

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

Jurga Barbaravičienė

Neakivaizdinio sk. Teisės ir valdymo studijų programos TVmn-04-02 gr. studentė

**PARLAMENTINĖS KONTROLĖS INSTITUTAS KONSTITUCINĖJE TEISĖJE:
PRIELAIIDOS, RAIDA, ŠIUOLAIKINĖ DOKTRINA**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
lektorius G.Kalinauskas

Konsultantas –
Doc.dr. L.Meškauskaitė

Katedros vedėjas –
prof.dr. E. Jarašiūnas

Vilnius 2005

TURINYS

Ivadas.....	3
1. Parlamentinės kontrolės instituto atsiradimo prielaidos: teorija ir jos realizavimas.....	6
1.1. Konstitucionalizmo doktrina ir valdžių padalijimo teorija bei jų įtaka parlamentinės kontrolės instituto atsiradimui	6
1.2. „Stabdžių ir atsvarų“ sistemos teorijos ir parlamentinės kontrolės instituto santykis.....	10
1.3. Parlamentinės kontrolės modeliai ir jų ypatumai.....	11
1.3.1. Didžiosios Britanijos arba parlamentinės valstybės kontrolės modelis.....	12
1.3.2. Jungtinių Amerikos Valstijų arba prezidentinės valstybės kontrolės modelis.....	15
2. Šiuolaikinė parlamentinės kontrolės doktrina	18
2.1. Parlamentinės kontrolės samprata.....	18
2.2. Parlamentinės kontrolės turinys ir faktoriai, turintys reikšmės jos veiksmingumui.....	19
2.3. Deleguoto teisės aktų priėmimo ir vykdomosios valdžios kontrolė.....	23
3. Parlamentinės kontrolės formos ir priemonės	25
3.1. Informacinė (teisinė) kontrolės forma ir jos priemonės.....	25
3.2. Politinė kontrolės forma ir jos priemonės.....	28
4. Parlamentinės kontrolės institutas Lietuvos konstitucinėje teisėje.....	31
4.1. Parlamentinės kontrolės instituto vystymosi Lietuvoje istorinė patirtis.....	31
4.2. Parlamentinės kontrolės modelis atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę.....	34
Išvados.....	39
Šaltiniai ir literatūra.....	42
Summary.....	45

IVADAS

Temos problematiškumas ir aktualumas. Vienas iš konstitucinės teisės institutų yra parlamentinės kontrolės institutas, kuris turėtų užimti vieną iš svarbiausių vietų konstitucinėje teisėje. Parlamentai šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse yra renkamosios institucijos, užtikrinančios tautos atstovavimą valstybės valdyme, o parlamentinėse valstybėse parlamentas, palyginus su kitomis valstybės valdžios institucijomis, užima, bene, svarbiausią vietą. Parlamentai ir jų veikla vaidina ypatingą vaidmenį valstybės gyvenime ir šios veiklos reglamentavimas priimamas konstitucinių normų pagalba. Be pagrindinės savo funkcijos - įstatymų leidybos, parlamentai vienaip ar kitaip atlieka ir vykdomosios valdžios institucijų priežiūrą. Parlamentai formaliai kontroliuoja vyriausybę. Istoriskai ši parlamento kontrolės funkcija atsirado viena iš pirmųjų. Kontroliuoti vykdomąją valdžią būtina visose valstybėse, nepriklausomai nuo jų valdymo formos, nes vykdomoji valdžia turi didelius įgaliojimus ir, todėl, dideles galimybes piktnaudžiauti valdžia ir galia. Kontrolės institutas leidžia riboti vykdomosios valdžios galias, tiesiogiai ir netiesiogiai įtakoti jos veiklą, taikyti sankcijas, kurios gali sukelti politines pasekmes – vyriausybės atsistatydinimą, o tuo pačiu leidžia visuomenėje išlaikyti pasitikėjimą valstybe.

