetai ir 1 specialusis komitetas[57].

Nuolat veikiantys komitetai Atstovų Rūmuose yra: (1) Agrokultūros, (2) Asignavimų, (3) Ginkluotų pajėgų (4) Biudžeto (5) Švietimo ir darbo klausimų, (6) Energetikos ir komercijos, (7) Etikos, (8) Finansinių paslaugų, (9) Užsienio reikalų (10) Vidaus saugumo, (11) Rūmų administravimo, (12) Teisminių institucijų (13) Gamtinių išteklių (14) Bendrosios priežiūros ir reformų, (15) Reglamentų, (16) Mokslo, kosmoso ir technologijų, (17) Smulkiojo verslo, (18) Transportavimo ir infrastruktūros, (19) Veteranų reikalų, (20) Valstybės paskolų ir išteklių, (21) Žvalgybos komitetas. Kongrese veikiantys jungtiniai komitetai yra: (1) Jungtinis ekonomikos, (2) Jungtinis bibliotekų reikalų, (3) Jungtinis spausdinimo reikalų, (4) Jungtinis mokesčių komitetas. Šiuo metu Atstovų Rūmai yra suformavę vieną specialųjį komitetą: Specialusis Bengazi reikalų komitetas.

Apibendrindami galime teigti, kad Atstovų Rūmų vidinis skirstymas į komitetus ir lyderių identifikavimas padeda geriau organizuoti Rūmų darbą ir koordinuoti jį komitetuose.

Senatas. Senatą sudaro šimtas senatorių, kuriuos po du iš kiekvienos valstijos renka valstijos gyventojai (XVII – oji Konstitucijos pataisa). 1913 metais priimta ir įsigaliojusi XVII – oji Konstitucijos pataisa pakeitė ankstesnįjį senatorių rinkimų metodą, jog senatorius renka valstijos įstatymų leidžiamasis susirinkimas (Konstitucijos 1 str. 3 sk.). Senatorių įgaliojimų laikas yra šeši metai ir visas Senatas kas dveji metai trečdaliu yra atnaujinamas. Pagal susiklosčiusią tradiciją, abiejų senatorių, atstovaujančių tą pačią valstiją, įgaliojimų laikas yra

[57] United States House of Representatives [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-16]. <http://www.house.gov/committees/>.

skirtingas, kad įgaliojimai nesibaigtų tuo pačiu metu[58]. Senatorius, kuris buvo išrinktas anksčiau, arba jeigu abu senatoriai buvo išrinkti tuo pačiu metu, senatorius, išrinktas ilgesniam įgaliojimų laikui, vadinamas vyresniuoju Senatoriumi *(ang. „senior" Senator)*, o antrasis – jaunesniuoju Senatoriumi *(ang. „junior" Senator)*[59].

Kaip ir Atstovų Rūmus, Senatą sudaro dvi grupės t.y. dauguma ir mažuma, vadinamos partijos, kurią atstovauja vardu – respublikonų ar demokratų.

Senato pirmininkas yra viceprezidentas (Konstitucijos 1 str. 3 sk.). Nepaisaint to, Pirmininkas nėra realusis Senato vadovas, nes viceprezidentas dažnai yra partijos, kuri sudaro mažumą Senate, narys ir dėl to jis negali tikėtis daugumos paramos, o be daugumos palaikymo efektyviai vadovauti. Tačiau Konstitucijos 1 straipsnio 3 skyrius Pirmininkui suteikia išimtinę teisę balsuoti, jei balsai Senate pasiskirsto po lygiai. Dėl šios priežasties, Pirmininkas dalyvauja posėdžiuose, kuriuose balsuojama dėl įstatymų projektų, keliančių didžiausias diskusijas. Šioje vietoje galime įžvelgti Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijoje įtvirtintą vieną iš „stabdžių ir atsvarų" sistemos elementų – nuolatinį valdžių bendradarbiavimą. Nors viceprezidentas iš esmės yra vykdomosios valdžios atstovas ir nėra realusis Senato lyderis, tačiau jis yra viena iš grandžių jungiančių įstatymų vykdomąją ir leidžiamąją valdžią ir tuo pačiu viceprezidentas yra įtraukiamas į problemiškiausių klausimų sprendimo procesą Senate. Viceprezidentui išvykus ar jam pradėjus eiti Jungtinių Valstijų Prezidento pareigas Senatas išsirenka laikinąjį pirmininką (Konstitucijos 1 str. 3 sk.).

Realusis Senato vadovas, kuris organizuoja visą jo darbą, yra Senato Daugumos lyderis *(angl. Senate Majority Leader*), nes renkamas tik daugumos atstovų ir gali visad tikėtis daugumos palaikymo. Senato Daugumos lyderis koordinuoja kasdienius darbus – dirbdamas su komitetų lyderiais jis sudaro Senato debatų grafiką ir nustato prioritetines teisės aktų leidybos sritis. Daugumos lyderio padėjėjas *(angl.Senate Assistant Majority Leader*) atlieka funkcijas, panašias į Atstovų Rūmų Daugumos ragintojo t.y. jis yra atsakingas už atstovaujamos partijos senatorių informavimą jų partijai aktualiais klausimais įstatymų leidyboje bei atsakingas už koalicijų formavimą siekant, kad Senatas priimtų atstovaujamos partijos propaguojamus teisės aktų projektus. Atitinkamai analogiškos ir Senato Mažumos Lyderio (*angl. Senate Minority Leader)* bei Senato Mažumos ragintojo *(angl. Senate Minority Whip)* pareigos.[60]

Kaip ir Atstovų Rūmuose, Senate veikia praktiškai analogiški politiniai dariniai – Senato Respublikonų susirinkimas *(angl. Senate Republican Conference),* Senato Respublikonų poliso komitetas *(angl. Senate Republican Policy Committee)*, Senato Demokratų konferencinis sekretoriatas *(angl. Senate Democratic Conference Secretary)* ir Senato Demokratų poliso

[58] Sullivan, J. V., *et al. How Laws are Made in the U.S.A.* New York: Nova Science Publishers, Inc. 2010, p. 2.
[59] *Ibid.*
[60] English, M. R., *supra* note 17, p. 92–93.

komitetas *(angl. Senate Democratic Policy Committee)*. Senato Respublikonų susirinkimas ir Senato Demokratų konferencinio sekretoriato susirinkimas yra senatorių, priklausančiai partijai susirinkimas, kurio metu partijos lygeriai ir eiliniai senatoriai aptaria jiems aktualiausius diskusinius klausimus. Senato Respublikonų ir Senato Demokratų poliso komitetas yra atsakingi už partijos politikos vystymą bei jos kryptingumą įstatymų leidybos srityje.[61]

Šiais Senato darbo laikais lyderių pozicijas ir jų nustatymo tvarką įtvirtina Senato reglamentas ir Komitetų reglamentai, tačiau 19 amžiuje Senato pagrindiniais lyderiais buvo tiesiog ilgiau pareigas einantys senatoriai ar komiteto vadovai. Situacija pasikeitė 20 amžiuje – išsikristalizavo daugumos ir mažumos lyderio pozicija. 1915 m. demokratas *J. Worth* iš Indianos valstijos ir respublikonas *H. Cabot Lodge* iš Masačiusetso valstijos neoficialiai prisiėmė šias roles. Pirmą kartą Daugumos lyderį išsirinko demokratai - 1921 metais, *Oscar W. Underwood* iš Alabamos[62]. Tad žvelgdami į 20 amžių matome, kad lyderių pozicijos yra pozicijos atsiradusios iš Senato darbo papročių.

Aptarę politinius postus Senate galime teigti, kad lyderių struktūrą sudaro: Senato Pirmininkas, kuris yra JAV viceprezidentas, laikinasis pirmininkas, Senato Daugumos lyderis, Senato Daugumos lyderio padėjėjas, Senato Mažumos Lyderis, Senato Mažumos ragintojas.

Kiekvienas senatorius turi vieną balsą.

Senatoriai darbą vykdo komitetuose. Senatorių pasiskirstymą konkrečiuose komitetuose lemia politiniai interesai, tačiau siekiant racionaliai paskirstyti senatoriams darbą Senato reglamentas numato apribojimus keliuose komitetuose gali dirbti Senatorius. Kiekvienas senatorius gali priklausyti ne daugiau kaip dviems komitetams, išvardintiems Senato reglamento 2 paragrafe ir dirbti ne daugiau kaip 3 subkomitetuose, kurie priklauso Senato reglamento 2 paragrafe išvardintiems komitetams. Be to, senatorius dar gali priklausyti vienam iš komitetų išvardintų Senato Reglamento 3 paragrafo (a) (b) punktuose ir dirbti ne daugiau kaip 2 subkomitetuose, kurie priklauso Senato reglamento 3 paragrafo (a) (b) punktuose išvardintiems komitetams[63]. Senatorius gali būti pirmininku tik vieno komiteto[64]. Mokslinėje literatūroje įvardijama, jog visi Senato komitetai yra suskirstomi į A, B ir C tipo kategorijas[65]. Nepaisant priklausymo A ar B kategorijos komitetams, senatoriai gali būti paskirti į C lygio komitetą. Pagal

[61] English, M. R., *supra* note 17, p. 93.
[62] United States Senate: Origins and Development [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-17]. <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Origins_Development.htm>.
[63] Clause 4(a)(b) of Rule XXV, Standing Rules of the Senate [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-17]. <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXV>.
[64] Clause 4 (e) (1)(2)(3) of Rule XXV, Standing Rules of the Senate [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-17]. <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXV>.
[65] English, M. R., *op. cit.*, p. 71–72.

susiklosčiusias tradicijas, postai svarbiausiuose komitetuose tiek Senate, tiek Atstovų rūmuose yra retai kada skiriami naujiems Kongreso nariams[66].

Šiuo metu Senatą sudaro 16 nuolat veikiančių kamitetų, 4 jungtiniai komitetai (bendri su Atstovų Rūmais) bei 4 specialieji komitetai.[67]

Šiuo metu nuolat veikiantys komitetai Senate yra: (1) Agrokultūros, derlingumo ir miškų ūkio, (2) Asignavimų, (3) Ginkluotų pajėgų, (4) Bankininkystės ir urbanistikos reikalų, (5) Biudžeto, (6) Komercijos, mokslo ir transportavimo, 7) Energetikos ir gamtinių išteklių, (8) Aplinkos apsaugos ir viešųjų darbų, (9) Finansų, (10) Užsienio reikalų, (11) Sveikatos apsaugos, edukacijos, darbo ir pensijų reikalų, (12) Valstybės saugumo, Vyriausybės reikalų, (13) Teisminių institucijų, (14) Reglamentų ir administracijos, (15) Smulkiojo verslo ir verslumo, (16) Veteranų reikalų komitetai. Kaip minėta anksčiau, veikiantys jungtiniai Atstovų Rūmų ir Senato komitetai yra: (1) Jungtinis ekonomikos, (2) Jungtinis bibliotekų reikalų, (3) Jungtinis spausdinimo reikalų, (4) Jungtinis mokesčių komitetas. Specialieji Senato komitetai yra: (1) Indėnų reikalų, (2) Specialusis Etikos, (3) Specialusis žvalgybos, (4) Specialusis senjorų reikalų komitetas.

Tik nuo Atstovų Rūmų ar Senato kaip visos institucijos sprendimo priklauso kiek ir kokių komitetų veiks rūmuose. Ilga Kongreso darbo praktika iškristalizavo apie 20 nuolatinių komitetų Atstovų Rūmuose ir 16 Senate[68].

Galime teigti, jog abejų rūmų vidinė struktūra nevienoda pirmiausia dėl Konstitucijoje jiems numatytos paskirties: Atstovų Rūmai yra institucija proporcingai atstovaujanti valstijų piliečių daugumą, tuo tarpu Senatas yra institucija tolygiai atstovaujanti visas valstijas. Visgi, abeji rūmai yra lygūs, darbą įgyvendinantys komitetuose, kurių visa sistema iš esmės yra analogiška: abiejuose rūmuose veikia atitinkamos kompetencijos nuolatiniai komitetai, abejų rūmų nariai bendradarbiauja jungtiniuose komitetuose, o esant poreikiui kiekvieni rūmai steigia specialiuosius komitetus. Apibendrinant svarbu akcentuoti, kad tokios kompleksiškai didelės institucijos kaip Kongresas vidinė struktūra yra dinamiška ir lanksti – kintanti kas dvieji metai, atsižvelgiant į laikmečio problemas, Kongreso veiklos papročius ir parlamentarų pasirinktą darbo stilių.

---

[66] English, M. R., *supra* note 17, p. 71.
[67] United States Senate [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-18]. <http://www.senate.gov/committees/committees_home.htm>.
[68] English, M. R., *op. cit.*, p. 64–65.

2.2 Atstovų Rūmų formavimo tvarka ir įgaliojimai

Parlamento rinkimų sistema Jungtinėse Amerikos Valstijose yra unikali ir skiriasi ne tik nuo Europos valstybėse įtvirtintų parlamento rinkimų sistemų, bet ir kitų valstybių. Juntinių Amerikos Valstijų Kongreso rinkimų sistema reglamentuojama ne tik federaliniu lygmeniu, bet ir valstijų lygmeniu.

Pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys Jungtinių Amerikos Valstijų Kongreso narių rinkimų tvarką yra: Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija, kuri nustato abejų Kongreso rūmų veiklos terminą, reikalavimus kandidatams į Atstovų Rūmus ar Senatą; Jungtinių Valstijų Kodeksas, kuris detalizuoja rinkimų laiką; valstijų rinkimų kodeksai ir kiti valstijų teisės aktai, reguliuojantys rinkimų procesą, bei teisminiai precedentai, susiję su rinkimais.

Konstitucijos 1 straipsnio 2 skyrius numato, jog atstovu negali būti išrinktas asmuo, rinkimų dieną jaunesnis nei dvidešimt penkerių metų, neišbuvęs septynerius metus Jungtinių Valstijų piliečiu ir rinkimų metu negyvenantis toje valstijoje, kurioje yra renkamas. Atsovų Rūmų nariai yra renkami kiekvienais lyginiais metais pirmąjį lapkričio antradienį einantį po pirmojo pirmadienio[69]. Atstovai renkami dvejų metų laikotarpiui, trumpa kadencija siekiama, kad atstovai neapleistų savo rinkėjų. Atkreiptinas dėmesys, kad Puerto Riko rezidentas renkamas 4 metų laikotarpiui[70]. Atstovų skaičius paskirstomas valstijoms, proporcingai jose gyvenančių žmonių skaičiui. Paminėtina, jog atstovų skaičius valstijai gali būti perskirstytas kas 10 metų po privalomo gyventojų surašymo, kuris numatytas Konstitucijo 1 straipsnio 2 skyriuje. Konstitucijos 1 straipsnio 2 skyrius numato, jog „[...] neturi būti renkamas daugiau kaip vienas atstovas nuo trisdešimties tūkstančių gyventojų, tačiau kiekviena valstija privalo turėti bent vieną atstovą [...]“. Praktikoje pasitaikė neadekvačių atstovavimo situacijų, pavyzdžiui, kai vienas Atstovų Rūmų narys galėjo atstovauti daugiau nei 800 tūkstančių valstijos rinkėjų, kai tuo tarpu kitos valstijos Atstovų Rūmų narys galėjo atstovauti vos 150 tūkstančius rinkėjų. Tad JAV Aukščiausiasis Teismas byloje *Kirkpatrick v. Preisler, (1969)*[71] pažymėjo, jog kiek tai yra praktijoje įmanoma, vienos valstijos atstovo balsas turi būti vertas tiek, kiek kitos valstijos atstovo. Valstija neturi teisės savo statute nustatyti maksimalios proporcijos: 1 atstovas nuo 30 tūkstančių gyventojų. Tais atvejais, kai Atstovų Rūmų narys atsistatydina ar miršta, valstijos

[69] 2 U.S. Code § 7 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15]. <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title2-section7&num=0&edition=prelim>.
[70] 48 U. S. Code § 891 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15]. <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title48-section891&num=0&edition=prelim>.
[71] Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526 (1969) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-16]. <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/394/526.html>.

vykdomoji valdžia, valstijos įstatymų nustatyta tvarka privalo suorganizuoti specialus rinkimus, kurių metu likusios kadencijos laikotarpiui būtų išrinktas atstovas laikinai eiti pareigas[72].

Valstijos rinkėjai, renkantys atstovus ar senatorius, turi atitikti reikalavimus, keliamus valstijos įstatymų leidžiamojo susirinkimo gausiausių rūmų rinkėjams (Konstitucijos 1 str. 2 sk., XVII – oji Konstitucijas pataisa). Tokio valstijų reikalavimų sąrašo nepavyko rasti, tačiau analizuodami Konstitucijos pataisas (XV – oji, XIX – oji, XIV – oji, XXV – oji Konstitucijos pataisa) ir JAV Aukščiausiojo Teismo praktiką byloje *Tashjian v. Republican Party of Connecticut (1986)*[73] galime teigti, kad iš esmės rinkėjai privalo atitikti pilietybės ir amžiaus cenzą. Antai, Konstitucijos pataisos panaikina galimybę varžyti balsavimo teisę dėl rasės, lyties, nesumokėto balsavimo mokesčio, tuo tarpu Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiasis Teismas (byloje *Tashjian v. Republican Party of Connecticut (1986)*) atskleidė, jog rinkėjų teisė balsuoti federaliniuose rinkimuose negali būti varžoma dėl priklausymo ar nepriklausymo partijai. Rinkėjai atstovus ir senatorius renka remdamiesi visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. Jungtinių Amerikos Valstijų pilietis rinkimų dieną sulaukęs 18 metų, turi teisę balsuoti rinkimuose (XXVI – oji Konstitucijos pataisa).

Konstitucijos 1 straipsnio 4 skyrius numato, kad rinkimų laiką, vietą ir tvarką kiekvienoje valstijoje numato jos įstatymų leidžiamasis susirinkimas. Svarbu pabrėžti, kad Konstitucija neįtvirtina konkrečios Kongreso narių rinkimų sistemos, teisę pasirinkti paveda kiekvienai valstijai. Valstijoms suteikta plati diskrecijos teisė formuoti atstovų ir senatorių rinkimų sistemą bei nustatyti rinkimų procedūras. Nepaisant valstijos suvereniteto Kongreso rinkimų srityje, Kongresas turi bendrąją priežiūros kompetenciją visu Kongreso rinkimų laikotarpiu (Konstitucijos 1 str. 5 sk. 1 p.).

Toliau bendrai bus apžvelgta atstovų ir senatorių rinkimų tvarka, nors reikalavimai keliami kandidatams į atstovus ir senatorius skiriasi, tačiau jų rinkimų procesas toje pačioje valstijoje iš esmės yra vienodas. Antra, dėl ribotos darbo apimties neįmanoma išsamiai aptarti kiekvienoje valstijoje įtvirtintos Kongreso narių rinkimų tvarkos, todėl toliau bus aptartas mokslinėje literatūroje apžvelgtas Kongreso narių rinkimų procesas ir pateikta keletą praktinių pavyzdžių, remiantis Teksaso valstijos Rinkimų Kodeksu.

Atstovų ir senatorių rinkimų procesą galime suskirstyti į keletą etapų[74].

---

[72] 2 U.S. Code § 8 (b)(1) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-15] <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title2-section8&num=0&edition=prelim>.

[73] Tashjian v. Republican Party of Connecticut, 479 U.S. 208 (1986) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-17]. <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/479/208.html>.

[74] Bowler, S.; Donovan, T.; Van Herde, J. The United States of America: Perpetual Campaigning in the Absence of Competition. Iš *The Politics of Electoral System*, Gallagher, M., *et al.* New York: Oxford University Press, 2005, p. 186–190.

Pirmasis etapas yra rinkimų paskelbimas, už kurį yra atsakingos Jungtinių Valstijų teritorijos ir valstijos. Pavyzdžiui Teksaso valstijos rinkimų Kodekso 1 straipsnio 3 skyriaus 3 dalies 1 ir 3 punktai (Texas State Election Code § 3.003) numato, kad atstovų ir senatorių rinkimus ir specialiuosius rinkimus, skirtus užpildyti laisvoms Kongreso narių vietoms, skelbia gubernatorius[75].

Antrasis etapas yra pasiruošimas rinkimams. Valstijos reguliuoja visą pasiruošimo rinkimams procesą: balsavimo biuletenių siuntimą, rinkėjų sąrašų sudarymą, rinkiminių apylinkių nustatymą bei atlieka kitus reikalingus paruošiamuosius veiksmus. Teksaso valstijoje šiuos darbus atlieka ar savo įgaliojimų ribose, paveda atlikti kitai institucijai, Vyriausiasis Rinkimų Pareigūnas *(angl. Chief Election Officer)*[76]. Pasirengimo laikotarpiu pretendentai į atstovų ir senatorių pozicijas kelia savo kandidatūras. Kelti kandidatūras gali teisės aktų nustatyta tvarka įregistruotos ir teisę dalyvauti rinkimuose turinčios politinės partijos bei pavieniai asmenys, surinkę įstatymais nustatytą kiekį rinkėjų parašų[77]. Pavyzdžiui, Teksaso valstijos Rinkimų Kodeksas savo kandidatūrą, kaip nepriklausomam kandidatui, keliančiam asmeniui numato pareigą pateikti deklaraciją, išreiškiančią kandidato norą dalyvauti rinkimuose ir ne mažiau kaip vieną procentą visų rinkėjų balsų, balsavusių per paskutiniuosius gubernatoriaus rinkimus, sąrašą[78].

Sekantis etapas yra rinkiminė agitacija, paminėtina, jog rinkiminės agitacijos metu, skatinama balsuoti ne už partiją, bet konkretų kandidatą[79].