Nagrinėjant parlamentinę kontrolę, kaip konstitucinės teisės institutą, negalime apseiti ir be politikos mokslų. Politika yra bendro žmonių gyvenimo visuomenėje organizavimas ir reguliavimas, t.y. žmonių grupių viešųjų reikalų tvarkymas per valdymą, valdžios santykius. Taip atsiranda valdžios institucijos, tarp kurių ypatinga reikšmė skiriama valstybės valdžios institucijoms. Demokratinėse valstybėse visos valdžios institucijos formuojamos, nustatomos jų veiklos ribos ir kompetencija pagal iš anksto numatytas ir suderintas normas. Paprastai tokios taisyklės ir procedūros šiuolaikinėse valstybėse yra fiksuojamos Konstitucijos bei kitų įstatymų. Taigi valstybė yra svarbiausia ir galingiausia politinė žmonių organizacija, kurios sudėtyje veikia daug valstybės valdžios institucijų ir jų prigimtyje glūdi daug prieštaravimų tarp jų paskirties ir galimybių. Valdžios institucijos yra steigiamos tam, kad tarnautų tautai, visiems valstybės piliečiams, tvarkytų jų viešuosius reikalus ir vykdytų jų interesus atitinkančią politiką, tačiau jos, turėdamos savo žinioje teisę leisti visiems privalomus nurodymus ir priimti visiems privalomus sprendimus, gali lengvai pasiduoti pagundai pasinaudoti tokia padėtimi savanaudiškais tikslais ar net visai nustoti tarnauti savo valstybės piliečiams. „Piliečių bendra valia įsteigta valdžia turi laikytis jai suteiktų įgaliojimų, ji prasminga tik tada, kai gina ir saugo asmens teises ir laisves. Būtina rasti užkardas galimai valdžios savivalei ar piktnaudžiavimui valdžia.”- teigia E.Jarašiūnas “Valstybės Valdžios Institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas” (Vilnius, 2003, p.104). Todėl atsiranda poreikis kurti tokius teisės institutus, kurių normos neleistų savivalės politinei valdžiai,

kontroliuotų ir ribotų jos veiksmus. Vienas iš tokių institutų konstitucinėje teisėje ir yra parlamentinės kontrolės institutas.

Parlamentinės kontrolės instituto atsiradimas yra glaudžiai susijęs su demokratijos, kaip valstybės valdymo formos, atsiradimu, o tiksliau – su atstovaujamosios demokratijos atsiradimu bei parlamentarizmo atsiradimu. Valstybės tauta įgyvendina savo suverenitetą, tvarko savo viešuosius reikalus ir valdo valstybę per savo išrinktus ir įgaliotus atstovus – parlamentą, seimą, kongresą ir pan. Remiantis valdžių padalijimo principu valdžia valstybėje dalinama į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią. Demokratinėse valstybėse įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso parlamentui, tačiau tokia valdžia prasminga tik tada, kai ji turi galimybę ne tik priimti visiems privalomus sprendimus, bet ir užtikrinti jų teisingą įgyvendinimą, ginti bei saugoti asmens teises ir laisves nuo valdžios savivalės. Demokratinė konstitucinė santvarka neišvairduojama be valstybės valdžios institucijų kontrolės. Parlamentinė kontrolė yra vienas iš būdų užtikrinti žmogaus teisių bei laisvių apsaugą, ginti teisėtus žmonių interesus valstybėje prižiūrint vykdomosios valdžios veiklą.

Demokratinėse valstybėse vienas iš reikšmingiausių ir labiausiai akcentuojamų teisinių prioritetų yra žmogaus teisių apsauga, nes žmogaus teisės pripažįstamos aukščiausia vertybe. Todėl ypatingą prasmę įgauna tokių institucijų, kurių tikslas yra žmogaus teisių apsaugos užtikrinimas ir normų, reguliuojančių tokių institucijų veiklą, apibrėžiančių jų funkcijas, kompetenciją, galių ribas ir veikimo priemonės bei įrankius atsiradimas. Vyriausybės politinės atsakomybės parlamentui principo prigimtis yra atstovaujamosios institucijos pripažįstama teisė reikšti ir ginti tautos suverenitetą. Pagal klasikinius konstitucinius papročius įstatymų leidžiamoji valdžia yra valstybės aukščiausioji valdžia ir vykdomoji valdžia privalo atlikti savo pareigas tiek ir tol, kol ji turi piliečių tiesiogiai išrinktos institucijos pasitikėjimą. Būtent iš čia ir atsiranda teisė parlamentui kontroliuoti vykdomąją valdžią.