Ketvirtas etapas – balsavimas. Kalbant apie balsavimą, svarbu paminėti, kad valstijose rinkimai vykdomi dvejais etapais: pirma vyksta pirminiai rinkimai, vėliau organizuojami pagrindiniai rinkimai. Pirminių rinkimų metu yra identifikuojami konkretūs partijų nariai, kurie valstijų nustatyta rinkimų tvarka surinkę daugiausia rinkėjų balsų patenka į antrąjį – pagrindinį rinkimų etapą. Pergalė šiuose rinkimuose garantuoja galimybę dalyvauti (ir didelę galimybę laimėti) antrame ture[80]. Antai, Teksaso valstijoje pirminiai rinkimai vykdomi kievienais lyginiais metais pirmąjį kovo antradienį[81]. Registruoti kandidatus į pirminius senatorių ar atstovų rinkimus Teksaso valstijoje turi teisę tos partijos, kurios per paskutinius gubernatoriaus rinkimus surinko daugiau nei 20 procentų rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų. Išrinktu į atstovus ar senatorius

[75] Texas State Election Code § 3.003(a) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-18]. <http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/EL/pdf/EL.3.pdf>.
[76] Texas State Election Code § 31.001 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-18]. <http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/EL/pdf/EL.31.pdf >.
[77] English, M. R., *supra* note 17, p. 19–21.
[78] Texas State Election Code § 142.007, 149.002 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-18]. <http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/EL/pdf/EL.142.pdf >.
[79] English, M. R., *op. cit.*, p. 20
[80] Bowler, S.; Donovan, T.; Van Herde, J., *supra* note 74, p. 188–189.
[81] Texas state Election Code § 41.007(a) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-18]. <http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/EL/htm/EL.41.htm#41.007>.

laikomas tas kandidatas, kuris pagrindiniuose rinkimuose surinko daugiausiai rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų. Remdamiesi teisinės literatūros analize, galime daryti prielaidą, kad valstijų teisės aktai, renkant atstovus ir senatorius, įtvirtina proporcinę rinkimų sistemą[82].

Paskutinis etapas yra balsų skaičiavimas bei jų paskelbimas.

Kalbant apie įgaliojimų pradžią, Kongreso narys pradeda eiti pareigas prisiekęs ir baigia jas vykdyti, pasibaigus įgaliojimų laikui, prisiekus naujai išrinktiems Kongreso nariams. Priesaikos tekstas yra įtvirtintas Jungtinių Valstijų Kodekse (5 U.S.C. §3331) bei Senato Reglamento 3 taisyklėje. Priesaika turi svarbią juridinę reikšmę, pirmiausia dėl to, kad nuo priesaikos davimo momento atstovas įgauna įgaliojimus veikti. Be to, priesaikos teksas leidžia spręsti apie konstitucines vertybes, nuo kurių, atstovas ar senatorius, eidamas savo pareigas negali nukrypti.

Atstovų Rūmų įgaliojimai. Kalbant apie Atstovų Rūmų įgaliojimus, svarbu paminėti, kad tam tikrą dalį įgaliojimų Konstitucija ir jos pataisos paveda išimtinai tik Atstovų Rūmams.

Pirma, Konstitucijos 1 straipsnio 2 skyrius numato, kad Atstovų Rūmams priklauso išimtinė teisė traukti atsakomybėn apkaltos proceso tvarka. Apkaltos procesas padalintas į dvi dalis (Atstovų Rūmai jį inicijuoja, Senatas – nagrinėja) praktiškai įgyvendina stabdžių ir atsvarų sistemą, tuo pačiu panaikindamas galimybę įstatymų vykdomosios valdžios atstovus paversti įstatymų leidžiamosios valdžios „tarnais“.

Antra, Atstovų Rūmams priklauso išimtinė pajamų įstatymų projektų iniciatyvos teisė: visi pajamų įstatymų projektai turi būti siūlomi Atstovų Rūmų, tačiau Senatas gali pritarti jiems arba siūlyti jų pataisas, kaip ir esant kitiems įstatymų projektams (Konstitucijos 1 str. 7 sk.). Anot, tėvų kūrėjų atstovai yra “arčiau” rinkėjų, proporcingai juos atstovauja, todėl objektyviau išreiškia rinkėjų valią šiuo visiems piliečiams svarbiu klausimu[83].

Trečia, XII – oji Konstitucijos pataisa numato, jog Atstovų Rūmai renka Prezidentą, jei nei vienas kandidatas nesurenka visų paskirtųjų rinkikų balsų daugumos. Iš daugiausiai balsų gavusių asmenų (ne daugiau kaip trijų iš tų, už kuriuos buvo balsuota kaip už prezidentus) Atstovų Rūmai iškart balsuodami biuleteniais renka prezidentą. Kiekviena valstija turi po vieną balsą, kvorumą sudaro Atstovų Rūmų nariai iš dviejų trečdalių valstijų, o Prezidentui išrinkti būtina visų valstijų balsų dauguma.

Galime teigti, kad Atstovų Rūmams priklausantys specialieji įgaliojimai atspindi federalistų numatytą Atstovų Rūmų paskirtį – proporcingai atstovauti visus piliečius ir tiesiogiai atspindėti jų valią bei praktiškai įgyvendina stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementus.

[82] Bowler, S.; Donovan, T.; Van Herde, J., *supra* note 74, p. 186.
[83] Forte, D. F., *et. al. The Heritage Guide to the Constitucion*. Washington: Regnery Publishing, 2005, p. 107.

2.3 Senato formavimo tvarka ir įgaliojimai

Konstitucijos 1 straipsnio 3 skyrius numato, kad senatoriumi negali būti asmuo, kuriam nėra sukakę trisdešimt metų, kuris nėra išbuvęs devynerius metus Jungtinių Valstijų piliečiu ir rinkimų metu negyvena toje valstijoje, kurioje yra renkamas. Senatorius renkamas valstijos gyventojų šešeriems metams (XVII Konstitucijos pataisa). Senatas kas dveji metai yra trečdaliu atnaujinamas (Konstitucijos 1 str. 3 sk.). Jei senatorius atsistatydina ar miršta, valstijos įstatymų leidžiamasis susirinkimas gali įgalioji valstijos vykdomąją valdžią laikinai paskirti senatorių, kuris perims įgaliojimus iki bus išrinktas naujas senatorius ((XVII Konstitucijos pataisa). Praktijoje daugumos valstijų įstatymų leidžiamieji susirinkimai yra įgalioję valstijos vykdomąją valdžią, atsiradus laisvai vietai Senate, paskirti Senatorių laikinai eiti pareigas, iki bus išrinktas naujas Senatorius[84].

Kiekviena valstija remdamasi Konstitucijos 1 straipsnio 4 skyriuje numatytais įgaliojimais nustato senatorių rinkimų procedūras, vietą ir laiką. Antai, Jutos valstijoje pirminiai senatorių rinkimai prasideda ketvirtąjį birželio mėnesio antradienį, o Tenesio valstijoje pirmąji rugpjūčio antradienį[85], tuo tarpu pagrindiniai senatorių rinkimai visose valstijose vyksta lapkričio mėnesį[86]. Kadangi rinkimai į Senatą vyksta kas dveji metai, paprastai valstija renka vieną senatorių – visa valstija tampa viena rinkimine apygarda, kurioje laimi kandidatas, surinkęs paprastąją balsų daugumą[87].

Valstijos rinkėjai, renkantys senatorius, turi atitikti reikalavimus, keliamus valstijos įstatymų leidžiamojo susirinkimo gausiausių rūmų rinkėjams (XVII – oji Konstitucijos pataisa). Rinkėjai senatorius renka remdamiesi visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. Jungtinių Amerikos Valstijų pilietis rinkimų dieną sulaukęs 18 metų, turi teisę balsuoti rinkimuose (XXVI – oji Konstitucijos pataisa). Kadangi reikalavimai rinkėjams bei Kongreso narių rinkimų procesas jau nagrinėtas skyrelyje „Atstovų Rūmų rinkimų tvarka ir įgaliojimai“, ši tema nebus dubliuojama ir senatorių rinkimų tvarka toliau nebus nagrinėjama.

Senato įgaliojimai. Tam tikrą dalį įgaliojimų Konstitucija ir XII – oji Konstitucijos pataisa paveda išimtinai tik Senatui.

Antai, Konstitucijos 1 straipsnio 3 skyrius numato, kad Senatui priklauso išimtinė teisė svarstyti visas apkaltos bylas. Priimdamas apkaltos sprendimą Senatas turi teisę atleisti asmenį iš pareigų ir atimti teisę užimti kokias nors garbės, oficialias ar apmokamas pareigas Jungtinių Valstijų tarnyboje. Anot Konstitucijos rengėjų Senatas laikomas tinkamesne institucija svarstyti

[84] Sullivan, J. V., *et al.*, *supra* note 58, p. 2.
[85] Authenticated U.S. Government Information: Senate Election Law Guidebook, 2010, p. 277, 280 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-20]. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-111sdoc18/pdf/CDOC-111sdoc18.pdf>.
[86] Bowler, S.; Donovan, T.; Van Herde, J., *supra* note 74, p. 188.
[87] *Ibid.*, p. 186.

apkaltos bylas nei Atstovų Rūmai dėl keletos priežasčių: tėvų kūrėjų teigimu, senatoriai yra labiau išsilavinę, dorybingesni ir principingesni, antra, jų nuomone, Senatas yra tinkamesnė institucija nei apkaltos proceso teismas, kuris apkaltos proceso tyrimo metu galėtų būti suvaržytas dėl griežtų teismo darbo tvarkos taisyklių[88].

Antra, Senatas dviejų trečdalių posėdyje dalyvaujančių senatorių pritarimu ratifikuoja tarptautines sutartis (Konstitucijos 2 str. 2 sk.). Šiuo atveju Senatas bendradarbiauja su Prezidentu bei yra aktyvus valstybės teisinės sistemos formavimo dalyvis: įvertinęs tarptautinės sutarties turinį, priima sprendimą ją patvirtinti arba atmesti.

Trečia, Senatas turi teisę patarti ir pritarti Prezidento skiriamai svarbiausių valstybės veikėjų kandidatūrai: ambasadorių, konsulų, kitų oficialių tarnautojų, Aukščiausio Teismo teisėjų ir visų kitų Jungtinių Valstijų pareigūnų, kurių skyrimo nuostatų Konstitucijoje nėra ir kurių pareigas nustato įstatymas (Konstitucijos 2 str. 2 sk.). Federalistų raštuose Senato patarimas ir pritarimas, Prezidentui skiriant svarbiausius valstybės valdžios pareigūnus, yra suprantamas kaip vienas iš stabdžių ir atsvarų sistemos elementų[89].

Ketvirta, Senatas renka viceprezidentą, jei nei vienas kandidatas nesurenka visų paskirtųjų rinkikų balsų daugumos. Tokiu atveju, Senatas renka viceprezidentą iš dviejų kandidatų surinkusių daugiausiai balsų; du trečdaliai visų senatorių sudaro kvorumą, o viceprezidentas išrenkamas visų senatorių balsų dauguma (XII – oji Konstitucijos pataisa).

Analizuodami specialiuosius Senato įgaliojimus, matome, jog Konstitucija Senatui, o ne Atstovų Rūmams, suteikia daugiau įgaliojimų užsienio reikalų srityje, be to federalistai Senatui numatė konservatyvesnės institucijos vaidmenį, kuri turi pristabdyti, o esant būtinybei, atsverti tiek Atstovų Rūmų, tiek Prezidento sprendimus. Tuo pačiu, vertindamas tarptautines sutartis, Senatas tolygiai atstovauja valstijas ir visą valstybę.

2.3.1 Kongreso komitetai

Dėl ribotos darbo apimties bus analizuojami tik komitetai ir subkomitetai, plačiau nebus kalbama apie kitus Kongreso struktūrinius darinius, pavyzdžiui komisijas.

Komitetų svarba yra neabejotina – nors galutinį sprendimą, taps įstatymo projektas galiojančiu ar ne, priima bendrai visas Kongresas, tačiau tikrasis darbas rengiant ir derinant įstatymo projektą vyksta komitetuose. Nors Konstitucija struktūrinio darinio kaip komitetai nenumato, tačiau iš Kongreso praktikos tapo aišku, kad norint tinkamai įgyvendinti Kongresui

[88] Forte, D. F., *et al.*, *supra* note 83, p. 83.
[89] Forte, D. F., *et al.*, *supra* note 83, p. 270.

priskirtas funkcijas, būtina pasidalinti darbą ir jį atlikti mažesnėse grupėse[90]. Tik nuo Atstovų Rūmų ar Senato sprendimo priklauso kiek ir kokių komitetų veiks rūmuose. Dabartiniais laikais susiklostė tradicija, kad tokio pobūdžio sprendimą bendru susitarimu priima partijų lyderiai. Kaip ir sprendimą kiek demokratų ar respublikonų partijos atstovų užims postų tam tikruose komitetuose. Tad prieš pradėdamas darbą naujai išrinktas Kongresas pirmiausia patvirtina komitetų sistemą ir jų dydį, abejų rūmų nariai gerbdami lyderių susitarimą, visuotiniame balsavime patvirtina lyderių sutartą komitetų skaičių ir struktūrą[91]. Kaip buvo minėta anksčiau, Kongreso darbo praktika iškristalizavo apie 20 nuolatinių komitetų Atstovų Rūmuose ir 16 Senate.

Per metus Kongrese vidutiniškai pateikiami 4000 teisės aktų projektų, iš kurių tik apie 400 tampa galiojančiais. Dauguma teisės aktų projektų „prapuola“ komitetuose – senatoriai ar atstovai, dirbantys komitetuose, sprendžia kokios srities projektams teikti prioritetą; taip pat dėl ribotų laiko resursų nėra įmanoma apsvarstyti apskritai visų sričių teisės aktų projektų. Srities prioretizavimas priklauso nuo įvairių faktorių: komitetų narių asmeninio pasirinkimo, išorinio visuomenės ar interesų grupių spaudimo, taip pat didelio žiniasklaidos dėmesio tam tikrai sričiai. Komitetų veikla efektyviam Kongreso darbui yra neabejotina.[92]

Bendroji komitetų struktūra iš esmės yra vienoda abejiems rūmams. Kongresas 1964 metais priėmė Įstatymų leidybos reorganizavimo įstatymą[93], kuriame įtvirtino abiejų rūmų darbo organizavimo komitetuose ir pačių komitetų struktūros gaires. Toliau bendrai bus apžvelgtos komitetų rūšys.

R. M. English nurodo, jog komitetų struktūrą sudaro 5 tipų komitetai: 1) nuolatiniai komitetai, 2) *ad hoc* komitetai, 3) specialieji (rinktiniai) komitetai, 4) jungtiniai komitetai ir 5) konferenciniai komitetai[94]. Tuo tarpu *J. Schneider, V. Heitshusen* išskiria 3 pagrindinius komitetų tipus: 1) nuolatinius komitetus, 2) jungtinius ir 3) specialiuosius komitetus[95]. Būtume linkę sutikti su *J. Schneider* ir *V. Heitshusen* klasifikavimu, juolab, kad ir Atstovų Rūmų reglamentas (clauses 1, 10 of Rule X) išskiria 3 pagrindinius komitetų tipus, o nagrinėdami komitetų paskirtį *ad hoc* ir konferencius komitetus galime laikyti specialiųjų (*ad hoc* komitetus) ar jungtinių (konferencinius komitetus) komitetų porūšiu.

---

[90] Schneider, J.; Glassman, E. M.; Didech, D. *Congressional Committees Assignment and Funding*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2014, p.1.
[91] English, M. R., *supra* note 17, p. 61–65.
[92] *Ibid.*, p. 63–64.
[93] Legislative Reorganization Act of 1946 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-22]. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/HMAN-113/html/HMAN-113-reorganizationact.htm>. Šis įstatymas yra kodifikuotas ir yra sudedamoji Jungtinių Valtijų Kodekso dalis: U.S.Code [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-22]. <http://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=60&page=831#>.
[94] English, M. R., *op. cit.*, p. 62–63.
[95] Schneider, J.; Glassman, E. M.; Didech, D., *supra* note 90, p. 1; Heitshusen, V., Committee Types and Roles. Iš *Congress of the U.S.: Commitees, Rules and Procedures*, Rybicki, L., *et. al.* New York: Nova Science Publishers, Inc. 2009, p. 820.

Nuolatinių komitetų sąrašas yra tiesiogiai įtvirtintas Atstovų Rūmų reglamento 10 taisyklėje ir Senato reglamento 25 taisyklėje. Šių komitetų veikla yra nenutrūkstama, jie rengia ir svarsto jiems patikėtos srities teisės aktų projektus, pataisas, sprendžia kylančias problemas bei rekomenduoja priemones joms išspręsti. Nuolatiniai komitetai yra atsakinti už savo veiklos srities agentūrų monitoringą, reikiamų programų ar veiklos iniciatyvos kūrimą bei jų finansavimą ar nefinansavimą[96]. Atstovų Rūmų komitetai, kuriuos sudaro daugiau nei 20 narių, turi teisę steigti subkomitetus (clause 2 (2) of Rule X, Rules of the House of Representatives), tačiau komitetas gali turėti ne daugiau kaip 5 subkomitetus (clause 5 (d) of Rule X, Rules of the House of Representatives). Tuo tarpu Senato reglamentas neriboja subkomitetų skaičiaus, kurį gali nusistatyti komitetas.

Subkomitetai yra atskaitingi juos suformavusiems komitetams ir savo veiklą vykdo griežtai vadovaudamiesi komiteto priimtomis gairėmis. Subkomitetai dažniausiai specializuojasi ir darbą vykdo specifinėje, gan siauroje srityje. Subkomitetų paskirtis ir veiklos jurisdikcija skiriasi: vieni komitetai subkomitetams perleidžia tvarkyti dalį savo veiklos skirties kartu su įgaliojimais, kiti – subkomitetus kuria kaip pagalbinę instituciją, parengiamiesiems darbams atlikti.

Kadangi tiek komitetai, tiek subkomitetai steigiami esant poreikiui, jų skaičius nėra pastovus: 112- tojo Kongreso Atstovų Rūmai turėjo 101 subkomitetą ir 20 komitetų[97], tuo tarpu 111-ojo Kongreso Atstovų Rūmai – 98 subkomitetus ir 20 komitetų[98].

Jungtinius komitetus sudaro nariai iš Atstovų Rūmų ir Senato, šie komitetai neturi įgaliojimų rengti teisės aktų projektus. Šiais laikais pagrindinės komitetų užduotys yra atlikti komiteto jurisdikciją atitinkančius tyrimus ir kontroliuoti komiteto veiklos sritį, pavyzdžiui Jungtinis spausdinimo reikalų komitetas prižiūri kaip Valstybės spausdinimo reikalų ofisas įgyvendina jam pavestus įgaliojimus.[99]

Specialieji (rinktiniai) komitetai yra suformuojami esant poreikiui. Pirmininkui pasiūlius, o Atstovų Rūmams pritarus ir priėmus nutarimą, gali būti sukurti specialieji komitetai, kurių tikslas yra išspręsti ar peržiūrėti specifinius klausimus, patenkančius į dviejų ar daugiau komitetų veiklos ribas (Clause 2(e) of Rule X, Rules of the House of Representatives). Šie komitetai gali būti laikini ar nuolatiniai, jie kuriami atlikti specialų tyrimą, surinkti specifinę informaciją ar spręsti klausimus, kurie nepatenka į kitų komitetų veiklos jurisdikciją, bet ne inicijuoti įstatymų leidybą (išskyrus Atstovų Rūmų Žvalgybos komitetą ir Senato specialųjį

[96] Schneider, J.; Glassman, E. M.; Didech, D., *op. cit.*, 90, p.1.
[97] Heitshusen, V. Committee Types and Roles. 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-23]. <http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%26%2A2%3C4P%2CK%3A%0A>.
[98] Heitshusen, V. Committee Types and Roles. 2010 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-23]. <http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%26%2A2%3C4P%2CK%3A%0A>.
[99] Heitshusen, V., *supra* note 95, p. 820.

Žvalgybos komitetą, kurie turi tokią teisę)[100]. Specialieji komitetai gali turėti teisę suvaržyti kitų rūmų narių įgaliojimus ar į komiteto sudėtį įtraukti *ex officio* narius[101]. Praktikoje dažniausiai šie komitetai suformuojami siekiant išanalizuoti konkrečią problemą ar atlikti įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmų tyrimą[102]. Vienas žymiausių tokių komitetų – Senato Specialusis komitetas Prezidento kampanijos veiklai tirti. Jis buvo sukurtas 1973 m., siekiant ištirti Prezidentui *R. Nixon* pareikštus kaltinimus dėl *Watergate* skandalo[103].

Ad hoc komitetai yra laikini komitetai, skirti išanalizuoti konkrečią probleminę sritį ir parengti teisės aktų projektų paketą jai spręsti. Suėjus komitetų veiklos terminui ar įgyventinus savo užduotis, jie nustoja galioti. *Ad hoc* komitetus formuoja Pirmininkas, Atstovų Rūmų pritarimu (clause 2 (e) of Rule X, Rules of the House of Representatives). Praktikoje šie komitetai Kongrese yra suformuojami retai.[104]

Konferenciniai komitetai yra laikini jungtiniai komitetai, susidedantys iš atstovų ir senatorių, formuojami, kai Atstovų Rūmai ir Senatas pateikia šiek tiek kitokias to paties įstatymo projekto versijas. Šių komitetų tikslas yra parengti kompromisinį įstatymo projekto variantą, priimtiną abejiems rūmams[105].

Apibendrindami, galime teigti, kad komitetai veiklą vykdo jiems paskirtos veiklos srityse ir vienas kitam nėra pavaldūs, bet esant poreikiui bendradarbiauja. Pagrindinė daugumos komitetų funkcija – išanalizuoti probleminę sritį, parengti teisės aktų projektų paketą ar problemos sprendimo priemonių planą ir pristatyti bendrai rūmų diskusijai. Įgyvendinti savo funkcijas, komitetams padeda jiems pavaldūs subkomitetai. Svarbu suprasti, kad Kongreso komitetų struktūra yra kaip gyvas organizmas, kuris kinta kartu su kiekvienu naujai išrinktu Kongresu: plečiasi ar yra naikinamas, esant poreikiui koncentruotis į tam tikrą veiklos sritį.