Ši mokslinį tiriamąjį darbą sudaro įvadas, keturios dalys, išvados, literatūros sąrašas bei santrauka užsienio kalba. Pirmojoje dalyje atskleidžiamos parlamentinės kontrolės instituto atsiradimą lėmusios teorijos ir jų įgyvendinimas, kuriant valstybės valdžios sistemą. Analizuojami šio instituto modeliai ir jų ypatumai, pavyzdžiu laikant Didžiąją Britaniją ir Jungtines Amerikos Valstijas. Antroje dalyje išdėstoma šiuolaikinė parlamentinės kontrolės doktrina: atskleidžiama jos samprata, turinys bei veiksniai darantys poveikį jos veiksmingumui. Trečioje dalyje aprašomos ir palyginamos parlamentinės kontrolės formos ir priemonės. Ketvirtoje dalyje nagrinėjama parlamentinės kontrolės instituto raida Lietuvoje ir parlamentinės kontrolės modelis, atkūrus Lietuvos Respublikos valstybę.

Hipotezė: parlamentinės kontrolės institutas leidžia parlamentui užtikrinti vyriausybės bei viso valstybės mechanizmo veiklos efektyvumą ir užkirsta kelią piktnaudžiavimui valdžia.

Tyrimo dalykas: parlamentinės kontrolės institutas konstitucinėje teisėje, normų, reguliuojančių parlamento funkcijas kontroliuojant vykdomosios valdžios institucijų veiklą atsiradimą lėmusios teorijos, jų raida ir įgyvendinimas praktikoje, bei šiuolaikinė parlamentinės kontrolės doktrina.

Tyrimo tikslas: ištirti parlamentinės kontrolės instituto atsiradimo prielaidas, parlamentinės kontrolės modelių formavimąsi ir jų ypatumus, kontrolės formas bei priemones, veiksnius, darančius įtaką parlamentinės kontrolės efektyvumui. Ištirti parlamentinės kontrolės vystymosi istorija Lietuvoje ir parlamentinės kontrolės modelį, naudojamą Lietuvos Respublikoje po nepriklausomybės atkūrimo.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išnagrinėti teorijas, turėjusias įtakos parlamentinės kontrolės atsiradimui ir formavimuisi, jų realizavimą praktikoje.
2. Palyginti parlamentinės kontrolės modelius, apibrėžti pagrindines jų ypatybes.
3. Išnagrinėti šiuolaikinę parlamentinės kontrolės doktriną Lietuvoje ir kitose šalyse.
4. Apibrėžti parlamentinės kontrolės instituto reikšmę konstitucinėje teisėje.

Moksliniai tyrimo metodai, panaudoti šiame darbe:

- Istorinis metodas, kuriuo buvo atskleista parlamentinės kontrolės atsiradimą sąlygojančios prielaidos, parlamentinės kontrolės raida, jos kryptys ir tendencijos jas lemiančių objektyvių gyvenimo sąlygų kontekste.
- Lyginamasis metodas, kurio pagalba buvo gretinami ir lyginami parlamentinės kontrolės modeliai bei jos formos.
- Metaanalizės metodas buvo panaudotas tyrime, siekiant objektą atskleisti filosofiniu, istoriniu, sociologiniu ir teisiniu aspektais.
- Dokumentų analizė buvo naudota tyrinėjant mokslinę literatūrą, įvairių šalių Konstitucijas ir kitus teisės aktus.

Tyrimo šaltiniai. Atliekant tyrimą buvo naudotasi Lietuvos Respublikos ir užsienio šalių konstitucijomis, parlamentų statutais bei reglamentais, Lietuvos ir užsienio mokslinės literatūros šaltiniais.