[100] English, M. R., *supra* note 17, p. 62.
[101] Heitshusen, V., *supra* note 95, p. 820.
[102] English, M. R., *op. cit.*, p. 63.
[103] *Ibid.*
[104] English, M. R., *supra* note 17, p. 62.
[105] Heitshusen, V., *op. cit*.

3. KONGRESO PRIIMAMI TEISĖS AKTAI IR JŲ KONSTITUCINGUMO KONTROLĖ

3.1 Kongreso priimami teisės aktai

Konstitucija (1 str. 7 sk., 5 str.) numato penkias skirtingas Kongreso priimamų teisės aktų rūšis:

1) Konstitucijos pataisas *(angl. amendments)*, 2) įstatymus (*angl. bills*), 3) nutarimus (*angl. resolutions*), 4) potvarkius *(angl.order*) ir 4) sprendimus (*angl. vote*).

Konstitucijos 1 straipsnio 5 skyriaus formuluotė suponuoja, kad įstatymų, nutarimų, potvarkių ir sprendimų priėmimui būtinas bendras abiejų rūmų sutarimas dėl teisės akto projekto, o kad teisės aktai įsigaliotų – jiems turi pritarti Prezidentas ir juos pasirašyti, arba, Prezidentui grąžinus teisės aktą pakartotinai svarstyti, jis įsigalioja ir be Prezidento parašo, jei jam pritaria du trečdaliai abejų rūmų narių. Minėtas Konstitucijos straipsnis numato trečią aplinkybę kada teisės aktas tampa galiojančiu Prezidentui jo nepasirašius – jei per dešimt dienų, neskaitant sekmadienių, po to, kai Prezidentui buvo pateiktas teisės akto projektas, jis jo negrąžina Kongresui, išskyrus atvejus kai Kongresui negalima gražinti teisės akto projekto dėl atidedamos Kongreso sesijos.

Konstitucijos pataisų sampratą atskleidžia jų teisinė galia bei Konstitucijoje numatyta jų priėmimo ir keitimo tvarka. Jeigu du trečdaliai abejų rūmų laikys ta reikalinga,

Antai, nutarus dviems trečdaliams abejų rūmų nariams, yra siūlomos Konstitucijos pataisos, o jos įsigalioja ir tampa Konstitucijos sudedamoji dalis, jei jas ratifikuoja trijų ketvirtadalių valstijų leidžiamieji susirinkimai arba trijų ketvirtadalių valstijų suvažiavimai – pagal tai kokią ratifikavimo formą pasiūlys Kongresas (Konstitucijos 5 str.). Pažymėtina, kad Prezidentas neturi teisės vetuoti Konstitucijos pataisų[106]. Jei Konstitucijos pataisą patvirtina Konstitucijoje numatyta dauguma valstijų, ši pataisa įsigalioja ją oficialiai paskelbus Nacionalinei Archyvų ir Įrašų Administracijai *(angl. National Archives and Records Administration)*[107]. Šios Konstitucijos pataisos turi Konstitucijos galią, yra aukščiausia šalies teisė ir keičiamos ar papildomos tik tokia tvarka kokia keičiama pati Konstitucija.

Įstatymai yra teisės aktai, reguliuojantys svarbiausius Jungtinių Amerikos Valstijų visuomeninius santykius, kuriuos priimti turi teisę tik Konstitucijoje numatytas subjektas –

[106] Hollingsworth v. State of Virginia, 3 U.S. 378 (1798) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-30]. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=3&invol=378>.
[107] 1 U.S. Code § 106b [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-30]. <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title1-section106b&num=0&edition=prelim#sourcecredit>.

Kongresas (Konstitucijos 1 str. 7 sk.). Pavyzdžiui, eilėje Konstitucijos pataisų numatyta, jog Kongresas turi teisę vykdyti pataisas ir užtikrinti konstitucinės vertybės apsaugą priimdamas būtent įstatymus, o ne kokios kitos formos teisės aktus. Įstatymais yra reguliuojami reikšmingiausi valstybės visuomeniniai santykiai. Kongresas turi teisę priimti bet kokį įstatymą, tačiau šis negali prieštarauti Konstitucijai ir Konstitucijos pataisoms, nes įstatymas yra žemesnės galios teisės aktas negu Konstitucija, kuri yra pirminis teisės šaltinis. Kongreso priimamus įstatymų projektus gali inicijuoti Atstovų Rūmai ar Senatas, išskyrus pajamų įstatymų projektus, kurių iniciatyvos teisė priklauso tik Atstovų Rūmams. Svarbu paminėti, kad Prezidentas turi teisę rekomenduoti Kongresui svarstyti visa, ką mano esant reikalinga ir naudinga įgyvendinti (Konstitucijos 2 str. 3 sk.), tad tokie Prezidento veiksmai taip pat gali inicijuoti įstatymų leidybos procesą.

Atsižvelgiant į įstatymo turinį jie klasifikuojami į viešuosius ir privačiuosius įstatymus[108]. Viešieji įstatymai yra bendro pobūdžio, taikomi visiems teisinių santykių subjektams ar konkrečiai subjektų grupei, tuo tarpu privatus įstatymas reguliuoja individualios interesų grupės teisinius santykius ar yra individualaus taikymo įstatymas. Pavyzdžiui, įstatymai nustatantys imigracijos ir natūralizacijos procesus laikomi privačiais įstatymais[109]. Įstatymų klasifikavimas į viešuosius ir privačiuosius yra perimtas iš Jungtinės Karalystės Parlamento praktikos, tačiau mokslininkų yra laikomas neigiamu reiškiniu, anomalija[110], nes šie įstatymai neturi bendrojo teisės taikymo pobūdžio, kaip viešieji įstatymai. Antra, dėl minėtos priežasties galime teigti, kad privatieji įstatymai menkina teisės aktų kokybę.

Nutarimai pagal reguliavimo objektą, teisinę galią ir priėmimo procedūrą skirstomi į kelias rūšis: 1) jungtiniai nutarimai (*angl. joint resolutions*); 2) konkurenciniai nutarimai (*angl. concurrent resolutions*); 3) paprastieji nutarimai (*angl. simple resolutions*). Nutarimus, kaip ir įstatymų projektus, gali inicijuoti Atstovų Rūmų nariai arba senatoriai. Jungtiniai nutarimai savo galia ir priėmimo procedūra prilygsta įstatymams, išskyrus jungtinius nutarimus, kuriais siūlomos Konstitucijos pataisos. Galime teigti, jog terminas „jungtinis nutarimas“ yra „įstatymo“ sinonimas. Antai, Jungtinių Amerikos Valstijų Kodeksas (1 U.S. Code § 106) detalizuoja įstatymų ir jungtinų nutarimų priėmimo procedūrą: įstatymų ir jungtinių nutarimų projektus, kuriems pritarė Atstovų Rūmai ar Senatas, pasirašo Atstovų Rūmų Klerkas ar Senato Sekretoriatas ir siunčia į kitus rūmus, kuriems pritarus įstatymų ir jungtinių nutarimų projektus atitinkamai pasirašo Atstovų Rūmų Klerkas ar Senato Sekretoriatas ir grąžina jį inicijavusiems rūmams. Atspausdintas įstatymas ar jungtinis nutarimas, patvirtinamas abejų rūmų vadovų

[108] Sullivan, V. J.; Johnson, W. C.; Brown, H. W. *House Practice. A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House.* Washington: U.S. Government Printing Office, 2011, p.164. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-112/pdf/GPO-HPRACTICE-112.pdf>.
[109] *Ibid.*, p. 180-181.
[110] *Ibid.*, p. 174.

parašais ir yra siunčiamas Prezidentui pasirašyti. Jungtiniai nutarimai nuo įstatymų skiriasi tuo, jog reguliuoja gana siaurą, aiškiai apibrėžtą sritį bei yra naudojami inicijuojant ir priimant Konstitucijos pataisas[111].

Tuo tarpu konkurenciniai ir paprastieji nutarimai yra žemesnės galios teisės aktai nei įstatymai. Aukščiausiasis Teismas byloje *Immigration and Naturalization Service* v. *Chadha* (1983)[112] pažymėjo, kad konkurenciniai ir paprastieji nutarimai neturi įstatymo galios ir yra arba atskirai Atstovų Rūmų ar Senato priimami teisės aktais, kuriais dažniausiai reglamentuojami administraciniai atitinkamų rūmų veiksmai. Konkurenciniai nutarimai yra priimami, kai siekiama išreikšti tam tikrą abejų rūmų poziciją, sprendžiami abejus rūmus liečiantys administraciniai ar kitokio pobūdžio procedūriniai klausimai. Antai, paprastieji nutarimai priimami sprendžiant atskirai kiekvienų rūmų klausimus, pavyzdžiui, sprendžiant klausimus susijusius su rūmų taisyklėmis, funkcionavimo procedūromis arba siekiant raštu patvirtinti konkrečių rūmų nuomonę. Priimtus paprastuosius nutarimus pasirašo Atstovų Rūmų Klerkas (Atstovų Rūmų nutarimus) ar Senato Sekretoriatas (Senato nutarimus), o šie nutarimai laikomi paskelbti, kai juos oficialiai išspausdina Kongreso protokole (*angl. Congressional Record*)[113].

Kongresas arba kiekvieni rūmai atskirai gali leisti kitus teisės aktus: potvarkius sprendimus, protokolus ir kt. Šie teisės aktai yra žemesnės galios nei Konstitucija, jos pataisos, įstatymai ar jungtiniai nutarimai. Šiuose teisės aktuose gali būti formuluojami pavedimai agentūroms, departamentams ar kitoms valstybės institucijoms imtis organizacinių ar teisinių veiksmų, užtikrinančių įstatymų įgyvendinimą.

3.2 Teisės aktų konstitucingumo kontrolė

JAV Konstitucijoje nerastume teismams aiškiai įtvirtintų teisės aktų konstitucingumo kontrolės įgaliojimų ar apskritai konstitucingumo kontrolės mechanizmo, tik Konstitucijos 5 straipsnis numato, jog Konstitucija, ją įgyvendinantys įstatymai ir Jungtinių Valstijų sutartys yra aukščiausioji šalies teisė, kuriai negali prieštarauti valstijų konstitucijų ar įstatymų nuostatos. Jungtinės Valstijos yra pirmoji valstybė, kurioje atsirado konstitucinė kontrolė, tad jos veikimo mechanizmas buvo išgrynintas pamažu, remiantis teismų precedentais. Jungtinėse Amerikos Valstijose įtvirtinta teisminė konstitucinės kontrolės forma. Siekiant išsamiai atskleisti JAV teisės aktų konstitucingumo kontrolę svarbu aptarti teisminių precedentų svarbą.

---

[111] Sullivan, J.V., *et al., supra* note 58, p. 6.
[112] Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-02]. <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/462/919.html>.
[113] Sullivan, J. V., *et al., op. cit.,* p. 7.

Jungtinių Amerikos Valstijų teisinė sistema visų pirma yra „teismų praktikos“ sistema. Pamatinis precedentų teisės principas yra tai, jog žemesnės pakopos teismai yra įpareigoti laikytis aukštesniųjų teismų suformuotos teismų praktikos. Jungtinėse Valstijose ši „*stare decisis*“ doktrina paveda žemesniems valstijų teismams vadovautis valstijos Aukščiausiųjų teismų suformuotais precedentais, o jei nagrinėjamas klausimas reguliuojamas federaliniais teisės aktais – vadovautis savo regioninio federalinio teismo ir JAV Aukščiausiojo Teismo precedentais. Tuo tarpu federaliniai teismai yra įpareigoti laikytis ir taikyti aukštesnių federalinių teismų praktiką, jei nagrinėjamas klausimas reguliuojamas federaliniais teisės aktais, kitais atvejais – nagrinėdamas valstijų teisės aktų reguliuojamus klausimus, vadovaujasi atitinkamos valstijos aukštesniųjų teismų precedentais.[114]

Byla *Marbury v. Madison (1803)* yra pirmoji byla, kurioje aiškiai atskleisti JAV Aukščiausiojo Teismo federalinės valdžios teisės aktų konstitucingumo kontrolės įgaliojimai. Šioje byloje įtvirtintas postulatas, kad federaliniai teismai turi nepriklausomą teisę interpretuoti ir taikyti Konstituciją; JAV Aukščiausiasis Teismas turi teisę pripažinti federalinį teisės aktą negaliojančiu jei jis prieštarauja Teismo pateiktai Konstitucijos interpretacijai. Teismas kompleksiškai remdamasis Konstitucijos 3 straipsio 2 skyriumi (teismo jurisdikcija sprendžiant bylas “[...] kylančias dėl šios Konstitucijos […]) ir 6 straipsniu („Ši Konstitucija [...] yra aukščiausia šalies teisė [...]“) pripažino Kongreso priimtą teisės aktą prieštaraujančiu Konstitucijai ir priėjo prie šių išvadų, kad: 1) Konstitucija saisto visas valstybės valdžios institucijas jų įgaliojimų vykdymo laikotarpiu, 2) teismas turi teisę įstatymų vykdomosios ar leidžiamosios valdžios teisės aktą, prieštaraujantį Konstitucijai, pripažinti negaliojančiu. Toks įstatymas nesukelia jokių teisinių padarinių: nesukelia pareigų ir nesuteikia teisių, juo negalima remtis – jis neegzistuoja. Vėlesnėje praktikoje Aukščiausiasis Teismas byloje *Martin v. Hunter’s Lessee* (1816)[115] įtvirtino, jog jis yra apeliacinė instancija valstijų teismų byloms, kuriose buvo taikomi ir interpretuojami federaliniai teisės aktai.

Šioje vietoje svarbu atriboti federalinių teismų ir valstijų teismų teisės aktų konstitucingumo kontrolės įgaliojimus. Kaip *A. Bickel* pastebėjo, valstijų teismai, nors vykdo valstijų įstatymų konstitucingumo kontrolę JAV Konstitucijos atžvilgiu, tačiau neturi konstitucinių įgaliojimų federalinį teisės aktą pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai ir paskelbti jį visuotinai negaliojančiu.[116]

Apibendrindami, galime patikslinti, jog Jungtinių Amerikos Valstijų teismų praktika įtvirtina decentralizuotą konstitucinę kontrolę, nes iš esmės konstitucinę kontrolę vykdo visi JAV

[114] Hay, P. *Law of the United States*. Vienna: Manz‘sche Verlags- und Universitatsbuchhandlung, 2005, p. 9.
[115] Martin v. Hunter’s Lessee, 14 U.S. 304 (1816) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-03]. <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/14/304.html>.
[116] Bickel, A. The Least Dangerous Branch (1962). Iš *American Constitutional Law*, Tribe, L. H., *supra* note 36, p. 24.

teismai, tačiau JAV konstitucinės kontrolės modelis turi centralizuotų elementų: veiksmus ar teisės aktą negaliojančiu gali paskelbti tik federaliniai teismai ir JAV Aukščiausiasis teismas, kurio sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami. Dar vienas ypatumas yra tai, kad konstitucinė kontrolė yra ne menama, o konkreti: ginčijamas teisės aktas turi pažeisti konkrečią asmens teisę. Konstitucinė kontrolė yra susijusi su konkrečios bylos nagrinėjimu ir teisės aktas negalioja ir netaikomas toje konkrečioje byloje, o ne apskritai teisinėje sistemoje. Tuo tarpu šis teisės aktas gali būti taikomas kitų teismų ir lieka galioti nagrinėjant panašias bylas, nebent Aukščiausias Teismas pripažintų jį negaliojančiu. Jungtinėse Amerikos Valstijose negalima kreiptis į teismą dėl abstrakčios konstitucinės kontrolės, nes ši yra susijusi su konkrečios bylos nagrinėjimu.

Jungtinėse Amerikos Valstijose konstitucingumo kontolės objektas yra tik galiojantys teisės aktai ir veiksmai. Įstatymas gali būti panaikintas, tik Kongresui išleidus kitą įstatymą arba jei Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiasis Teismas pripažįsta jį negaliojančiu. Tokiu atveju įstatymas nebegali būti taikomas, jis skelbiamas niekiniu (*angl. void*), negaliojančiu nuo Aukščiausiojo Teismo nutarimo paskelbimo momento (*Norton v. Shelby county (1886))*[117].

[117] Norton v. Shelby county, 118 U.S. 425 (1886) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-07]. <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/118/425.html>.

4. KONGRESO FUNKCIONAVIMO PROCEDŪROS

Prieš pradedant nagrinėti Kongreso funkcionavimo procedūras, svarbu paminėti, jog kiekvienas naujai išrinktas Kongresas yra laisvas nusistatyti savo vidines veiklos funkcionavimo procedūras. Šis reiškinys yra neįprastas Europos valstybėse, pavyzdžiui Lietuvoje Seimo statutas saisto tiek dabartinį Seimą, tiek būsimą. Tuo tarpu JAV Konstitucija Kongresui suteikia plačią diskrecijos teisę nusistatyti vidinę struktūrą (pvz. komitetų rūšis ir skaičių) ir priimti Atstovų Rūmų ir Senato vidinę darbo tvarką įtvirtinančius reglamentus ir taisykles. Ši nuostata, jog ankstesniojo Kongreso reglamentai nesaisto naujai išrinkto Kongreso, kildinama iš Konstitucijos 1 straipsnio 5 skyriaus ir buvo atskleista Aukščiausiojo Teismo praktikoje byloje *United States v. Ballin (1892)*[118]. Teismas akcentavo, kad ši teisė negali būti paneigta ar suvaržyta statutais, įstatymais ar kitokiais teisės aktais nei ankstesnių Kongresų, nei paskesnių.

Kiekvieni naujai išrinkti Atstovų Rūmai paprastai pirmomis darbo dienomis pirmos sesijos metu patvirtina Atstovų Rūmų reglamentą ir Manualą, tuo tarpu Senatas vadovaujasi galiojančiu Senato reglamentu, kurį esant poreikiui koreguoja[119]. Senatas identifikuojamas kaip tęstinė institucija, kadangi kas dveji metai Senatas atsinaujina tik trečdaliu narių, todėl laikoma, kad Konstitucijoje numatytas Senato kvorumas yra. Senato reglamentas yra koreguojamas paprastaja balsų dauguma priėmus nutarimą[120]. Pagrindiniai šaltiniai reglamentuojantys Senato vidinės veiklos procedūras yra Konstitucija, Senato reglamentas ir Manualas bei Senato veiklos precedentai (pvz. Riddick's Senate Procedure).

Siekiant iš esmės aptarti Kongreso funkcionavimo procedūras būtina atskleisti Atstovų Rūmų Manualo (dar vadinamo Atstovų Rūmų reglamentu ir Manualu, o neoficialiai – Jeffersono Manualu)[121] svarbą. Atstovų Rūmų Manualas – kompleksinis dokumentas, kuris yra pamatinis parlamento teisės šaltinis naudojamas Atstovų Rūmuose. Jis susideda iš Jungtinių Valstijų Konstitucijos su komentarais, aktualių ir taikomų originalaus Džefersono Manualo nuostatų, Atstovų Rūmų reglamento, įstatymų ir nutarimų, tiesiogiai veikiančių Atstovų Rūmų darbą, Pirmininko, Atstovų Rūmų Komiteto (*angl. Committee of the Whole*) ar kitų pirmininkaujančių pareigūnų sprendimų bei aktualių Atstovų Rūmų darbo precedentų[122]. Atstovų Rūmų reglamentas ir Manualas oficialiai įsigalioja Atstovų Rūmams priėmus nutarimą. Tol, kol šis

[118] United States v. Ballin, 144 U.S. 5 (1892) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-10]. <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/144/1.html>.
[119] Sullivan, J. V., *et al.*, *supra* note 58, p. 3; Clause 2 Rule V, Standing Rules of the Senate [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-12]. <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>.
[120] Lynch, S. M; Beth, S. R.; Glassman, E. M., *supra* note 51, p. 74–75.
[121] *Ibid.*, p. 1.
[122] House Rules and Manual p. [v]. [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-10]. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/HMAN-114/pdf/HMAN-114.pdf>.

nutarimas nėra priimtas, naujai išrinkti Atstovų Rūmai vadovaujasi bendrosiomis parlamentinės teisės nuostatomis ir Atstovų Rūmų veiklos precedentais[123].

Kongresas darbą vykdo sesijose, į kurias renkasi bent vieną kart per metus, pirmoji sesija prasideda sausio 3 dieną, jei Kongresas nenustato kitaip (XX – oji Konstitucijos pataisa 2 sk.). Susiklosčiusi Kongreso darbo praktika suformavo dviejų sesijų Kongresą[124]. Naujai išrinkto Kongreso pirmoji sesija prasideda sausio 3 dieną vidurdienį, antroji – kitų metų sausio 3 dieną vidurdienį. Sušaukiant sesiją priimamas jungtinis nutarimas, kurį gali inicijuoti Atstovų Rūmai arba Senatas[125]. Atkreiptinas dėmesys, kad ypatingais atvejais Konstitucija suteikia teisę Prezidentui sušaukti vienų ar abejų rūmų sesiją prieš oficialią Kongreso sesijos pradžią (Konstitucijos 2 str. 3 sk.).

Pagal nusistovėjusią Atstovų Rūmų praktiką, naujai išrinktą Kongresą susirinkti kviečia ankstesniojo Kongreso Klerkas, to negalint padaryti Klerkui, šią pareigą įgyvendina Tvarkdarys (*angl. Sergeant-at-Arms*) (2 U.S.C. § 26; Manual § 643, 656). Priešingai nei Pirmininko, Klerko ir Tvarkdario įgaliojimai nenutrūksta pasibaigus Atstovų Rūmų įgaliojimams, tačiau juos iš užimamų pareigų gali pašalinti Pirmininkas arba Atstovų Rūmai paprastaja balsų dauguma (clause 1 of Rule II, Rules of the House of Representative).

Prieš oficialią naujai išrinkto Kongreso sesijos pradžią Klerkas, o jam nedalyvaujant, Tvarkdarys priima išrinktų atstovų, Puerto Riko rezidento ir delegatų išrinkimo faktą patvirtinančius dokumentus, tada sudaro ir paskelbia oficialų Atstovų Rūmų narių sąrašą (2 U.S.C. § 26). Paskelbimo procedūra vyksta žodžiu, Klerkui perskaitant kiekvieno deleguoto atstovo vardą ir pavardę, atvykęs išrinktas atstovas informuoja jog atvyko, jei delegatas neinformuoja apie atvykimą, jis yra neįtraukiamas į sąrašą (Manual § 644). Šios procedūros metu oficialiai užfiksuojamas Konstitucijos 1 straipsnio 5 skirsnyje numatytas kvorumas, reikalingas klausimams spręsti. Svarbu pabrėžti, kad šiuo momentu išrinkti atstovai įgyja „pilnesnį tarpinį“ teisinį statusą nei iki šiol: Pirmininko rinkimuose gali balsuoti tik tie išrinkti atstovai, kurie yra įtraukti į Klerko sudarytą ir oficialiai paskelbtą Atstovų Rūmų narių sąrašą, be to jie turi teisę teikti pasiūlymus, nutarimus ar spręsti kitus Rūmų administracinius klausimus[126].

Identifikavus Atstovų Rūmų kvorumą, kandidatai į Atstovų Rūmų narius renka Pirmininką. Už šį procesą yra atsakingas Klerkas – oficialiai fiksuoja kandidatų į Pirmininkus nominacijas, skaičiuoja balsus, oficialiai paskelbia Pirmininko rinkimų rezultatus. Pirmininko

[123] House Rules and Manual § 60 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-10]. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/HMAN-114/pdf/HMAN-114.pdf>.
[124] House Rules and Manual § 242 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-10]. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/HMAN-114/pdf/HMAN-114.pdf>.
[125] Sullivan, V. J.; Johnson, W. C.; Brown, H. W., *supra* note 108, p. 153.
[126] Deschler Ch 2 § 2. Iš *House Practice. A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House,* Sullivan, V. J.; Johnson, W. C.; Brown, H. W., *supra* note 108, p. 157.

kandidatūras siūlo Respublikonų konferencinis susirinkimas *(angl. Republican Conference Chair)* ir Demokratų lyderių susirinkimas *(angl. Democratic Caucus Chair)*, tuomet Klerkas sudaro kandidatų į Pirmininkus sąrašą ir žodžiu yra balsuojama už kiekvieną kandidatą atskirai, išrinktu Pirmininku laikomas asmuo, surinkęs posėdyje dalyvaujančių išrinktų atstovų balsų daugumą (Manual § 27–28). Puerto Riko rezidentas ir delegatai neturi konstitucinės teisės balsuoti renkant Pirmininką (Manual § 675).

Tuo tarpu kalbant apie kitų pareigūnų t.y. Klerko, Tvarkdario, Kapeliono ir Vyriausiojo administracijos tarnautojo *(angl. a Chief Administrative Officer)* rinkimus, svarbu atkreipti dėmesį, kad jie yra išrenkami tik Rūmams patvirtinus Atstovų Rūmų reglamentą ir Manualą. Iki to laiko, kol bus išrinkti nauji pareigūnai, minėtieji pareigūnai eina savo pareigas ir naujai išrinktame Kongrese (clause 1 of Rule II, Rules of the House of Representatives).

Pirmininkas priima Rūmų narių priesaiką ir pats prisiekia prieš Rūmų narius[127]. Kai išrinkti atsovai ir delegatai prisiekia jie įgyja Rūmų narių teises ir pareigas: gali būti paskirti į komitetus ir dalyvauti jų veikloje bei teikti teisės aktų projektus (Manual § 300). Tad nuo šio momento Atstovų Rūmai laikomi oficialiai įgiję savo įgaliojimus ir pradeda pirmąją sesiją rengdami, o vėliau priimdami Rūmų reglamentą ir Manualą. Paprastai Atstovų Rūmai, sutarę dėl pakeitimų, patvirtina ankstesniojo Kongreso Reglamentą[128]. Taip pat, priimdami nutarimus Atstovų Rūmai: 1) informuoja Senatą, kad susirinko Konstitucijos 1 straipsnyje 5 skyriuje numatytas Atstovų Rūmų kvorumas ir išsirinko Rūmų Pirmininką ir Klerką, 2) sukuria rinktinį komitetą, kuris informuoja Prezidentą, kad susirinko Konstitucijos 1 straipsnyje 5 skyriuje numatytas Atstovų Rūmų kvorumas bei yra pasiruošęs priimti Prezidento pranešimus ar informaciją ir 3) įgalioja Klerką informuoti Prezidentą, jog Atstovų Rūmai išsirinko Pirmininką[129].

Apibendrindami, galime teigti, kad Kongresas nelaikomas susirinkusiu į sesiją, tol kol abeji rūmai nesudaro Konstitucijojos 1 straipsnio 5 skyriuje įtvirtinto kvorumo. Kongresas oficialiai pradeda sesiją kai abeji rūmai susirenka, identifikuoja Konstitucijoje numatytą kvorumą, atstovai ar senatoriai išsirenka rūmų pareigūnus, prisiekia ir priima vidines rūmų veiklos procedūras detalizuojančias taisykles ir reglamentus[130]. Tik atlikus visus šiuos veiksmus laikoma, kad Kongresas pradėjo sesiją ir įgyja įstatymų leidybos įgaliojimus bei visus kitus ekspicitiškai ar implicitiškai Kostitucijos jam pavestus įgaliojimus.

---

[127] 2 U. S. Code §25 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-13]. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title2/html/USCODE-2011-title2-chap2-sec25.htm>.
[128] Sullivan, V. J.; Johnson, W. C.; Brown, H. W., *supra* note 108, p. 837.
[129] Deschler Ch 1 § 7. Iš *House Practice. A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House*, Sullivan, V. J.; Johnson, W. C.; Brown, H. W., *supra* note 108, p. 157.
[130] 1 Hinds §§ 130, 140, 237. Iš *House Practice. A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House*, Sullivan, V. J.; Johnson, W. C.; Brown, H. W., *supra* note 108, p. 160.

Atstovų Rūmų Pirmininkas yra oficialus Rūmų vadovas, pirmininkui susirgus, jo pareigas eina laikinasis Pirmininkas *(angl. Speaker Pro Tempore)*, kurį Pirmininkas paskiria ne ilgiau kaip 10 darbo dienų laikotarpiui, taip pat Atstovų Rūmams pritarus Pirmininkas gali paskirti laikinąjį Pirmininką, kuris eina Pirmininko pareigas visais kitais atvejais, kai dėl objektyvių priežasčių to negali atlikti jis pats (clause 8 of Rule I, Rules of the House of Representatives). Kaip oficialus Rūmų vadovas Pirmininkas turi plačius įgaliojimus: jis pradeda ir veda Rūmų posėdžius; yra atsakingas už posėdžio protokolą bei už tvarką posėdžiuose ir visuose Atstovų Rūmuose; sprendžiamų klausimų ir svarstomų teisės aktų eilės sudarymą; taip pat oficialiai priima *(angl. Speaker's table)* Senato teisės aktų projektus ir paskirsto juos į komitetus ar sulaiko jų pateikimą komitetams, jei panašus teisės aktas įtrauktas į Atsovų Rūmų kalendorių; pasirašo Atstovų Rūmų ar abejų rūmų priimtus teisės aktų projektus[131].

Atstovų Rūmų veiklos procesą įtakoja ir politiniai interesai bei sprendimai. Paprastai iškart po rinkimų t.y. lapkričio mėnesį Respublikonų konferencinio susirinkimo (*angl. Republican Conference*) ir Demokratų susirinkimo *(angl. Democratic Caucus Chair)* metu išrinkti atstovai priima taisykes, kuriomis parlamentarai vadovaujasi dirbdami komitetuose ar balsuodami tam tikrais klausimais. Svarbu pažymėti, jog respublikonų ar demokratų susirinkimų priimti reglamentai nėra oficialūs dokumentai reguliuojantys Atstovų Rūmų procedūras, tačiau jie svarbūs, nes gali daryti įtaką Rūmuose vykstantiems įstatymų leidybos procesams. Pavyzdžiui, 110 – ojo Kongreso Demokratų susirinkimo 38 taisykė įtvirtino, kad susirinkimo nariai negali pritarti svarstomoms priemonėms ar pasiūlymams suspenduoti teisės aktą, jei dėl šių priemonių ar teisės aktų nebuvo apsispręsta demokratų susirinkimo metu ar priemonių ar teisės akto poveikio vertė per fiskalinius metus sudarys lygiai ar daugiau nei milijoną JAV dolerių[132]. Kaip ir Atstovų Rūmuose, Senato veiklos procesą įtakoja Respublikonų konferencinio susirinkimo *(angl. Republican Conference)* ir Demokratų susirinkimo *(angl. Democratic Conference)* priimti reglamentai ir taisyklės, kuriuose Senatoriai detalizuoja partijų lyderių identifikavimą, susirinkimų tvarką ir dažnumą bei nustato tam tikrus Senatorių veiksmų, atliekamų komitetuose, apribojimus[133].

Kalbant apie atstovų darbą komitetuose, Atstovų Rūmų reglamentas (clause 2 of Rule XI) numato, kad kiekvienas nuolatinis komitetas, ne vėliau kaip per 30 dienų nuo narių paskyrimo į komitetą, priima komiteto funkcionavimo procedūras įtvirtinantį reglamentą, kuris yra publikuojamas Kongreso įrašuose. Komitetų veiklos reglamentai detalizuoja komiteto kvorumą, balsavimo tvarką ar komiteto ataskaitų rengimo tvarką. Šie komitetų reglamentai

[131] Clause 1, 2, 3 of Rules I, Rules of the House of Representatives [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-14]. <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>; Sullivan, V. J.; Johnson, W. C.; Brown, H. W., *supra* note 108, p. 847.
[132] Lynch, S. M; Beth, S. R.; Glassman, E. M., *supra* note 51, p. 48–49.
[133] *Ibid.*, p. 102–103.

nuosekliai papildo Atstovų Rūmų Reglamentą ir negali jam prieštarauti (Rule XI, Rules of the House of the Representatives).

Siekiant visapusiškai atskleisti Kongreso vidinę darbo organizavimo tvarką toliau bus analizuojamos Senato vidinės veiklos procedūros. Kaip minėta anskčiau, Senatas identifikuojamas kaip tęstinė institucija, kurios įgaliojimai nenutrūksta. Senato darbo praktikoje preziumuojama, jog Konstitucijoje (1 str. 5 sk.) numatytas kvorumas, nepaisant jokių aplinkybių, egzistuoja visada, tol kol nenustatyta priešingai[134]. Jei kvorumas yra, laikoma, kad Senato (tuo pačiu ir viso Kongreso) pirmoji ar antroji sesija prasidėjo ir Senatas gali įgyvendinti visus konstitucinius įgaliojimus, tačiau svarbu pabrėžti, kad tai Senatas gali padaryti tik tuomet, kai abeji rūmai pradeda sesiją. Tol kol Atstovų Rūmai neidentifikavo kvorumo ir neinformavo Prezidento, jog yra pasiruošę priimti Prezidento pranešimus, tol Senatas neturi teisės atlikti jokių teisėkūros veiksmų[135]. Procedūrų prasme nėra ryškaus skirtumo tarp ankstesnio ir vėlesnio Senato, nes visi teisės aktų leidybos klausimai, kurių neišsprendė ansktesnis Senatas, turi būti tęsiami ir sprendžiami naujai prasidėjusioje Senato sesijoje (Rule XVIII, Standing Rules of the Senate).

Senatas išsirenka laikinąjį pirmininką *(angl. President pro tempore),* kuris vadovauja Senato darbui ir eina Senato Pirmininko pareigas šiam nedalyvaujant, laikinojo pirmininko įgaliojimai nutrūksta suėjus Kongreso įgaliojimų terminui (Manual § 314). Kalbant apie laikinojo pirmininko teises ir pareigas, svarbu paminėti, kad Senato reglamentas (clause 2 Rule I, Standing Rules of Senate) suteikia teisę laikinajam pirmininkui paskirti senatorių, kuris pasirašys tinkamai užregistruotus teisės aktų projektus bei paskirti senatorių, atsakingą už Senato posėdžių vedimą ir tvarką jų metu *(angl. Presiding Officer).* Svarbu atkreipti dėmesį, kad paskirti šiuos pareigūnus yra išimtinė laikinojo pirmininko teisė, kurios neturi Senato Pirmininkas. Dėl šios priežasties galime teigti, kad Senato Pirmininkas yra formalusis Senato vadovas, tuo tarpu laikinasis pirmininkas - realusis.

Pirmininkaujantis pareigūnas *(angl. Presiding Officer)* yra atsakingas už Senato posėdžių eigą bei tvarką juose, Senatorių prašymu jis pateikia Prezidento pranešimus, ataskaitas ir kitą departamentų informaciją, ar Atstovų Rūmų teisės aktų projektus bei Senato reglamento nustatyta eilės tvarka pristato kitą informaciją ar teisės aktų projektus Senato svarstymui (clause 1, 2 Rule VII, Standing Rules ot the Senate). Pirmininkaujantis pareigūnas oficialiai priima (*angl. the Presiding Officer's desk*) teisės aktų projektus ir neviršydamas savo įgaliojimų nukreipa teisės akto projektą komitetui svarstyti (clause 1, Rule XVII, Standing Rules of the

[134] Riddick's Senate Procedure, pp. 1041-1042 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-18]. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/content-detail.html>.
[135] Riddick's Senate Procedure, p. 494 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-18]. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-32.pdf>.

Senate). Aptardami pirmininkaujančio pareigūno įgaliojimus, matome, kad nors ir siauresne apimtimi, jie yra analogiški Atstovų Rūmų Pirmininko įgaliojimams vedant Rūmų posėdžius bei paskirstant teisės aktų projektus komitetams.

Galima sakyti, kad Atstovų Rūmai ir Senatas yra dvi vienos monetos pusės. Funkcinė struktūra neleidžia nei Atstovų Rūmams, nei Senatui tapti savarankiškiems ir įgyti daugiau galių. Efektyviai funkcionuoti ir įgyvendinti savo įgaliojimus abeji rūmai gali tik nuolat bendradarbiaudami.

5. KONGRESO NARIO TEISINIS STATUSAS

Siekiant išsamiai atskleisti Kongreso nario teisinį statusą svarbu aptarti tiek atstovų, tiek senatorių įgaliojimų pradžios ir pabaigos momentus, įgaliojimus bei veiklos garantijas. Mūsų nuomone, teisinis statusas išplaukia būtent iš minėtų aspektų. Tad tik aptarus šiuos aspektus bus atskleistas visapusiškas Kongreso nario teisinis statusas.

Pagrindiniai Kongreso nario teisinio statuso šaltiniai yra Konstitucija, jos pataisos, Senato Reglamentas, Atstovų Rūmų reglamentas ir Jungtinių Valstijų Kodeksas[136].

Konstitucija įtvirtina amžiaus, pilietybės ir sėslumo reikalavimus, keliamus kandidatui į Atstovų Rūmus ar Senatą. Atstovu negali būti asmuo, jaunesnis nei dvidešimt penkerių metų, neišbuvęs septynerius metus Jungtinių Valstijų piliečiu ir rinkimų metu negyvenantis toje valstijoje, kurioje yra renkamas (Konstitucijos 1 str. 2 sk.). Tuo tarpu, Senatoriumi negali būti asmuo, kuriam nėra sukakę trisdešimt metų, kuris nėra išbuvęs devynerius metus Jungtinių Valstijų piliečiu ir rinkimų metu negyvena toje valstijoje, kurioje yra renkamas (Konstitucijos 1 str. 3 sk.).

Kalbant apie įgaliojimų pradžią, Konstitucijos XX – osios pataisos 1 skyrius įtvirtina konkretų momentą: atitinkamų metų sausio 3 dienos vidurdienį baigiasi anstesniųjų Kongreso narių įgaliojimai ir atitinkamai nuo to momento prasideda jų pareigų perėmėjų įgaliojimų laikas. Visgi, kompleksiškai nagrinėdami XX –ąją pataisą bei JAV Konstitucijos 6 straipsnį matome, jog išrinkti atstovai ir senatoriai sausio 3 d. vidurdienį automatiškai neįgyja oficialių Kongreso nario įgaliojimų. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos 6 straipsnis numato Kongreso nariams pareigą prisiekti arba iškilmingai pasižadėti laikytis Jungtinių Amerikso Valstijų Konstitucijos. Tik po priesaikos Kongreso nariai įgyja teisę oficialiai eiti pareigas. Senato Reglamentas detalizuoja, jog Kontitucinė pareiga prisiekti ar iškilmingai pasižadėti turi būti atlikta kiekvieno senatoriaus atvirame Senato posėdyje, prieš pradedant eiti senatoriaus pareigas[137]. Atstovų Rūmų nariai prisiekia pirmąją naujai išrinkto Kongreso darbo dieną, iš kart po to, kai yra išrenkamas ir prisiekia Pirmininkas (2 U. S. Code §25)[138]. Atstovų Rūmų nariu yra laikomas asmuo, kuris yra į juos išrinktas, prisiekęs, neatsistatydinęs ar Atstovų Rūmai kitaip nėra suvaržę jo įgaliojimų (clause 5 (7)(B) Rule XX of Rules of the House of Representatives). Galime daryti išvadą, kad pirmos Kongreso sesijos metu, kuri prasideda atitinkamų metų sausio 3 dienos vidurdienį prisiekia išrinkti atstovai ir senatoriai, nes tik prisiekęs Kongreso narys

[136] United States Code <http://uscode.house.gov/>
[137] Rule III of Standing Rules of the Senate [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-22]. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/SMAN-113/pdf/SMAN-113.pdf>.
[138] 2 U. S. Code §25 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-10-22]. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title2/html/USCODE-2011-title2-chap2-sec25.htm>.

oficialiai įgyja Kongreso nario teises ir pareigas, imunitetą bei tam tikras veiklos garantijas, t.y. įgyja Kongreso nario teisinį statusą.

Konstitucija tiesiogiai neįtvirtina Kongreso nario teisių ir pareigų, tačiau abejų rūmų reglamentai atstovams ir senatoriams iš esmės numato vienintelę pareigą – dalyvauti ir balsuoti kiekvienu, atitinkamuose rūmuose keliamu, klausimu (clause 1 of Rule III; Clause 2 of Rule V, clause 1 of Rule XII). Kadangi Kongreso, kaip institucijos, įgaliojimai plačiau nagrinėti ankstesniuose skyreliuose, įgaliojimų tema nebus dubliuojama ir toliau šiame skyriuje detaliau nebus nagrinėjama.

Toliau bus aptartos pagrindinės Kongreso nario veiklos garantijos, imunitetai bei veiklų ribojimai, įtvirtinti JAV Konstitucijos 1 straipsnio 6 skyriuje.

Konstitucijos 1 straipsnio 6 skyriuje numatytas Kongreso nariui mokamas atlyginimas iš Jungtinių Valstijų iždo, yra viena iš veiklos nepriklausomumo garantijų. Be to, XXVII – oji Konstitucijos pataisa įtvirtina ribojimą Kongresui padidinti ar sumažinti esamos kadencijos senatorių ir atstovų atlyginimą[139]. Visi įstatymai, keičiantys Kongreso narių darbo užmokestį, negali įsigalioti tol, kol neįvyks atstovų rinkimai. Teisinėje literatūroje iš valstybės iždo, ne Kongreso narius delegavusių valstijų, mokamas atlyginimas bei draudimas mažinti ar didinti esamos kadencijos Kongreso narių užmokestį, traktuojamas kaip skaidrios, stabilios ir nepriklausomos Kongreso nario veiklos užtikrinimas[140]. Svarbu atkreipti dėmesį, jog Konstitucija *expresis verbis* neįtvirtina draudimo Kongreso nariams gauti pajamas iš kitų šaltinių, tačiau Senato reglamento 35, 36 taisyklės ir Atstovų Rūmų reglamento 23 taisyklės 3, 4, 5, 6 punktai ir 25 taisyklė numato konkrečius ribojimus papildomoms Kongreso narių pajamoms[141]. Antai, Kongreso nariams draudžiama pasipelnyti ar siekti finansinės naudos kitam subjektui naudojantis Kongreso nario statusu (Atstovų Rūmų Reglamento 23 t. 3 p.), priimti dovanas (Atstovų Rūmų reglamento 23 t. 4 p., Senato reglamento 35 taisyklė), ar gauti honorarą už oficialias kalbas, publikacijas ar panašią veiklą, išskyrus Atstovų Rūmų Reglamente ar Senato reglamente numatytus atvejus (Atstovų Rūmų reglamento 23 t. 5 p., 5 U.S.C. app. 4 §§ 501 (b)[142]). Kongreso nariai neturi teisės gauti užmokesčio iš įmonių, asociacijų, korporacijų ar kitų subjektų teikiančių kvalifikuotas paslaugas, atstovauti jas ar gauti užmokestį už profesijos praktikavimą susijusį su minėtų subjektų atstovavimu, išskyrus medicinos praktiką, taip pat draudžiama leisti savo, kaip Kongreso nario, vardą naudoti įmonėms, asociacijoms,

[139] *Užsienio šalių Konstitucijos*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, p. 287.
[140] Ritchie, D. A. *The Congress of the United States - A Student Companion*. Oxford and New York: Oxford University Press, Inc, 2006, p. 192–193.
[141] Rules of the House of Representatives [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-23]. <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>.
[142] 5 U.S.C. app. 4 §§ 501 (b) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-23]. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2012-title5/html/USCODE-2012-title5-app-ethicsing-titleV.htm>.

korporacijoms ar kitiems subjektams, ar būti jų valdybų nariu ir už tai gauti atlygį (Atstovų Rūmų reglamento 25 t. 2 p. (a, b, c, d.), 5 U.S.C. app. 4 §§ 502(a)). Kalbant apie galimų išvestinių pajamų ribojimą, svarbu paminėti, jog mokėjimai, savo esme atitinkantys honorarą, pervedami nevyriausybinei organizacijai Kongreso nario vardu negali būti didesni nei 2000 USD. Šie mokėjimai negali būti priimti nevyriausybinės organizacijos vardu Kongreso nario, jo šeimos nario ar bet kurio kito jo artimojo, kuris gauna finansinę naudą iš tos nevyriausybinės organizacijos (Atstovų Rūmų reglamento 25 t. 1 p. (c), 5 U.S.C. app. 4 §§ 501 (c)). Visgi, Kongreso nariai per metus turi teisę gauti papildomų pajamų ne daugiau kaip 15% Kongreso nario metinio atlyginimo (Atstovų Rūmų reglamento 25 t. 1 p. (a), 5 U.S.C. app. 4 §§ 501 (a)) bei gauti honorą jei Kongreso nario pajamos neviršija 120 % minimalaus bazinio užmokesčio GS–15 Generaliniame apraše ir oficialios kalbos ar publikacijos tema yra tiesiogiai susijusi su Atstovų Rūmų nario pareigomis arba aktualiai temai būtų padaryta žala dėl Kongreso nario neveikimo. Taip pat Kongreso narys gavęs oficialų Etikos komiteto leidimą turi teisę gauti užmokestį už pedagoninę veiklą (Atstovų Rūmų reglamento 25 t. 2 p. (e), 5 U.S.C. app. 4 §§ 502 (b)) be to, atstovai turi teisę užsiimti medicinos praktika (Atstovų Rūmų reglamento 25 t. 2 p. (a)(c)). Galime teigti, jog minėti apribojimai užtikrina Kongreso narių nešališkumą visų subjektų ir valstybės valdžios institucių atžvilgiu bei eliminuoja Kongreso piktaudžiavimo savo teise galimybę.