1. PARLAMENTINĖS KONTROLĖS INSTITUTO ATSIKIDIMO PRIELAIKOS: TEORIJA IR JOS REALIZAVIMAS

Parlamentinės kontrolės instituto atsiradimo prielaidomis, jo raida, pirmiausiai vertėtų išsiaiškinti, kas tai yra parlamentinė kontrolė. Lietuvoje mažai nagrinėtas konstitucinės teisės institutas, didesnis dėmesys jam pradėtas skirti, palyginus, neseniai, užsienio valstybėse parlamentinės kontrolės svarba pripažinta jau labai senai. Dar daugiau – atsiradus parlamentams, ši jų funkcija buvo viena iš pirmųjų jų funkcijų. Parlamentinės kontrolės institutas pirmiausiai susiformavo Didžiojoje Britanijoje ir Jungtinėse Amerikos Valstijose. Parlamentinė kontrolė, apibūdinant ją keliais sakiniais – tai parlamento galimybė kontroliuoti vykdomąją valdžią bei parlamentui atskaitingų institucijų veiklą. Kontrolė vykdoma siekiant išsiaiškinti teisės pažeidimus bei jų priežastis, tikrinama atskaitingų institucijų ūkinė, finansinė ir kitokia veikla. Paprastai kontrolę sudaro keli elementai. Tai gali būti institucijų darbo, užduočių įvykdymo tikrinimas, būdų, priemonių, kuriomis vykdomos užduotys, tikrinimas, priemonių, kurių reikia imtis nustatytiems pažeidimams ir trūkumams šalinti nustatymas bei tikrinimas, galimybė panaudoti politines ir nepolitines priemones įtakojant tikrinamų subjektų veiklą ir jų sprendimų priėmimą. Kitaip tariant, tai esamos padėties analizė ir įtaka bei vadovavimas kontroliuojamiems subjektams. Iki šių dienų parlamentinės kontrolės institutas nuėjo ilgą vystymosi kelią. Jo raida truko ne vieną šimtmetį.

Parlamentinės kontrolės instituto gimimas ir raida siejama su išsivysčiusia konstitucionalizmo doktrina ir sukurta valdžių padalijimo, bei „stabdžių ir atsvarų“ teorijomis.

1.1. Konstitucionalizmo doktrina ir valdžių padalijimo teorija bei jų įtaka parlamentinės kontrolės instituto atsiradimui.

Konstitucionalizmas susiformavo Renesanso laikais. Konstitucionalizmas – tai toks požiūris į valstybę, kuris pabrėžia valstybės valdžią ribojančių institutų svarbą. „Konstitucionalizmas, kaip normatyvinė politinė teorija, tvirtina, kad svarbiausia bet kurios visuomenės vertybė yra žmogaus teisės, o valdžia negali imtis kai kurių veiksmų, t.y. jos galios turi būti realiai apribotos, net jei ji patikimai vykdytų konstitucijos tekste ar konstitucinėje tvarkoje tiksliai apibūdintas procedūras. Konstitucionalizmas yra glaudžiai siejamas su apribotos valdžios koncepcija, o jo įprasta partnerė yra atstovaujamoji demokratija“ (J.Žilys Konstituciniai politinės sistemos pagrindai// A.Krupavičius, A.Lukošaitis Lietuvos politinė sistema. Sąranga ir raida, Poligrafija ir informatika, 2004, p.53). Konstitucionalizmo tradicijoje svarbiausias klausimas visada buvo toks: ar įmanoma sukurti tokius

institutus, kurie skatintų gerą valdymą, neleistų piktnaudžiauti valdžia, naudoti ją grupės žmonių interesams. Konstitucionalizmas pabrėžia institutų vaidmenį politiniame gyvenime. Nuolat buvo įrodinėjama, kad reikalingi institutai, pažabojantys pernelyg didelę politinę valdžią. Buvo kuriama tokia politinė teisinė santvarka, kurioje valdžia būtų tarsi įrėminta pamatinių principų ir vertybių sistemoje, nesvarbu, kaip ta sistema būtų pavadinta – Pagrindiniu Įstatymu, Konstitucija ir pan. Kad konstitucija būtų efektyvi, t.y., kad apribotų politinės valdžios įgyvendinimą, jai reikia institutų, neleidžiančių nepaisyti konstitucijos. „Konstitucionalizmas – tai politinė doktrina, reikalaujanti, kad politinį autoritetą varžytų valdžios įgyvendinimą ribojantys institutai. Tokie institutai suponuoja taisykles, suvaržančias ir valdžioje esančius asmenis, ir valdžią įgyvendinančius organus arba įstaigas“ (J.E.Lane Konstitucija ir politikos teorija, Kaunas, 2003, p.41).

„Konstitucionalizmas arba politinė doktrina, teigianti, kad politinę valdžią turi varžyti įvairūs apribojimai, išsirutuliojo iš trijų pagrindinių šaltinių: 1) iš germanų teisės ir feodalizmo, 2) iš romėnų teisės, konkrečiai, iš jos prigimtinės teisės sampratos, 3) iš aristotelizmo“ (J.E.Lane Konstitucija ir politikos teorija, Kaunas, 2003, p.42).