Imunitetas yra viena iš asmens neliečiamybės papildomų garantijų, būtinų bei reikalingų to asmens pareigoms tinkamai atlikti. Imunitetas užtikrina galimybę nekliudomai vykdyti Konstitucijos ir įstatymų pavestas pareigas bei nustatytas funkcijas. Kongreso narių imunitetas tiesiogiai įtvirtintas Konstitucijoje: „ Jie *(senatoriai ir atstovai – aut. pastaba*) negali būti suimti, išskyrus valstybės išdavimo, sunkaus nusikaltimo ir viešosios tvarkos pažeidimo atvejus, kai dalyvauja atitinkamų rūmų sesijoje arba kai vyksta į rūmus ar grįžta iš jų [...]“. Siekiant suvaržyti Kongreso nario laisvę, priešingai nei Lietuvos Respublikos Seimo nariams[143], JAV Kongreso nariams nėra būtinas atitinkamų rūmų leidimas tai padaryti. JAV Konstitucija, Atstovų Rūmų reglamentas ar Senato reglamentas nenumato specialios leidimo suvaržyti Kongreso nario laisvę procedūros. Tad galime daryti išvadą, jog imunitetas nuo suėmimo ar kitokio laisvės suvaržymo Kongreso narį saugo tik Konstitucijos 1 straipsnio 6 skyriaus numatytais atvejais. Svarbu paminėti, kad Kongreso narys turi imunitetą nuo civilinės atsakomybės, kuri atsirado jam einant savo pareigas, tačiau neturi imuniteto nuo baudžiamosios atsakomybės. JAV Aukščiausiasis Teismas, nagrinėdamas bylą *Williamson v. United states (1908*) konstatavo, kad Kongreso nariai visiškai neturi imuniteto nuo baudžiamosios atsakomybės[144]. Be to, Kongreso nariai gali būti iš

[143] Lietuvos Respublikos Konstitucijos 62 straipsnis 2 dalis. Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33–1014 (1992-11-30).
[144] Forte, D. F., *et. al. supra* note 83, p. 99.

karto patraukti baudžiamojon ar civilinėn atsakomybėn už padarytus veiksmus ar neveikimą, kurie buvo atlikti ne Kongreso nario pareigų vykdymo metu. Šiuo atžvilgiu Aukščiausiasis teismas savo praktikoje atskleidė gana siauras Kongreso nario imuniteto ribas, konstatuodamas, jog net civilinėse bylose kompetetinga institucija turi teisę įpareigoti Kongreso narį dalyvauti civilinės bylos nagrinėjimo procese[145]. Visgi, suteikti imunitetai Kongreso nariams yra Konstitucijos rengėjų siekis apsaugoti įstatymų leidybos procesą bei užtikrinti įstatymų leidžiamosios valdžios nepriklausomumą ir valdžių padalijimo principo įgyvendinimą[146].

Kongreso nariai „[...] už savo kalbas ar pareikštą nuomonę per debatus bet kuriuose iš abejų rūmų [...] negali būti apklausiami jokioje kitoje vietoje.“ (Konstitucijos 1 str. 6 sk.). Aukščiausiasis teismas byloje *Eastland v. United States Servicemen's Fund (1975)*[147] pažymėjo, jog žodžio ir debatų laisvės tikslas yra išsaugoti Kongreso veiklos nepriklausomumą įgyvendinant tiesiogiai Konstitucijoje numatytą įstatymų leidybos funkciją. Kongreso nariai yra apsaugoti ne tik nuo bylinėjimosi pasekmių, bet ir pačio bylinėjimosi proceso. Bet koks dalyvavimas bylinėjimosi procese atima laiko, energijos bei atitraukia Kongreso narį nuo jo tiesioginių įstatymų leidybos pareigų, todėl šio imuniteto pagrindu Kongreso narys turi teisę nedelsiant prašyti teismo nutraukti bylos nagrinėjimą, kurį teismas, nustatęs jog prašymas yra pagrįstas, privalo tenkinti[148]. Jei Kongreso nario atlikti veiksmai atitinka „įstatymų leidybos proceso“ kriterijų, tokiu atveju šiems veiksmams taikomas absoliutus imunitetas. Svarbu paminėti, kad „įstatymų leidybos proceso dalimi“ gali būti laikomi bet kokie veiksmai, kurie suprantami kaip neatsiejama komitetų darbo dalis (pvz. diskusijos, pasiūlymai, patarimai) ar atitinkamų rūmų procedūros, kurių metu yra svarstomi, priimami ar atmetami teisės aktų projektai ar visi kiti klausimai, kuriuos spręsti atitinkamiems rūmams paveda Konstitucija[149]. Žodžio ir debatų laisvės imunitetas apima Kongreso narių teisę balsuoti, teisę dalyvauti komitetų diskusijose, komitetų pranešimų rengimą ir platinimą, teisę įpareigoti subjektą suteikti informaciją, būtiną Kongreso atliekamam tyrimui ir netgi apima vogtos slaptos informacijos skaitymą subkomitetų pranešimuose (Gravel v. United States (1972)). Tačiau negalioja Kongreso nariui įgyvendinant kitas savo pareigas, pavyzdžiui derantis su federalinėmis agentūromis, inicijuojant spaudos pranešimus, straipsnius ar sakant oficialias kalbas savo reprezentuojamoje valstijoje[150].

---

[145] Forte, D. F., *et. al. supra* note 83, p. 99.
[146] Tarr, R. D., *Congress A to Z*, New York: Routledge, 2013, p. 215–216.
[147] Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U.S. 491 (1975) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-25]. <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/421/491.html>.
[148] *Ibid.*
[149] Gravel v. United States, 408 U.S. 606 (1972) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-11-26]. <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/408/606.html>.
[150] *Ibid.*

Kalbėdami apie Kongreso nario veiklos imunitetus, būtume linkę sutikti su *C. Pinckley* nuomone, jog tėvai kūrėjai suvokė, kad laisvoje demokratiškoje valstybėje užtenka vos kelių ir gan siaurų Kongreso nario veiklos imunitetų, kad netrukdomai būtų įgyvendinamos įstatymų leidžiamajai valdžiai numatytos funkcijos bei įgaliojimai[151].

Kongreso nariams savo kadencijos laikotarpiu draudžiama užimti bet kokią Jungtinių Valstijų civilinę tarnybą, kuri būtų įsteigta ar kurioje būtų padidintas atlyginimas jos kadencijos laikotarpiu; joks asmuo, užimantis kokias nors pareigas Jungtinių Valstijų tarnyboje, negali tapti vienų ar kitų rūmų nariu tol, kol eina šias pareigas (Konstitucijos 1 str. 6 sk.). Konstitucija įtvirtina draudimą vienos valdžios atstovui tapti kitos valdžios atstovu, pavyzdžiui Kongreso narys negali būti teisėju ar vykdomosios valdžios agentūros darbuotoju. *B. Brewster* teigimu, šio apribojimo Kongreso nariai negali išvengti net atsistatydindami iš užimamų pareigų, nes konstitucinis ribojimas galioja visą laikotarpį, kuriam Kongreso narys buvo išrinktas[152]. Būtume linkę nesutikti su tokia nuomone, nes Kongreso nariui atsistatydinus iš pareigų nebelieka realios galimybės pažeisti valdžių padalijimo principą ar piktnaudžiauti savo, kaip Kongreso nario, įgaliojimais, todėl toks griežtas ribojimas, mūsų nuomone, būtų neproporcingas. Anot *A. Hamilton*, šio ribojimo tikslas užkirsti kelią įstatymų vykdomajai valdžiai paveikti įstatymų leidžiamąją ir *vice versa*[153]. Apibendrindami galime teigti, jog Konstitucijoje ir abejų rūmų reglamentuose įtvirtintas Kongreso nario pareigų nesuderinamumas su jokia kita Jungtinių Valstijų tarnyba bei griežti darbo privačiame sektoriuje ribojimai, numatyti Atstovų Rūmų reglamento 23, 25 taisyklėse ir Senato reglamento 36 taisyklėje suponuoja jog Kongreso nario pareigos iš esmės yra nesuderinamos su jokia kita veikla, išskyrus pedagoginę veiklą bei medicinos praktiką.

Kongreso narių lygiateisiškumas kildinamas iš minėto Konstitucijos straipsnio 6 skyriaus, nes visi Kongreso nariai yra lygūs: jiems galioja tos pačios veiklos garantijos bei imunitetai, jie turi vienodas galimybes dalyvauti Kongreso darbe bei visiems Kongreso nariams už tarnybą yra mokamas įstatymu nustatytas atlyginimas.

Konstitucija tiesiogiai neįtvirtina Kongreso nario įgaliojimų pabaigos momentų, tačiau kompleksiškai nagrinėjant Konstituciją, jos pataisas, Atstovų Rūmų reglamentą bei Senato reglamentą galime išskirti įgaliojimų pabaigos momentus. Kongreso nario įgaliojimai nutrūksta jeigu: 1) baigiasi kadencijos laikas t.y. sausio 3 d. vidurdienį tais metais, kai tokių įgaliojimų laikas būtų pasibaigęs (XX- oji Konstitucijos pataisa, 1 sk.), 2) miršta, 3) Kongreso narys atsistatydina iš užimamų pareigų, 4) apkaltos proceso tvarka yra pašalinamas iš užimamų pareigų (Konstitucijos 1 str. 3 sk. 7 d.). Kalbant apie Kongreso nario įgaliojimų pabaigą suėjus

[151] Forte, D. F., *et. al. supra* note 83, p. 100.
[152] *Ibid.*, p. 103.
[153] *Ibid.*, p. 105.

kadencijos terminui, svarbu paminėti, kad anstesniųjų Kongreso narių įgaliojimai pasibaigia tik prisiekus naujai išrintiems Kongreso nariams. Apkaltos proceso tvarka Kongreso narys gali būti atleistas iš pareigų ir jam gali būti uždrausta užimti garbės, oficialias ar apmokamas pareigas Jungtinių Valstijų tarnyboje (Konstitucijos 1 straipsnio 3 skyriaus 7 dalis).

Apibendrinant, galime teigti jog Kongreso nario teisinį statusą atskleidžia jo pareigų, įgaliojimų pradžios ir pabaigos momentai bei veiklos garantijų visuma.

6. KONGRESO TEISINIAI SANTYKIAI SU JAV PREZIDENTU

6.1 Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidento teisinis statusas

Siekiant atskleisti JAV Kongreso teisinius santykius su JAV Prezidentu, svarbu aptarti JAV Prezidento teisinį statusą, įgaliojimus, Prezidento veiklos garantijas bei veiklos pasibaigimo pagrindus.

Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos 2 straipsnio 1 ir 2 skyrius numato du Prezidento teisinio statuso šaltinius: Konstituciją ir įstatymus. Didžioji dalis normų, kuriomis nustatomas JAV Prezidento teisinis statusas išdėstomos Konstitucijos 2 straipsnyje. Tačiau šiame straipsnyje Prezidento įgaliojimai apibrėžiami gana abstrakčiai ir neišbaigtai. Pavyzdžiui, Konstitucijos 2 straipsnio 2 skyrius įtvirtina nuostatą jog Prezidentas yra ginkluotųjų pajėgų vadas, tačiau nenumato aiškių įgaliojimų ribų, leidžiančių suprasti, ką Prezidentas turi teisę daryti, o ko ne. Mūsų nuomone, visapusiškai Prezidento teisinį statusą apibrėžia Konstitucija, jos pataisos, konstituciniai papročiai, įstatymai bei teismų precedentai, kuriuose ypač aiškiai atskleidžiamos Prezidento įgaliojimų ribos.

Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidento instituciją, nors ir lakoniškai, įtvirtina Konstitucijos 2 straipsio 1 skyrius – „vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentui. Jis eina pareigas ketverius metus ir kartu su viceprezidentu, renkamu tokiam pat laikui“. Tokia lakoniška formuluote siekta įtvirtinti vykdomosios valdžios administracinį stabilumą bei efektyvumą. „Federalistų raštuose“ (Nr. 70) *A. Hamilton* teigė, kad pagrindiniai vykdomosios valdžios uždaviniai – teisės vykdymo užtikrinimas bei užsienio politika ir tik nepriklausoma vienasmenė institucija gali efektyviausiai koordinuoti šias sferas[154].

Kandidatui į JAV Prezidento postą Konstitucija numato sėslumo, amžiaus ir pilietybės pagal kilmę reikalavimą (Konstitucijos 2 str. 2 skyrius). Pagal XII – ąją Konstitucijos pataisą analogiški reikalavimai keliami ir viceprezidentui. Reikalavimai viceprezidentui, mūsų nuomone, yra visiškai pagrįsti, atsižvelgiant į potencialią galimybę viceprezidentui laikinai eiti Prezidento pareigas. Konstitucija nenumato Prezidento kadencijų skaičiaus, tačiau nuo pirmojo Prezidento *G. Washington* valdymo laikotarpio formavosi dviejų kadencijų paprotys, kurį sulaužė *F. Ruzvelt*, kandidatavęs ir išrinktas 4 kartus iš eilės. Dėl šios priežasties 1951 m. buvo priimta XXII – oji Konstitucijos pataisa ribojanti Prezidento kadencijų skaičių iki dviejų[155].

---

[154] Butvilavičius, D., *supra* note 23, p.392–393.

[155] Birmontienė, T., *et al. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, p. 40.

JAV Konstitucijos XX – oje pataisoje[156] numatyta, kad Prezidento įgaliojimų pradžios momentas yra ankstesniojo Prezidento įgaliojimų pabaigos momentas, tačiau, kad naujai išrinktas Prezidentas galėtų pradėti eiti savo pareigas, Konstitucija numato jam pareigą prisiekti (Konstitucijos 2 straipsnis, 1 skyrius). Matome, jog tik po priesaikos Prezidentas įgyja teisę oficialiai vykdyti Prezidento įgaliojimus.

Prezidento įgaliojimai. Konstitucijos 2 straipsnyje aiškiai įtvirtinami šie Prezidento įgaliojimai: 1) Prezidentas yra vyriausiasis Jungtinų Valstijų kariuomenės, karinio jūrų laivyno ir valstijų nacionalinės gvardijos (kai ji šaukiama į tikrąją Jungtinių Valstijų tarnybą) vadas; 2) jis gali reikalauti iš kiekvieno vykdomosios valdžios padalinio vadovo raštu pareikšti nuomonę bet kuriuo esančiu jo kompetencijoje klausimu; 3) jis turi teisę teikti absoliučią ar sąlyginę malonę asmenims, pažeidusiems Jungtinių Amerikos Valstijų įstatymus, išskyrus apkaltos atvejus; 4) Prezidentas turi teisę, patariant ir pritariant Senatui, sudaryti tarptautines sutartis, jei joms pritaria du trečdaliai dalyvaujančių senatorių; 5) patariant ir pritariant Senatui jis, siūlo ir skiria ambasadorius, kitus įgaliotus atstovus ir konsulus, Aukščiausiojo Teismo teisėjus ir visus kitus Jungtinių Valstijų pareigūnus, dėl kurių skyrimo Konstitucijoje nėra kitų nurodymų ir kurių pareigybės numatytos įstatymo. Tačiau Kongresas gali įstatymu suteikti teisę skirti tokius žemesniuosius pareigūnus, kuriuos laikys reikalingais, pačiam Prezidentui, teismams ar valdžios padalinių vadovams; 6) Prezidentas turi teisę skirti pareigūnus į visas laisvas tarnybos vietas, atsirandančias tarp Senato sesijų, suteikdamas jiems įgaliojimus iki artimiausios Senato sesijos pabaigos; 7) Prezidentas reguliariai pateikia Kongresui ataskaitą apie Sąjungos padėtį ir rekomenduoja jam svarstyti tokias priemones, kurias laiko reikalingomis ir naudingomis; 8) Ypatingais atvejais Prezidentas gali sušaukti abejus rūmus arba vienus iš jų, o jeigu rūmai nesutaria dėl sesijų laiko, jis gali sušaukti juos tokiu laiku, koks jam atrodo reikalingas; 9) Prezidentas priima ambasadorius ir kitus oficialius pareigūnus; 10) Prezidentas rūpinasi, kad būtų sąžiningai laikomasi įstatymų; 11) Prezidentas tvirtina visų Jungtinių Valstijų pareigūnų įgaliojimus.

Prezidento įgaliojimai įstatymų leidybos procese. Konstitucijos 2 straipsnis *expresis verbis* nenumato Prezidento įgaliojimų įstatymų leidybos procese. Tačiau analizuodami įstatymų leidybos procesą Konstitucijos 1 straipsnio 7 skyriuje matome įtvirtintą prezidento teisę teikti pastabas ir pasiūlymus dėl įstatymų projektų: visi įstatymų pojektai, priimti Atstovų Rūmų ir Senato, prieš pradėdami galioti turi būti pateikti pasirašyti JAV Prezidentui. Jei Prezidentas įstatymų projektui pritaria, jį pasirašo, jei ne, grąžina pateikdamas savo pastabas rūmams, pasiūliusiems šį įstatymo projektą; šie rūmai įrašo prezidento pastabas į savo protokolą ir įstatymo projektą svarsto iš naujo. Jei po pakartotinio svarstymo įstaymo projektas dar kartą

[156] Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija. Vienna: USIA Regional Program Office.

priimamas dviejų trečdalių šių rūmų narių balsų dauguma, jis su Prezidento pastabomis siunčiamas į kitus rūmus, kurie jį taip pat svarsto iš naujo. Pritarus dviems trečdaliams ir šių rūmų narių, įstatymo projektas tampa įstatymu. Konstitucija taip pat numato situaciją, kada teisės aktas tampa įstatymu be Prezidento parašo – jeigu Prezidentas per dešimt dienų, neskaičiuojant sekmadienių, po to, kai jam buvo pateiktas įstatymo projektas, jo negražina Kongresui, įstatymo projektas tampa įstatymu ir be Prezidento parašo. Prezidento įgaliojimai įstatymų leidybos procese plačiau bus aptarti kitame skyrelyje, atskleidžiant Prezidento ir Kongreso teisinius santykius.

Nors aukščiau išvardinti Prezidento įgaliojimai gana konkretūs, tačiau Konstitucija nepateikia aiškaus įgaliojimų turinio ar jų ribų. Pavyzdžiui, Konstitucijos 2 straipsnis Prezidentą skelbia vyriausųjų karinių pajėgų vadu, tuo tarpu Konstitucijos I straipsnis teisę „skelbti karą [...], rinkti ir išlaikyti kariuomenę [...] ar priimti sausumos ir jūrų pajėgų valdymo ir tvarkymo taisykles“ išimtinai suteikiama tik Kongresui. Šie probleminai įgaliojimų atribojimo aspektai per laiką buvo atskleisti Aukščiausiojo teismo praktikoje. Išsamiai Prezidento įgaliojimus atskleidė Aukščiausiojo Teismo teisėjas *R. Jackon* savo atskirojoje nuomonėje byloje *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (1952 m.), kurioje jis tvirtino, kad Prezidento galios yra kintančios, priklausomai nuo sąveikos ar jos nebuvimo su Kongresui suteiktais įgaliojimais. Pagrįsdamas savo nuomonę *R. Jackon* Prezidento įgaliojimus atskleidė per trijų pakopų schemą[157]: 1) Kai Prezidentas veikia pagal tiesiogiai ar numanomai Kongreso jam deleguotus įgaliojimus, Prezidento galios yra maksimalios, nes jos apima teises, kurias turi pats Prezidentas bei teises, kurias jam gali deleguoti Kongresas. Jei esant šioms aplinkybėms Prezidento priimtas teisės aktas pripažįstamas antikonstituciniu, vadinasi federalinė valdžia, kuri yra suprantama kaip nedalomas vienetas, neturi pakankamai galių. 2) Kai Prezidentas veikia nesant aiškių ar numanomų jam Kongreso suteiktų įgaliojimų, Prezidentas gali vadovautis tik savo individualiomis galiomis. Tais atvejais, kai egzistuoja neaiški sutampančių Prezidento ir Kongreso įgaliojimų „teritorija“ Prezidentas savo iniciatyva gali imtis priemonių, tik Kongreso neveikimo ar abejingumo kontekste. Reikia paminėti, kad teisinėje literatūroja *R. Jackon* pozicija šiuo atžvilgiu interpretuojama ir taip, kad „bent ypatingais nacionalinio saugumo atvejais – kaip Youngstown – individualūs Konstituciniai apribojimai vykdomajai valdžiai, priimant teisės aktus, savo esme atitinkančius teisėkūrą, neturėtų būti griežtai taikomi.“[158] 3) Kai Prezidentas imasi veiksmų, nesuderinamų su Kongreso išreikšta ar numanoma valia. Esant šioms aplinkybėms Prezidento galios yra žemiausiame lygyje, tokiu atveju jis gali remtis tik savo paties konstituciniais įgaliojimais ir konkrečiais atvejais neturi teisės kėsintis į Kongreso konstitucinius

[157] Dorf, M. C.; Morrison T. W. *The Oxford Introductions to U.S. Law. Constitutional law.* New York: Oxford University Press, Inc., 2000, p. 108–111.
[158] *Ibid*., p. 108.

įgaliojimus. *R. Jackson* nuomone, vienintelis būdas teismams palaikyti vykdomosios valdžios veiksmus, tai konkrečiu atveju apriboti Konkreso įgaliojimus. Tačiau teismas siekdamas išsaugoti konstitucinės sistemos pusiausvyrą turi būti ypač kruopštus ir atsargus tokiose situacijose vertindamas Prezidento pretenzijas. *R. Jackson* atskleista Prezidento įgaliojimų struktūra tiksliai nenurodo, kuriuos klausimus spręsti Konstitucija paveda išimtinai tik Prezidento kompetencijai, o Kongreso sprendimų priėmimo teisę juose riboja. Tačiau eilėje bylų prieš ir po *Youngstown* Aukščiausiasis Teismas konstatavo, jog Konstitucijos Prezidentui deleguotoje užsienio reikalų srityje, Prezidentas yra valstybės išimtinai „vienintelis organas“ *(ang. „sole organ“)* priimantis sprendimus[159].

Prezidento veiklos garantijos. Konstitucijos 2 straipnsio 1 dalies 7 skyrius įtvirtina Prezidento teisę už savo tarnybą gauti atlyginimą, kuris negali būti padidintas ar sumažintas tuo laikotarpiu, kuriam jis išrinktas. Tuo pačiu Konstitucija įtvirtina Prezidentui draudimą gauti kokį kitą atlygį iš Jungtinių Valstijų ar kurios nors valstijos. Teisinėje literatūroje Prezidento atlyginimas traktuojamas kaip veiklos nepriklausomumo garantas, kuris užtikrina efektyvų valdžių padalijimo mechanizmo funkcionavimą[160]. Draudimas sumažinti ar padidinti Prezidento užmokestį ir draudimas gauti bet kokį kitą atlygį iš Jungtinių Amerikos Valstijų ar atskirų valstijų eliminuoja Kongreso ar valstijų galimybę paveikti Prezidento sprendimus. Šie draudimai užtikrina Prezidento nešališkumą visų valstybės institucijų ir subjektų atžvilgiu.

Nors JAV Konstitucija nekalba apie Prezidento imunitetą, tačiau jis išvedamas iš valdžių padalijimo principo. Konkretūs Prezidento imuniteto ribojimai per laiką buvo atskleisti Aukščiausiojo Teismo praktikoje. Aukščiausiasis Teismas savo praktikoje atskleidė jog dėl užimamų pareigų specifikos Prezidentas turi visišką imunitetą nuo civilinės atsakomybės, kuri atsirado vykdant oficialius Prezidento įgaliojimus ir priešingai – neturi net laikino imuniteto nuo civilinės atsakomybės, kurią lėmė Prezidento veiksmai prieš užimant valstybės vadovo pareigas[161]. Prezidento imunitetas nuo baudžiamosios atsakomybės, tol kol jis eina Prezidento pareigas, implicitiškai kildinamas iš Konstitucijos. Imunitetas nuo baudžiamosios atsakomybės konstitucinėje doktrinoje suprantamas kaip vienas iš valstybės vadovo veiklos garantų[162]. Prezidento įgaliojimams nutrūkus jis gali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn įstatymų nustatyta tvarka.

Prezidento įgaliojimų pabaiga. Konstitucijos 2 straipsnio 1 skyrius numato jog Prezidento įgaliojimai nutrūksta jeigu: 1) Prezidentas pašalinamas iš pareigų, 2) miršta, 3) atsistatydina arba nebegali toliau eiti savo pareigų. Prezidento pašalinimo iš pareigų procedūrą

[159] Dorf, M. C.; Morrison T. W., *supra* note 157, p. 110.
[160] Butvilavičius, D., *supra* note 23, p. 400.
[161] *Ibid.*, p. 401.
[162] *Ibid.*

detalizuoja pati Konstitucija (1 str. 3 skyrius, 2 str. 4 skyrius), numatydama jog galima Prezidentą pašalinti iš pareigų jei jis pripažįstamas kaltas dėl valstybės išdavimo, kyšininkavimo ar kito sunkaus arba nesunkaus nusikaltimo padarymo. Šiuo atveju svarbu paminėti, kad apkaltos iniciatyvos teisė priklauso Atstovų Rūmams, o teisė svarstyti apkaltos bylas išimtinai Senatui. Apkaltos tvarka Prezidentas gali būti tik atleistas iš pareigų ir jam gali būti uždrausta užimti garbės, oficialias ar apmokamas pareigas Jungtinių Valstijų tarnyboje (Konstitucijos 1 straipsnio 3 skyriaus 7 dalis). Prezidentui apkaltos procesas Jungtinių Valstijų istorijoje buvo pradėtas tik du kartus, tačiau nė vienu atveju Prezidentas nebuvo pripažintas kaltu[163]. Prezidentui atsistatydinus ar laikinai negalint eiti pareigų, Prezidento įgaliojimus vykdo viceprezidentas iki bus pašalintos priežastys trukdančios Prezidentui vykdyti savo pareigas arba kol bus išrinktas naujas Prezidentas (Konstitucijos 2 str. 1 sk.).

Apibendrinant, galime teigti jog Prezidento teisinį statusą atskleidžia jo pareigų, įgaliojimų, atsakomybės bei veiklos garantijų visuma.

6.2 Kongreso ir Prezidento teisiniai santykiai

Daugelyje veiklos sričių Konstitucija įtvirtina Kongreso ir Prezidento nenutrūkstantį bendradarbiavimą, numatydama šiems valdžioms organams tolygius įgaliojimus. Tokiu būdu įgyvendinama stabdžių ir atsvarų sistema, kai viena valdžios šaka turi efektyvias priemones neutralizuoti ar pristabdyti kitą valdžios šaką. Toliau šiame darbe trumpai bus aptariami Kongreso ir Prezidento teisiniai santykiai bei įgaliojimai konkrečiose veiklos srityse: įstatymų leidybos, valstybės valdžios pareigūnų skyrimo procese bei užsienio politikos srityje.

6.2.1 Prezidento veto teisė

Pasak *J. Madison*, Prezidento veto teisė yra apsauga nuo Kongreso kėsinimųsi perimti daugiau galių iš kitų valstybės valdžios institucijų nei pati Konstitucija Kongresui suteikia ir tuo pačiu saugo nuo turiniu ar forma nekokybiškų įstatymų priėmimo[164].

Kaip buvo minėta anskčiau, Konstitucijos 1 straipsnio 7 skyrius numato, jog visi įstatymų pojektai, priimti Atstovų Rūmų ir Senato, prieš pradėdami galioti, turi būti pateikti pasirašyti JAV Prezidentui. Jei Prezidentas įstatymų projektui pritaria, jį pasirašo, jei ne, grąžina pateikdamas savo pastabas rūmams, pasiūliusiems šį įstatymo projektą; šie rūmai įrašo Prezidento pastabas į savo protokolą ir įstatymo projektą svarsto iš naujo. Jei po pakartotinio

[163] Butvilavičius, D., *supra* note 23, p. 403.
[164] Krent, H. J. *Presidental Powers.* New York and London: New York University Press, 2005, p. 17.

svarstymo įstatymo projektas dar kartą priimamas dviejų trečdalių šių rūmų narių balsų dauguma, jis su prezidento pastabomis siunčiamas į kitus rūmus, kurie jį taip pat svarsto iš naujo. Pritarus dviem trečdaliams abejų rūmų narių, laikoma, jog Prezidento veto buvo įveiktas ir įstatymo projektas tampa įstatymu. Tuo pačiu minėtas Konstitucijos straipsnis numato, jog tuo atveju, kai per dešimties dienų terminą, skirtą įstatymo projektui pasirašyti, Kongreso sesija atidedama, įstatymo projektas netampa įstatymu ir norint jį priimti jis turi būti priimamas iš naujo, laikantis taisyklių ir sąlygų, taikomų įstatymų projektui. Ši veto rūšis teisinėje literatūroje dar vadinama „kišeniniu veto“[165].

Akivaizdu, kad JAV Prezidentas, naudodamasis veto teise, turi veiksmingą priemonę įtakoti įstatymų turinį ar bent dėl jo derėtis su Kongresu ir taip koreguoti jo darbotvarkę. Vien neoficialiai išreikštas Prezidento nepritarimas įstatymo projektui, gali paskatinti Kongresą net atsisakyti tam tikrų įstatymų leidybos planų. Įvertinus tai, kad Prezidento veto teisė gali būti įveikiama tik dviejų trečdalių abejų Kongreso rūmų narių balsų dauguma, galime teigti, jog JAV Prezidento veto teisė yra gana sunkiai įveikiama ir Prezidentas turi svarią įtaką įstatymų leidyboje. Tai patvirtina ir ankstyvoji Jungtinių Amerikos Valstijų istorija: Prezidentas *A. Jackson* savo kadencijos laikotarpiu veto teise pasinaudojo 12 kartų ir nė karto jo veto Kongrese nebuvo įveiktas[166].

Negana to, Konstitucijos 2 straipsnio 3 skyrius numato, jog Prezidentas reguliariai informuoja Kongresą apie Sąjungos padėtį ir rekomenduoja jam svarstyti tai, ką laiko reikalinga ir naudinga įgyvendinti. Konstitucijos analizė leidžia suvokti, kad Konstitucijoje įtvirtinama tiek Prezidento pareiga, tiek teisė teikti rekomendacijas Kongresui. Šioje srityje Prezidentas turi plačią diskrecijos teisę apsispręsti kokiais klausimai teikti rekomendacijas ar jų neteikti. Šiuo atveju Kongresas neturi jokių teisinių priemonių versti Prezidentą rekomenduoti tam tikru klausimu priimti teisės aktą. Visgi Prezidento „teisė rekomenduoti“ yra probleminis klausimas. Praktikoje, Kongresas iš vykdomųjų agentūrų, kaip kompetetingų ir savo sritį geriausiai išmanančių institucijų, dažnai reikalauja tam tikru klausimu pateikti įstatymų leidybos rekomendacijas[167]. Tačiau Prezidentas *G. W.* Bushas yra pabrėžęs, kad visos vykdomųjų agentūrų teikiamos rekomendacijos Kongresui privalo būti aprobuotos Prezidento ir tokiose situacijose Kongresas neturi teisėtų įgaliojimų reikalauti rekomendacijų iš Prezidento ar vykdomųjų agentūrų[168].

[165] Butvilavičius, D., *supra* note 23, p. 395.
[166] Krent, H. J., *supra* note 164, p. 18.
[167] Forte, D. F., *et. al.*, *supra* note 83, p. 83–84.
[168] *Ibid*., p. 84.

J. Madison Federalistų raštuose[169] (Nr. 47) Prezidento teisę rekomenduoti aiškino kaip neoficialią Prezidento teisę inicijuoti įstatymo leidybą. Tuo tarpu Aukščiausiasis Teismas savo precedentuose apibrėžė „teisės rekomenduoti" ribas. Nagrinėdamas bylą *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*[170] (1952 m.) Aukščiausiasis Teismas pabrėžė, jog Prezidentas neturi teisės priimti įstatymų galią atitinkančių teisės aktų ir jam suteikta rekomendacijos teisė yra tik viena iš Prezidento funkcijų. Prezidento rekomenduotas teisės aktas privalo praeiti visas teisėkūros stadijas Kongrese. Analogiškos priežastys buvo nurodytos byloje *Clinton v. City New York* (1998 m.), kurioje Aukščiausiasis Teismas konstatavo, jog Eilutės veto įstatymas prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintai įstatymų leidybos procedūrai, todėl yra antikonstitucinis.[171] Eilutės veto įstatymas suteikė Prezidentui teisę vetuoti tam tikras įstatymo eilutes, neužkirsdamas kelio įstatymo įsigaliojimui.[172] Šiuo įstatymu Prezidentui buvo suteikti platesni įgaliojimai įstatymų leidybos procese, nei pati Konstitucija jam numatė. Prezidentas, pasinaudojęs Eilutės veto, iš esmės galėdavo pakeisti įstatymo projekto turinį, kuris buvo pateiktas jam pasirašyti. Svarbu paminėti, kad Prezidento veto teisė nėra absoliuti. Aukščiausiasis Teismas 1798 m. byloje *Hollingsworth v. Virginia* pažymėjo, kad Prezidentas neturi teisės vetuoti Konstitucijos pataisų[173].

Siekiant išsamiai atskleisti JAV Prezidento veto, mūsų nuomone, tikslinga aptarti ir palyginti užsienio šalių Prezidentų veto teisės turinį.

Turime sutikti su G. Mesonio nuomone, kad sunkiai įveikiama veto teisė yra prezidentinio valdymo modelio bruožas[174]. Pavyzdžiui, Lenkijos Respublikos Konstitucijos 122 straipsnis[175] taip pat įtvirtina sunkiai įveikiamą veto teisę: Prezidentas gali motyvuotai perduoti įstatymą Seimui pakartotinai svarstyti. Seimui pakartotinai priėmus įstatymą 3/5 balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatyme nustatyto deputatų skaičiaus, jis laikomas priimtu. Jungtinės Amerikos Valstijos yra laikoma prezidentine respublika. Tuo tarpu parlamentinėse valstybėse įtvirtinamas silpnas ar lengvai įveikiamas prezidento veto: Prancūzijoje Prezidento veto teisė įveikiama paprastąja parlamento narių balsų dauguma[176], Estijos Prezidento veto teisės įveikimui Konstitucija nenumato jokių papildomų reikalavimų – vetuotam įstatymui galioja bendroji įstatymų priėmimo procedūra (Estijos Respublikos Konstitucijos 73 str., 107 str.). Lietuvos Prezidento veto teisė taip pat yra laikoma silpna – Konstitucijos 72 straipsnyje

[169] Forte, D. F., *et. al.*, *supra* note 83, p. 84.
[170] Dorf, M. C.; Morrison T. W., *supra* note 157, p. 112.
[171] Butvilavičius, D., *supra* note 23, p. 396.
[172] *Ibid.*
[173] Hollingsworth v. Virginia, 3 U.S. 378 (1798) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-20]. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=3&invol=378>.
[174] Mesonis, G. Prezidento veto stabdžių ir atsvarų sistemoje: efektyvumo teorinės ir praktinės prielaidos. *Jurisprudencija*. 2005, 64(56): 86.
[175] Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, p. 234–235.
[176] Mesonis, G., *op. cit.*

įtvirtinta nuostata, jog pakartotinai Seimo apsvarstytas įstatymas laikomas priimtu, jeigu už jį balsavo daugiau kaip ½ visų Seimo narių, ir praktikoje buvo daug kartų nesunkiai įveikta[177].

Sistemiškai išanalizavę Konstitucijos straipsnius bei Aukščiausiojo Teismo precedentus, susijusius su Prezidento veto teise, galime teigti, kad Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidento veto yra svarus ginklas derantis su Kongresu dėl įstatymų turinio. Tuo pačiu, Konstitucija netiesiogiai suteikia įstatymų leidybos iniciatyvos teisę numatydama Prezidentui plačią diskrecijos teisę rekomenduoti Kongresui svarstyti tai, ką mano esant reikalinga įgyvendinti.

6.2.2 Valstybės valdžios pareigūnų skyrimas

Federalistų raštuose Prezidento pareiga, Senato pritarimu, skirti svarbiausius valstybės valdžios pareigūnus, yra suprantama kaip vienas iš stabžių ir atsvarų sistemos elementų. Federalistų tikslas buvo įtvirtinti valdžių pusiausvyrą, kuriai esant būtų užkardyta vykdomosios valdžios tironija ir įstatymų leidžiamosios valdžios kontrolė pareigūnų skyrimo procese.[178]

Konstitucija paveda Prezidentui, Senatui patarus ir pritarus, skirti ambasadorius, kitus oficialius tarnautojus, konsulus, Aukščiausiojo teismo teisėjus ir visus kitus Jungtinių Valstijų pareigūnus, kurių skyrimo nuostatų Konstitucijoje nėra ir kurių pareigas nustato įstatymas (Konstitucijos 2 str. 3 skyrius). Skiriant valstybės valdžios pareigūnus Konstitucija įtvirtina tris veiksmus: Prezidento teikiama pareigūno nominacija, Senato siūlymas ir pritarimas bei oficialus pareigūno paskyrimas, Prezidentui pasirašant įsakymą. Straipsnio analizė leidžia iškelti tokius klausimus: ar Prezidentas turi neribotą teisę nominuoti kandidatą, ar visgi Konstitucija įpareigoja jį siekti Senato patarimo ir ar Senatas turi neribotą teisę atmesti Prezidento teikiamą kandidatūrą?

Pareigūnų skyrimo praktika atskleidė, jog Prezidentas turi neribotą teisę nominuoti kandidatą, jis nėra saistomas Senato pasiūlymo[179]. Analogiškai Konstitucinės nuostatos formuluotė Senatui suteikia galimybę atmesti Prezidento teikiamą kandidatūrą dėl bet kokių priežasčių. Visgi, *A. Hamilton* Federalistų raštuose (Nr. 76, 77)[180] pabrėžė, jog Senatas yra labiau saistomas moralinės pareigos pritarti Prezidento pasirinkimui ir turėtų atmesti tik tą kandidato nominaciją, kurios nepritarimui turi konkrečių ir svarių priežasčių.

Konstitucija 2 straipsnyje aptariamus valstybės valdžios pareigūnus skirsto į dvi kategorijas: oficialius tarnautojus skiriamus Prezidento, Senatui patarus ir pritarus, bei

---

[177] Vinkleris, P. *Lietuvos Respublikos prezidento statusas ir įgaliojimai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002, p.148.
[178] Forte, D. F., *et. al.*, *supra* note 83, p. 270.
[179] Krent, H. J. *supra* note 164, p. 24–25.
[180] The Federalist Papers No. 76 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-26]. <http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_76.html>; The Federalist Papers No. 77 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-26]. <http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_77.html>.

žemesniuosius Jungtinių Valstijų tarnautojus, kuriuos Senatui patarus ir pritarus Kongresas savo iniciatyva įstatymu paveda skirti Prezidentui, teismams arba departamentų vadovams. Federalistų raštų autoriai nenubrėžė ribos tarp pareigūnų, kurie yra laikomi oficialiais tarnautojais, ir pareigūnų, kurie laikomi žemesniaisiais tarnautojais[181]. Konstitucijos teksto ir teisinės literatūros[182] analizė leidžia teigi, jog oficialiais tarnautojais laikomi sekretoriai, departamentų vadovai, ambasadoriai ir Aukščiausiojo Teismo teisėjai – visi tarnautojai, kuriuos skirti Prezidentui tiesiogiai paveda Konstitucija. Valdžios struktūroje, tarp šių tarnautojų ir Prezidento nėra jokios tarpinės grandies. Nei Prezidentas, nei sekretoriai ar kiti oficialūs tarnautojai nėra politiškai atsakingi Kongresui. Šioje vietoje turime išskirti departamentų vadovus, nes Aukščiausiasis Teismas pripažino, jog jie iš dalies yra atskaitingi ir Kongresui, esminė nuostata – kad nebūtų pažeista tiesioginė subordinacija administracijos vadovui t.y. Prezidentui[183]. Kalbant apie žemesniuosius tarnautojus, teismai precedentuose, kaip ir Federalistų raštų autoriai, nesuformavo vieningos oficialios žemesniojo tarnautojo sampratos, bet sprendė šį klausimą individualiai kiekvienoje byloje. Byloje *Morrison v. Olson* (1988 m.) teismas nurodė faktorius apibūdinančius žemesniojo tarnautojo statusą t.y. tarnautojo pareigų turinys ir įgaliojimų ribos, kadencijos trukmė bei pašalinimo iš užimamų pareigų procedūra inicijuojama ne Prezidento, bet žemesnius vykdomosios valdžios įgaliojimus turinčio tarnautojo. Tuo tarpu byloje *Edmond v. United states* (1997 m.) teismas pabrėžė, jog žemesniaisiais tarnautojais yra laikomi tokie tarnautojai, kurių darbas tiesiogiai ar netiesiogiai yra koordinuojamas ir prižiūrimas vadovo, kurį Senato siūlymu ir pritarimu paskyrė Prezidentas.

Oficialiųjų ir žemesniųjų tarnautojų skyrimo mechanizmas yra identiškas, tačiau skiriant žemesniuosius valstybės tarnautojus ar siekiant juos atleisti Kongresas turi daugiau galimybių daryti įtaką Prezidento pasirinkimui.

Konstitucija numato, jog Kongresas steigia valstybės valdžios institucijas, o Prezidentas nominuoja ir skiria institucijų oficialius tarnautojus. Kongresas, vadovaudamasis Konstitucijos 1 straipsnio 8 skyriaus 18 punktu dažnai pasinaudoja teise numatyti reikalavimus, kuriuos privalo atitikti valstybės valdžios tarnautojas, tokiu būdu ribodamas Prezidento kandidatų pasirinkimą. Prezidentas *A. Jackson* protestavo, tvirtindamas, kad tokie Kongreso ribojimai yra konstitucinės Prezidento teisės nominuoti valstybės tarnautoją pažeidimas[184]. Aukščiausiojo Teismo praktika šiuo klausimu yra kryptinga, tačiau nevienalytė. Byloje *Buckley v. Valeo* (1976 m.) Aukščiausiasis Teismas pažymėjo, jog Kongresas neturi teisės nominuoti ar skirti pareigūną, tačiau gali numatyti reikalavimus kandidatui. Teismas nenubrėžė aiškios ribos, kokio tikslumo ir

[181] Forte, D. F., *et. al.*, *supra* note 83, p. 274.
[182] *Ibid.*, p. 272.
[183] Kalinauskas, G., *supra* note 1, p. 55.
[184] Forte, D. F., *et. al.*, *op. cit.*, p. 270.

griežtumo kriterijus Kongresas gali numatyti, kad nebūtų pažeista Prezidento teisė pasirinkti kandidatą. Aiškesnė pocizija suformuluota byloje *Myers v. United States* (1926 m.), kurioje Aukščiausiasis Teismas konstatavo, kad Kongreso nustatyti reikalavimai kandidatui negali taip apriboti ir suvaržyti Prezidento pasirinkimo tiesės, kad taptų tiesioginiu nurodymu Prezidentui, ką nominuoti. Tuo tarpu byloje *Public Citizen v. U.S. Department of Justice* (1989 m.) teisėjas *J. A. Kennedy* pabrėžė, jog Prezidento teisė skirti pareigūną yra išimtinai jam suteikta teisė, kurią gali riboti tik Konstitucijos 1 straipsnio 6 skyriuje įtvirtintas pareigų nesuderinamumas. Teismų precedentai šiuo klausimu atskleidžia dinamišką Prezidento ir Kongreso santykį. Kongresas turi teisę nenustatyti, nustatyti bendrus arba ypač griežtus reikalavimus oficialiems tarnautojams, nepažeisdamas, bet palikdamas Prezidentui minimalią pasirinkimo teisę.

Prezidentas turi teisę skirti pareigūnus į visas laisvas tarnybos vietas, atsirandančias tarp Senato sesijų (Konstitucijos 2 str., 2 sk. 3 d.). Ankstyvuoju respublikos laikotarpiu konstitucinė nuostata „tarp Senato sesijų“ buvo suprantama formaliai, tačiau nuo 1921 m. susiformavo modernus požiūris, jog Prezidentas įgyja teisę skirti pareigūnus tuomet kai nėra realios galimybės gauti Senato pasiūlymo ir pritarimo dėl tarnautojo nominacijos t.y. Senato sesijos pertraukos metu, oficialiai besitęsiančiai Senato sesijai[185]. Pavyzdžiui, Prezidentas *J. Karter* skirdamas *J. McGarry* į Federalinę rinkimų komisiją pasinaudojo šia formalia nuostata, nors Senatas jau du kartus buvo nepritaręs *J. McGarry* kandidatūrai[186]. Siekdamas užkirsti kelią Prezidento piktnaudžiavimui, Kongresas Federaliniu laisvų darbo vietų reformos įstatymu *(angl. Federal Vacancies Reform Act of 1998*)[187] apribojo Prezidento teisę pasirinkti kandidatą ir nustatė terminą, tik kuriam suėjus Prezidentas gali skirti pareigūnus, remdamasis Konstitucijos 2 straipsnio 2 skyriaus 3 dalimi. Teismų praktikoje Prezidento teisė skirti pareigūną remiantis Konstitucijos 2 straipsnio 2 skyriaus 3 dalimi, nors Senatas nėra oficialiai baigęs sesijos, yra interpretuojama skirtingai: vienu atveju Teismas atsižvelgdamas į ypatingą situaciją pripažįsta, kad paskyrimas praėjus vos trims dienoms nuo Senato paskelbtos pertraukos yra pagrįstas ir teisėtas, kitu atveju pripažįsta, jog paskyrimas laikomas antikonstituciniu[188]. Mūsų nuomone, esminė nuostata, kurią atskleidžia teismų praktika yra tai, jog Prezidentas, skirdamas pareigūnus Senato sesijos pertraukos metu, ir Kongresas, nustatydamas apribojimus Prezidentui įgyvendinti šią savo teisę, privalo laikytis nepiktnaudžiavimo savo teise bei valdžių padalijimo principų.

Kongresas, esant tam tikroms aplinkybėms, gali riboti Prezidento teisę atleisti vykdomosios valdžios tarnautojus, tačiau Konstitucija nenumato Senato pritarimo ir siūlymo mechanizmo atleidžiant vykdomosios valdžios pareigūnus. Kongresas turi teisę, esant

[185] Forte, D. F., *et. al.*, *supra* note 83, p. 274.
[186] Krent, H. J., *supra* note 164, p. 36.
[187] Krent, H. J., *op. cit.*, p. 35.
[188] Forte, D. F., *et. al.*, *op. cit.*, p. 274.

Konstituciniams pagrindams, Prezidentą, sekretorius ar kitus Jungtinių Valstijų pareigūnus pašalinti iš užimamų pareigų tik apkaltos proceso tvarka (Konstitucijos 2 str. 4 skyrius). Byloje *Myers v. United States* (1926 m.) Aukščiausiasis Teismas pažymėjo, kad Kongresas negali reikalauti jog, Prezidentas, atleisdamas vykdomosios valdžios tarnautoją, būtų įpareigotas siekti Senato sutikimo. Prezidentas turi neribotą galią atleisti vykdomiosios valdžios pareigūnus. Šią teisę aiškiai atskleidė Aukščiausiasis teismas byloje *Myers v. Fitzgeral* (1982 m.), kurioje Prezidentui Konstitucijos 2 straipsnyje suteiktų vykdomosios valdžios įgaliojimų turinį teismas interpretavo kaip „Prezidento galių kontroliuoti ir atleisti iš pareigų vykdomosios valdžios pareigūnus šaltinį“[189]. Visgi, byloje *Myers v. United States* (1926 m.) Aukščiausiasis Teismas pažymėjo, kad Kongresas turi teisę apriboti Prezidento galimybę atleisti žemesniuosius tarnautojus.

Pasinaudodamas Konstitucijos suteikta teise skirti pareigūnus Prezidentas suburia ratą valstybės valdžios tarnautojų, kurie veiksmingai padeda įgyvendinti jam pavestas konstitucines pareigas. Nors Aukščiausiasis Teismas precedentuose nepaliko jokių abejonių, kad Kongresas neturi teisės tiesiogiai skirti pareigūnų, visgi praktikoje matome probleminių situacijų dėl Kongreso ir Prezidento įgaliojimų apimties Konsitucijos 2 straipsnio kontekste.

Apibendrindami, galime daryti išvadą, jog Konstitucija Prezidentui renkantis kandidatą į kabineto narius suteikia teisę nominuoti bet kurį kandidatą, tačiau rinkdamasis žemesniuosius tarnautojus Prezidentas yra arba gali būti varžomas Kongreso numatytų reikalavimų kandidatui. Prezidentas, norėdamas atleisti vykdomosios valdžios pareigūną gali tai padaryti savo nuožiūra, jis nėra saistomas pareigos prašyti Senato pritarimo. Tačiau siekdamas atleisti žemesniuosius tarnautojus, Prezidentas gali tai padaryti tik esant svariai priežasčiai (*ang. good clause*), nes tokį apribojimą numato Kongresas.

6.2.3 Prezidento ir Kongreso teisiniai santykiai užsienio politikoje

Užsienio politikos srityje Konstitucija įtvirtina Kongreso ir Prezidento nenutrūkstantį bendradarbiavimą, numatydama šiems valdžios organams tolygius įgaliojimus. Kongresui Konstitucija paveda skelbti karą, reguliuoti prekybą su užsienio valstybėmis, rinkti ir išlaikyti kariuomenę, leisti įstatymus reikalingus tinkamai vykdyti įgaliojimus, kuriuos Konstitucija suteikia vykdomajai valdžiai (Konstitucijos 1 str. 8 sk. 4, 12, 13, 19 d.). O Prezidentą Konstitucija įpareigoja būti vyriausiuoju kariuomenės ir laivyno vadu, skirti ambasadorius, inicijuoti ir pasirašyti tarptautines sutartis (Konstitucijos 2 str. 2 sk.). *J. H. Krent* Kongreso ir Prezidento įgaliojimus užsienio politikoje suskirsto į tris kategorijas: 1) ekspicitiškai

[189] Butvilavičius, D., *supra* note 23, p. 393.

Konstitucijoje įtvirtinti Kongreso įgaliojimai 2) ekspicitiškai įtvirtinti prezidento įgaliojimai 3) įgaliojimai aiškiai nepavesti nei Kongresui, nei Prezidentui[190]. Galime teigti, jog didžioji dalis užsienio politikos klausimų atsiduria "pilkojoje zonoje" kur susikerta ir konkuruoja Prezidento ir Kongreso įgaliojimai, nes įgaliojimų ribos nėra aiškios. Todėl Prezidentas ir Kongresas nuolat tikrina įgaliojimų ribas. Siekiant atskleisti Kongreso ir Prezidento santykius užsienio politikos srityje toliau bus aptartos dvi pagrindinės užsienio politikos sferos: tarptautinės sutartys ir susitarimai bei abiejų valdžių įgaliojimai karinėje srityje. Kadangi šio darbo tikslas yra atskleisti Kongreso teisinį statusą, įgaliojimai užsienio politikos srityje bus nagrinėjami tik tokia apimtimi kiek to reikia, norint pasiekti šio darbo tikslą.

6.2.3.1 Tarptautinių sutarčių ratifikavimas ir vykdomosios valdžios susitarimų priėmimas

Prezidentas turi teisę, Senatui patarus ir pritarus, sudaryti sutartis, jeigu joms pritaria du trečdaliai posėdyje dalyvaujančių Senatorių (Konstitucijos 2 str. 2 sk 2 d.). Iš Konstitucinės formuluotės matome, jog sutarčių pasirašymas yra lygiaverčių dalyvių t.y. Prezidento ir Senato, bendradarbiavimo rezultatas. Mokslinėje literatūroje ši konstitucinė formuluotė grindžiama dviejomis priežastimis. Kadangi pasirašytos sutartys tampa valstybės teisinės sistemos dalimi, būtina, jog jų priėmimo ir įsigaliojimo procese dalyvautų įstatymų leidžiamoji valdžia. Antra, galima situacija, jog ratifikavus sutartį bus pakenkta JAV valstybės interesms, todėl siekiant to išvengti saugiklio vaidmuo pavedamas Senatui, kurio pareiga deramai apsvarstyti ir įvertinti sutarties įtaką, ne tik atskiroms valstijoms, bet ir visai šaliai. Nuostata, jog sutarčiai pritariama kvalifikuota Senato narių balsų dauguma taip pat yra laikoma visų valstijų interesų užtikrinimo garantu.[191] Prezidentas savarankiškai derasi dėl sutarties sąlygų ir ją pasirašo. Šis parašas yra tik preliminarus įsipareigojimas užsienio valstybei. Jei Senatas nuosekliai išnagrinėjęs sutartį jai pritaria visa apimtimi, ją ratifikuoja 2/3 posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma. Jei dėl tam tikrų punktų nesutinka, pasinaudodamas savo teise patarti, sutartį atmeta ir teikia pasiūlymus Prezidentui, kaip ją patobulinti.

Akivaizdu, tokiu mechanizmu įtvirtinamas lygiavertis bei nuolatinis valdžių bendradarbiavimas ir kompromiso ieškojimas dar iki oficialaus sutarties pateikimo Senatui. Galime teigti, jog Konstitucijos rengėjai siekė, kad sutarčių tvirtinimo procese Senato „pasiūlymas ir pritarimas" būtų nuoseklus sutarties įvertinimas ir pasiūlymų pateikimas, ne tik formalus pritarimas Prezidento pateiktam sutarties variantui.

[190] Krent, H. J., *supra* note 164, p. 86.
[191] Forte, D. F., *et. al.*, *supra* note 83, p. 263–264.

Konstitucijos 1 straipsnio 10 skyriaus 3 dalis susitarimus ir sutartis su užsienio valstybėmis įtvirtina kaip dvi atskiras kategorijas. Šioje vietoje svarbu atskleisti tarptautinių susitarimų ir sutarčių turinio skirtumus. Susitarimai su užsienio valstybėmis yra svarbūs, tačiau ne tokie reikšmingi kaip sutartys. Susitarimais sprendžiami antraeiliai klausimai[192]. Dėl mažesnės svarbos, Prezidentas tarptautinius susitarimus gali sudaryti savo nuožiūra, jiems nėra reikalingas Senato pritarimas. Mokslinėje literatūroje ar federalistų raštuose nepavyko rasti konkretaus atsakymo ką galime laikyti antraeilės svarbos klausimais, o kurie klausimai privalo būti sprendžiami sutartimis.

Pagal 1987 metais patvirtintą JAV Trečiosios Užsienio teisės sampratos korekcijos (*ang. Restatement (Third) of the Foreign Law of the United States*) 303 skyrių Prezidentas savarankiškai turi teisę sudaryti šiuos tarptautinius susitarimus: 1) susitarimai, sudaryti įgyvendinant išimtinai vienasmenius Prezidentui pavestus įgaliojimus; 2) susitarimai, sudaryti įgyventinant tarptautinę sutartį 3) susitarimai, sudaryti įgyventinant Kongreso priimtus teisės aktus.[193] Moderni Prezidento ir Kongreso darbo praktika suformavo išvestinę susitarimų tvirtinimo procedūrą. Po antrojo pasaulinio karo didelė dalis svarbių tarptautinių susitarimų, sudarytų Prezidento, buvo patvirtinti paprastaja abejų Kongreso rūmų narių balsų dauguma. Šie susitarimai, priešingai nei sutartys, kurios Senate priimamos kvalifikuota balsų dauguma, nebuvo teikiami Senato pritarimui. Konstitucija implicitiškai ar eksplicitiškai ar implicitiškai nenumato tokio susitarimų užsienio politikos srityje tvirtinimo mechanizmo. Visgi tokio tipo tarptautiniai susitarimai tapo plačiai naudojami ir nekvestionuojami bei patvirtinti teismų praktikos tarptautinės prekybos srityje[194]. Aukščiausiasis Teismas keliuose precedentuose netiesiogiai patvirtino, jog Prezidento – Kongreso tarptautinių susitarimų patvirtinimo schema yra galima ir teisėta. Svarbu pabrėžti, jog teismas nesprendė kokio pobūdžio klausimai gali būti sprendžiami vykdomosios valdžios susitarimais, kuriuos patvirtina Kongresas, paprastaja balsų dauguma, o kokio pobūdžio klausimai turi būti sprendžiami priimant sutartis, kurioms turi pritarti Senatas kvalifikuota balsų dauguma.

Viena vertus vykdomosios valdžios susitarimai padeda efektyviau ir greičiau spręsti tarptautinio bendradarbavimo klausimus, pavyzdžiui, tarptautinės prekybos srityje, tačiau Konstitucijos 1 straipsnio, 8 skyriaus 4 dalis įtvirtina, jog prekybos reguliavimas su užsienio šalimis yra Kongreso prerogatyva. Prezidentui priėmus vykdomosios valdžios susitarimą tarptautinės prekybos srityje, Kongresas atlieka tik pasyvųjį vaidmemį – paprastąja balsų dauguma pritaria susitarimui. Galime teigti, jog laikui bėgant Kongresas dalį savo įgaliojimų tarptautinės prekybos srityje perleido Prezidentui ir dažniau renkasi šią teisę įgyventinti pasyviai.

[192] Krent, H. J., *supra* note 164, p. 102.
[193] Forte, D. F., *et. al.*, *supra* note 83, p. 266.
[194] *Ibid.*

Kita vertus Prezidetas turi galimybę piktnaudžiauti įgaliojimais užiesnio reikalų srityje. Prezidentas turi galimybę paneigti Konstitucijoje įtvirtintą svarbiausių klausimų įteisinimo schemą – priimdamas tarptautinį susitarimą Prezidentas gali lengvai išvengti privalomo Senato pasiūlymų teikimo ar pritarimo kvalifikuota balsų dauguma. Turime sutikti su G. Kalinausku, jog "sprendimas taikyti vieną ar kitą sutarties sudarymo formą priklauso nuo Prezidento valios. Todėl galima teigti, jog "Prezidento įgaliojimai didėja, o įgaliojimus karinėje ir užsienio politikos formavimo srityje (*daugelis autorių – autoriaus pastaba*) pripažįsta kaip išimtinio pobūdžio, kurių neturi nė vienos valstybės prezidentas"[195].

Kadangi Konstitucija tiesiogiai neįtvirtina, kuris subjektas turi teisę paskelbti sutartis negaliojančias, šiuo klausimu mokslinėje literatūroje sutinkamos dvi skirtingos nuomonės. Vieni mokslininkai teigia, kad ši teisė kildinama iš Prezidentui pavestų vykdomosios valdžios įgaliojimų užsienio politikos srityje bei Prezidentui numatytos pareigos prižiūrėti, kad įstatymai būtų vykdomi tinkamai. Kiti mokslininkai teigia, jog ši teisė priklauso Kongresui.[196] Logiška, jog subjektas turintis teisę priimti teisės aktus, turi turėti ir galimybę juos paskelbti negaliojančiais. Praktikoje aiškus sutarties eliminavimo iš nacionalinės teisės sistemos mechanizmas įtvirtintas jau 1798 m., kai Prezidentas *J. Adams* savo iniciatyva nutraukė tarptautinę sutartį.[197] Analogiškai sutartį anuliavus Prezidentui *J. Karter*, Senatorių grupė kreipėsi į Aukščiausiąjį Teismą ginčydama šią Prezidento teisę. Visgi byloje *Goldwater v. Carter* (1979 m.) Aukščiausiasis Teismas pripažino, kad sutarties nutraukimas patenka į prezidento įgaliojimų sritį.[198] Galime daryti išvadą, jog Konstitucijos kūrėjai pagrindinį dėmesį skyrė efektyvaus mechanizmo sukūrimui, kuris apsaugotų valstybę nuo skubotų ar kruopščiai neįvertintų tarptautinių sutarčių ratifikavimo, neskirdami didelės reikšmės jos nutraukimo procedūrai.

Apibendrinant, galime teigti, jog Prezidento įgaliojimai užsienio politikos srityje didėja ir turi daug platesnę apimtį nei Kongreso įgaliojimai, be to, su laiku Kongresas dalį įgaliojimų užsienio politikos srityje perleido Prezidentui. Prezidentas vienašališkai nuspręsdamas, kokią klausimo sprendimo formą pasirinkti t.y. sutartį ar vykdomosios valdžios susitarimą, turi galimybę išvengti Senato kontrolės ir spręsti svarbius užsienio politikos klausmus paprastesne tvarka nei Konstitucija jam numato. Be to, Prezitentas turi teisę vienašališkai nutraukti tarptautinę sutartį. Tuo tarpu Kongresas gali tik kreiptis į Aukščiausiąjį Teismą dėl sutarties teisėtumo, bet neturi realių galimybių sutartį nutraukti.

---

[195] Kalinauskas, G., *supra* note 1, p. 56.
[196] Forte, D. F., *et. al., supra* note 83, p. 265.
[197] *Ibid.*
[198] *Ibid.*, p. 267.

6.2.3.2 Prezidento ir Kongreso įgaliojimai karinėje srityje

Mūsų nuomone, Prezidentas užsienio politikos srityje, ypač karinėje srityje, turi plačiausius įgaliojimus ir Prezidento sprendimai yra mažai priklausomi nuo Kongreso. Siekiant pagrįsti šį teiginį žemiau bus atskleistas Kongreso ir Prezidento įgaliojimų karinėje srityje turinys ir pateikti praktiniai pavyzdžiai, kuriais remiantis buvo prieita prie tokios išvados.

Kongresas karinę užsienio politiką įgyvendina naudodamasis teise skelbti karą, varžyti Prezidento karinius sprendimus ir biudžeto paskirstymą ginkluotųjų pajėgų reikmėms (Konstitucijos 1 str. 8 sk. 12, 13, 14 d.).

Prezidentas yra vyriausiasis kariuomenės ir laivyno vadas (Konstitucijos 2 str. 2 sk. 1 d.), iš šios konstitucinės nuostatos kildinami visi išimtiniai Prezidento įgaliojimai karinėje srityje. Konstitucija įtvirtina, jog valstybės kariuomenė ir policija yra pavaldi tik Prezidentui. Kaip karinių pajėgų vadas, tik Prezidentas, karo metu yra atsakingas už strategiją, taktikas ir siekiamus tikslus. Pasak *A. Hamilton* sėkmė kariniuose reikaluose priklauso nuo Prezidento vieningos politikos, lanksumo, ryžtingumo, nuoseklumo, energijos ir greitos reakcijos.[199]

Mokslinėje literatūroje sutinkamos skirtingos pozicijos aiškinant kas – Prezidentas ar Kongresas – turi teisę skelbti karą *(angl. declare a war)*. Vieni mokslininkai, pavyzdžiui *J. Yoo*, tvirtina, jog Prezidentas turi teisę pradėti karo veiksmus Kongresui oficialiai nepaskelbus karo.[200] Tuo tarpu *J. H. Ely*, *J. H. Krent* tvirtina, kad sistemiškai nagrinėjant Konstitucijoje (Konstitucijos 1 str. 8 sk. 11 d. ir 2 str. 2 sk. 1 d.) įtvirtintus Kongreso ir Prezidento įgaliojimus teisė skelbti karą yra išimtinė Kongreso prerogatyva. Prezidentas yra vykdytojas, kuris turi teisę reaguoti ir savo iniciatyva tik atsakyti į kitų valstybių karines atakas, bet neturi teisės paskelbti karo ar savo iniciatyva pradėti karinių veiksmų. Svarbu paminėti, jog savo iniciatyva pradėti karinius veiksmus Prezidentas gali tik vieninteliu atveju – kai užsienio kariniai daliniai kelia realią grėsmę JAV nepriklausomybei.[201] Konstitucija teisę skelbti karą *expresis verbis* įtvirtina Kongresui (Konstitucijos 1 str. 8 sk. 12 d.). Negana to, *J. H. Ely* pabrėžė, jog Konstitucinė nuostata reikalauja, kad absoliučiai visi kariniai veiksmai, jei jie neatitinka valstybės gynybos pobūdžio, net oficialiai nepaskelbus karo, privalo būti aprobuoti Kongreso[202].

Tačiau valstybės praktikoje sutinkami kiek kitokie pavyzdžiai: tik ansktyvieji istoriniai precedentai atspindi konstitucinę schemą pradėti karo veiksmus tik oficialiai Kongresui jį deklaravus ar gavus jo pritarimą. Po Antrojo pasaulinio karo Kongreso ir prezidento įgaliojimų pusiausvyra pasikeitė: prezidentas *H. S. Truman* ėmesi karinių veiksmų Šiaurės Korėjoje

[199] The Federalist Papers No. 72 [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-27]. <http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_72.html>.
[200] Yoo, J. *Powers of War and Peace*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005, p. 143–144.
[201] Forte, D. F., *et. al.*, *supra* note 83, p. 254–256.
[202] Krent, H. J., *supra* note 164, p. 112.

Kongresui nepaskelbus karo; prezidentas *L. B. Johnson* ryžtingų karinių veiksmų Pietų Azijoje ėmėsi be Kongreso aprobavimo; prezidentas *G. W. Bush* nuėjo dar toliau – paneigė savo pareigą prašyti Kongreso karinių veiksmų Irake aprobavimo; prezidentas *B. Clinton* dislokavo karinius būrius Bosnijoje ir Serbijoje dar prieš Kongreso aprobacijos gavimą. Tokius savo veiksmus prezidentai grindė Konstitucijos jiems, kaip vyriausiesiems vadams, suteiktais įgaliojimais karinėje srityje ir diskrecijos teise įgyvendinti užsienio politiką.[203]

Tad galime daryti išvadą jog minėtose situacijose Prezidentas sprendė pats ar jį saisto pareiga dėl savo karinių sprendimų gauti Kongreso pritarimą ar jo veiksmus pateisina ir pagrindžia Prezidento, kaip kariuomenės vado, įgaliojimai. Jei Prezidentas turi teisę pradėtį ataką ar dislokuoti karinius būrius užsienio valstybėje, galime teigti jog, Kongreso teisė skelbti karą, netenka prasmės ir lieta tik formalia deklaracija, nesuteikiančia papildomų įgaliojimų Prezidentui, kurių jis iki šiol dar neturėjo. Tačiau mes būtume linkę sutikti su *J. Yoo* pozicija, jog pasikeitė konsitucinė schema skelbti karą, o ne Kongresas prarado šią teisę. Svarbu paminėti, kad Kongreso teisė skelbti karą yra jo konstitucinė teisė oficialiai deklaruoti tarptautinių santykių statusą, bet ne teisė nurodyti kokių konkrečių veiksmų turi būti imtasi. Minėta teisė išimtinai priklauso Prezidentui, kaip vyriausiajam kariuomenės vadui.

Pagrindinė Kongreso priemonė daryti įtaką užsienio politikai karybos srityje yra biudžeto paskirstymas ginkluotųjų pajėgų reikmėms. Visgi turime sutikti su *J. Yoo*, kad savo poziciją dėl Prezidento karinių veiksmų Kongresas išreiškia patvirtindamas ar atmesdamas biudžeto asignacijas ginkluotųjų pajėgų reikmėms[204]. Kongresas nepritardamas kariniams Prezidento veiksmas gali tiesiog nepatvirtinti asignacijų karinėms išlaidoms.

Kalbant apie Kongreso įgaliojimus varžyti Prezidento karinius sprendimus, Aukščiausiasis Teismas byloje *Little v. Barreme (The Flying Fish)* (1806 m.) yra pažymėjęs, jog Kongresas turi teisę nustatyti prezidentui apribojimus užsienio politikos formavimo srityje[205]. Byloje teismas atskeidė, kad Prezidentas kaip vyriausiasis pajėgų vadas, turi teisę areštuoti tam tikras transporto priemones, tačiau Kongresas, numatydamas konkrečias gaires, gali apriboti šią Prezidento teisę. Nėra visiškai aišku, kur yra šios Kongreso teisės ribos. Visgi, Kongresas nebuvo aktyvus, siekdamas įtvirtinti savo įgaliojimus karinėje srityje ir laikui bėgant pasirinko pasyvų vaidmenį: 1964 m. priimtoje rezoliucijoje paskelbė, kad "Kongresas palaiko ir pritaria Prezidento, kaip vyriausiojo pajėgų vado, veiksmams, kurių jis imasi atremdamas ir siekdamas išvengti galimų karinių veiksmų ar agresijos prieš JAV karines pajėgas"[206].

---

[203] Krent, H. J., *supra* note 164, p. 112–114.
[204] Yoo, J., *supra* note 200, p. 159.
[205] Krent, H. J., *supra* note 164, p. 88.
[206] Gulf of Tonkin Resolution (1964) [interaktyvus]. [žiūrėta 2015-03-30]. <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=98>.

Mūsų nuomone, moderni Konstitucinės nuostatos „skelbti karą“ interpretacija yra *J. H. Ely ir J. Yoo* pateikiamų argumentų mišinys: tik Kongresui Konstitucija suteikia išimtinę teisę skelbti karą. Tačiau praktikoje, teisę skelbti karą reikėtų suprasti ne kaip Kongreso teisę Prezidentui nurodyti kokių konkrečių veiksmų jis turi imtis, bet kaip teisę oficialiai deklaruoti tarptautinius valstybių santykius t.y. karinę padėtį. Kongresas savo teisę deklaruoti karą įgyvendina aprobuodamas Prezidento prašymą pradėti karinius veiksmus arba kiekvienu konkrečiu atveju patvirtindamas ar atmesdamas asignaciją prezidento prašomoms išlaidoms karo reikmėms. Kongreso praktika nepasinaudoti teise atmesti karinius asignavimus[207] bei paskelbta 1964 m. rezoliucija leidžia daryti išvadą, jog Prezidentas karinėje srityje tampa mažiau priklausomas nuo Kongreso ir įgyja vis platesnius įgaliojimus, o Kongresas renkasi antraplanį vaidmenį.

[207]Yoo, J., *supra* note 200, p. 159.

IŠVADOS

Aptarus Jungtinių Amerikos Valstijų valstybės valdžios struktūrą, Kongreso formavimo tvarką ir išanalizavus Kongreso (Atstovų Rūmų ir Senato) bei Kongreso nario teisinį statusą, galime teigti:

1. Kongreso, susidedančio iš Atstovų Rūmų ir Senato, ypatingą reikšmę atskleidžia Konstitucijos struktūra t.y. Konstitucijos rengėjai Kongreso instituciją įtvirtina Konstitucijos pirmajame straipsnyje.

2. Konstitucijos rengėjų Kongresui numatyta prigimtinė paskirtis yra užtikrinti efektyvią valstybės raidą. Dėl šios priežasties Atstovų Rūmai suprantami kaip institucija, proporcingai atstovaujanti ir atspindinti daugumos piliečių valią, o Senatas - kaip konservatyvesnė institucija tolygiai atstovaujanti visus piliečius ir valstijas.

3. Kongresas, įgyvendindamas eksplicitiškai (pvz. apkaltos procesas, bendradarbiavimas su Prezidentu skiriant svarbiausius valstybės pareigūnus) ir implicitiškai (pvz. parlamentinės kontrolės vykdymas) Konstijucijoje įtvirtintus įgaliojimus garantuoja efektyvų stabdžių ir atsvaros sistemos veikimą.

4. Kongresas dėl specifinių funkcionavimo procedūrų yra vienintelis pasaulyje parlamentas, kuris prieš pradėdamas parlamentinę veiklą pirmiausia nusistato savo vidines funkcionavimo procedūras, tai suponuoja institucijos lankstumą.

5. Funkcinė Kongreso struktūra neleidžia nei Atstovų Rūmams, nei Senatui tapti savarankiškiems ir įgyti daugiau galių. Efektyviai funkcionuoti ir įgyvendinti savo įgaliojimus įstatymų leidybos procese abeji rūmai gali tik nuolat bendradarbiaudami. Nenumatant jokių išimčių, abeji rūmai yra įpareigoti pasiekti bendrą sutarimą dėl kiekvieno įstatymo projekto punkto, kitu atveju Kongreso teisės aktų leidybos funkcija yra blokuojama.

6. Nors Konstitucija Kongresui numato išimtinę teisę skelbti karą t.y. oficialiai deklaruoti tarptautinių santykių statusą su kitomis valstybėmis, praktikoje Kongresas renkasi antraplanį vaidmenį ir aktyviai nesinaudoja savo įgaliojimais karinėje srityje (pavyzdžiui, atmesti asignacijas Prezidento prašomoms išlaidoms karo reikmėms), todėl šioje srityje Prezidentas tampa vis mažiau priklausomas nuo Kongreso.

Magistro baigiamojo darbo pradžioje buvo pateikti du ginamieji teiginiai: 1) Kongresas yra institucija užimanti ypatingą vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje; 2) Atstovų Rūmai ir Senatas įstatymų leidybos įgaliojimų atžvilgiu, išskyrus Konstitucines išimtis, yra lygiaverčiai dalyviai, kurių negalima skirstyti į žemesnius ar aukštesnius rūmus. Remdamiesi pateiktomis išvadomis, galime teigti, kad ginamieji teiginiai pasitvirtino.

LITERATŪRA

Teisės aktai:

1. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija. Vienna: USIA Regional Program Office.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucija.Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33–1014 (1992-11-30)
3. Election Code of Texas State // http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/SDocs/ELECTIONCODE.pdf
4. Gulf of Tonkin Resolution (1964) // http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=98
5. House Rules and Manual, H.Res. 753, 2014 // https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/HMAN-114/pdf/HMAN-114.pdf
6. Legislative Reorganization Act of 1946 // http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/HMAN-113/html/HMAN-113-reorganizationact.htm
7. Public Law 62-5 on August 8, 1911 //http://publiclaw62-5.com/U.S.%20Code%20Chapter%201%20Title%202%20Sec.%202.txt
8. Riddick's Senate Procedure // https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/content-detail.html
9. Rules of the House of Representatives // http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf
10. Senate Manual // https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/SMAN-113/pdf/SMAN-113.pdf
11. Standing Rules of the Senate // http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome
12. The Articles of Confederation // http://www.usconstitution.net/articles.html
13. The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 // http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-RIDDICK-1992/pdf/GPO-RIDDICK-1992-34.pdf
14. United States Code // http://uscode.house.gov/browse.xhtml

Vadovėliai, monografijos:

1. Abramavičius A., Birmonitenė T., Mesonis, G. Prezidentas valstybės valdžios institucijų sistemoje. Vilnius: leidykla MES, 2011.
2. Birmontienė T., Buišienė O., Jarašiūnas E. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
3. Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004
4. Jučas M. gegužės 3 d. Konstitucija. Vilnius: Vilniaus dailės akademijos leidykla, 2001.
5. Vaitiekienė E., Mesonis G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011.

6. Vinkleris P. Lietuvos Respublikos prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
7. Cushman Charles B. Jr. An introduction to the U.S. Congress. New York: M.E. Sharpe, Inc., 2006.
8. Dorf, M. C., Morrison T. W. The Oxford Introductions to U.S. Law. Constitutional law. New York: Oxford University Press, Inc., 2000.
9. English M. R. The United States Congress. Manchester: Manchester University Press, 2003.
10. Fort D. F. (ed.) The Heritage Guide to the Constitucion. Washington: Regnery Publishing, 2005.
11. Gallagher M. (ed.) The Politics of Electoral System. New York: Oxford University Press, 2005.
12. Hay P. Law of the United States. Vienna: Manz‘sche Verlags – und Universitatsbuchhandlung, 2005.
13. Yoo J. Powers of War and Peace. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005.
14. Krent H. J. Presidental Powers. New York and London: New York University Press, 2005.
15. Lynch S. M, Beth S. R., Glassman E. M. Congressional Procedures. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2009.
16. Hay P. Law of the United States. Viena: Manz‘sche Verlags- und Universitatsbuchhandlung, 2005.
17. Ritchie D. A. The Congress of the United States – A student companion. Oxford and New York: Oxford University Press, Inc, 2006.
18. Schneider J., Glassman E. M., Didech D. Congressional Committees Assignment and Funding. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2014.
19. Schraufnagel S. Historical Dictionary of the U.S. Congress. Plymouth: Scarecrow Press, Inc., 2011.
20. Spitzer R. The Presidency and Public Policy. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1982.
21. Sullivan J. V. How Laws are Made in the U.S.A. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2010.
22. Targonski R. Outline of U.S. Government. Washington: Office of international information programs: US Department of State, 2000.
23. Tarr R. D. Congress A to Z. New York: Routledge, 2013.

24. Tribe L. H. American Constitutional Law. New York: The Foundation Press, Inc., 1988.

Moksliniai straipsniai:

1. Kalinauskas G. Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose: doktrininis ir praktinis požiūris // Jurisprudencija, 2006 T. (80).
2. Mesonis G. Prezidento veto stabdžių ir atsvarų sistemoje: efektyvumo teorinės ir praktinės prielaidos // Jurisprudencija, 2005, 64(56).
3. The Federalist Paper No. 62 // http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_62.html
4. The Federalist Papers No. 72 // http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_72.html
5. The Federalist Papers No. 76 // http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_76.html
6. The Federalist Papers No. 77 // http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_77.html

Specialioji literatūra:

1. Heitshusen V. Committee Types and Roles. 2010 // http://www.judiciary.senate.gov/legislation/upload/CRS-CommitteeTypes.pdf
2. Heitshusen V. Committee Types and Roles. 2012 // http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%26%2A2%3C4P%2CK%3A%0A
3. Senate Election Law Guidebook. Washington: U.S. Government Printing Office, 2010 2010 // http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-111sdoc18/pdf/CDOC-111sdoc18.pdf
4. Sullivan, V. J., Johnson, W. C., Brown, H. W. House Practice. A Guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House. Washington: U.S. Government Printing Office, 2011 // http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-112/pdf/GPO-HPRACTICE-112.pdf

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas "Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 12 dalies, 7 straipsnio 2 dalies 3 punkto, 11 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 1981 straipsnio 1 bei 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai". *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 39-1105

Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiasiojo Teismo nutarimai:

1. Eastland v. United States Servicemen's Fund, 421 U.S. 491 (1975)
2. Gravel v. United States, 408 U.S. 606 (1972)
3. Hollingsworth v. Virginia, 3 U.S. 378 (1798)

4. Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983)
5. Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526 (1969)
6. Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803)
7. Martin v. Hunter's Lessee, 14 U.S. 304 (1816)
8. Norton v. Shelby county, 118 U.S. 425 (1886)
9. Tashjian v. Republican Party of Connecticut, 479 U.S. 208 (1986)
10. United States v. Ballin, 144 U.S. 5 (1892)

Interneto svetainės:

1. Lietuvių kalbos žodynas // http://www.lkz.lt/startas.htm
2. Detailed Guide to the United States Code Content and Features // http://uscode.house.gov/detailed_guide.xhtml
3. The Charters of Freedom // http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html
4. The free dictionary // http://www.thefreedictionary.com/status
5. United States Courts // http://www.uscourts.gov/educational-resources/get-informed/federal-court-basics/structure-federal-courts.aspx
6. United States Senate //http://www.senate.gov/committees/committees_home.htm
7. United States Senate: Origins and Development // http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Origins_Development.htm

ANOTACIJA

Kadangi Jungtinių Amerikos Valstijų Kongreso teisinė padėtis lietuvių mokslininkų darbuose išsamiai ir sistemiškai praktiškai nenagrinėta, šiuo darbu siekiama išanalizuoti ir atskleisti Kongreso teisinio statuso visumą. Būtent elementų visuma apibrėžia teisinį statusą, todėl šiame darbe giliau analizuojama Kongreso vidinė struktūra, jo vidinės funkcionavimo procedūros, Kongreso narių veiklos garantijos, taip pat konstitucinės teisės teorijoje sistemiškai analizuojami JAV Kongreso įgaliojimai ir jų realizavimo problemos bendradarbiaujant su Prezidentu. Baigiamasis darbas atskleidžia jog Atstovų Rūmai ir Senatas yra lygiaverčiai partneriai bendradarbiaudami įgyvendinantys konstitucinius įgaliojimus, o pati Kongreso institucija užima ypatingą vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje.

ANOTATION

Since the legal situation of the United States (U.S.) Congress are not very well explored neither in details or systematically in scientific Lithuanian literature, this work seeks to analyse and disclose the totality of the Congress legal status. The legal status is defined by the set of elements. That’s why this work deeply analyses the internal structure of the Congress, its internal operation procedures, performance guarantees of Congress members, as well as systematic analyses of the US Congressional mandate and their realisation problems in cooperation with the President in the constitutional law theory. Master's thesis reveals that the House of Representatives and the Senate are equal partners in cooperation of the constitutional mandates implementation process and the authority of Congress holds a special place in the state government system.

SANTRAUKA

Mokslinėje lietuvių literatūroje Jungtinių Amerikos valstijų Kongreso teisinė padėtis išsamiai bei sistemiškai plačiau nenagrinėta. Jungtinės Amerikos Valstijos – bene didžiausia ir įtakingiausia pasaulio valstybė, kurios įtaka kitoms šalims nekelia abejonių, todėl šios valstybės pagrindinio įstatymų leidžiamosios valdžios instituto – Kongreso – teisinio statuso analizė yra aktuali tiek moksliniu, tiek praktiniu atžvilgiu.

Šio darbo tikslas – išanalizuoti JAV Kongreso teisinį statusą. Siekiant šio tikslo, pirmoje dalyje trumpai aptariama Jungtinių Amerikos Valstijų valstybės valdžios organizavimo aplinkybės, valdžios institucijų struktūra ir Kongreso vieta joje. Antroje – analizuojama Kongreso formavimo tvarka ir struktūra, efektyvaus funkcionavimo procedūros, priimamų teisės aktų rūšys ir jų konstitucingumo kontrolės mechanizmas bei Kongreso nario veiklos garantijos. Trečioje dalyje aptariami Kongreso ir Prezidento teisiniai santykiai: analizuojamos ir aptariamos įstatymų vykdomosios ir leidžiamosios valdžios įgaliojimų ribos įstatymų priėmimo ir iniciatyvos procese, aukščiausių valstybės valdžios pareigūnų skyrimo procese bei užsienio reikalų srityje.

Magistro baigiamojo darbo įvade buvo iškeltos šios hipotezės: 1) Kongresas yra institucija užimanti ypatingą vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje, 2) Atstovų Rūmai ir Senatas įstatymų leidybos procese, išskyrus Konstitucines išimtis, yra lygiaverčiai dalyviai, kurių negalima skirstyti į žemesnius ar aukštesnius rūmus. Atsižvelgdami į suformuluotas išvadas, galime teigti, jog pradžioje iškeltos hipotezės pasitvirtino.

SUMMARY

Master's thesis „Legal status of Congress of the United States of America“ was chosen because of several below provided reasons. The United States (U.S.) Congress legal situation analysis is an integral part of the science of constitutional law. The legal situation of the United States Congress are not very well explored neither in details or systematically in scientific Lithuanian literature. United States - by far the largest and the most influential country in the world which influence to the other countries is beyond doubt. Because of this analysis of legal status of the Congress – primary legislature institute of the U.S. - is relevant from both a scientific and practical perspective.

The aim of this paper - examine the legal status of the United States Congress. To achieve the main goal the first section contains brief overview of the U.S. government creation historical circumstances, government structure and Congress place in all of this. Second – analysis of the Congress formation and structure, procedures of the effective functioning, legislative types and their constitutionality control mechanism as well Members of Congress' performance guarantees. The third section covers legal relationship between the President and the Congress. Analysis and discusses the executive and legislative government power limits in the legal (law-making) initiative process and procedures of appointment for the highest state authorities and foreign affairs.

The introduction of master's thesis raised these hypotheses: 1) The Congress of the United States is an institution occupying one of the most special places in the state government system. 2) The House of the Representatives and Senate are equivalent participants, excluding the Constitutional exception in Legislative Process, which cannot be classified into higher or lower Houses. Considering formulated conclusions, it can be said that the hypotheses raised in the beginning were confirmed.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

2015-12-18
Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto (toliau - Universitetas),

_____
_____ _____
(fakulteto / instituto, programos pavadinimas)

Studentas (-ė)_____ Asta Armonaitė_____,
(vardas, pavardė)

patvirtinu, kad šis rašto darbas / ~~bakalauro~~ / magistro baigiamasis darbas

„JUNGTINIŲ AMERIKOS VALSTIJŲ KONGRESO TEISINIS STATUSAS“:

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;
2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;
3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

Man žinoma, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą - plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už akademinės etikos pažeidimą.

_____ _____
(parašas) (vardas, pavardė)