Aristotelis „Politikoje“ suformavo geros konstitucijos idėją – derinti oligarchijos ir demokratijos elementus ir rasti tarp jų pusiausvyrą

Romėnų teisė buvo elementas, praturtinęs konstitucionalizmą prigimtinės teisės koncepcija, postuluojuojant neatimamas žmogaus teises. „Prigimtinės teisės elementas - yra ta romėnų teisės sudedamoji dalis, kurios konstitucinės implikacijos buvo pačios didžiausios. Ji kilo iš stoikų (Senekos, Cicerono) filosofijos ir žymėjo teisės ir prigimtinių principų, susijusių su teisingumu ir sąžiningumu rūšį. Ciceronas savo „Valstybėje“ pažymi, kad galima sukonstruoti mišrų valdymą, įkūnijantį monarchijos *caritas*, aristokratijos *concilium* ir demokratijos *libertas*. Tai buvo savotiškas valstybės valdžios padalijimo mechanizmas“ (J.E. Lane Konstitucija ir politikos teorija, Kaunas, 2003, p.43).

Pati idėja, kad politinę valdžią turi riboti nustatyta institutų sistema, kilo iš ypatingo teisės aiškinimo įvairiose germanų gentyse, ankstyvaisiais viduramžiais gyvenusiose Šiaurės Europoje. Pagal tuo metu vyravusią teisės sampratą buvo manoma, kad teisė yra paprotys, ji egzistuoja pati savaime ir negali būti sukurta vieno ar kelių žmonių. Germanų gentys įstatymą suvokė, kaip priklausantį žmonėms, kaip jų nuosavybę, garantuojančią, kad nebūtų pažeista jų tarpusavio santarvė. Tuo metu vyravo visuotinis įsitikinimas, kad ir karalius privalo laikytis įstatymų, kaip ir jo valdiniai. Absoliučiai pripažįstamu dalyku buvo prigimtinės teisės galiojimas valdovui ir pavaldiniams, karaliaus pareiga buvo valdyti teisingai ir remiantis įstatymu. Kad kažkas varžytų ir ribotų karaliaus valdžią, neleistų reikštis savivalei, neretai buvo taikomi specialūs konstituciniai mechanizmai. Vienas iš tokių mechanizmų buvo teismo ar parlamento įsteigimas. Nagrinėdamas svarbiausius projektus, pavyzdžiui,

rinkti naują mokestį arba skelbti stodamas į karą, karalius turėdavo tartis su parlamentu arba prašyti jo leidimo. Taip karaliaus valdžia buvo tam tikru būdu ribojama. Jis negalėjo spręsti tam tikrų klausimų be parlamento pritarimo, nors galima pastebėti, kad dažnai tai tik buvo formalus reikalavimas.

Kontinentinėje Europoje, susiformavus feodaliniai visuomenei, sustiprėjo ir paprotinės teisės tradicijos, kurios turėjo nemažą įtaką kylančiai konstitucionalizmo tendencijai. Feodalizmui buvo būdinga didžiulė institucijų įvairovė. Feodaliniai institutai užtikrino tai, kad valdovo valdžia bus apribota ir suvaržyta abipusių prievolių bei įsipareigojimų. Aplink karalių pradėjo kurtis ir telktis atstovaujamosios institucijos – karalystės luomai: didikai, dvasininkai, pirkliai ir amatininkai, o kai kada ir laisvieji žemvaldžiai. Jie atstovavo valstybės piliečiams ginant jų interesus ir siekiant pripažinti jų laisves. Tačiau, norint teisės viešpatavimo idėjas padaryti politiškai reikšmingas, reikėjo dar vienos idėjos – atskaitingumo. Ši savoka reiškė, kad iš valdovo galima pareikalauti atsakyti į klausimus apie jo valdymą. Atskaitingumas taip pat reiškė, kad valdiniai gali atsikratyti valdovo, jei šis negerbia įstatymo ar istoriškai susiklosčiusių teisių bei papročių. Atskaitingumo idėjos atsiradimas buvo dar vienas žingsnelis link institutų, kurių pagalba būtų kontroliuojama valdžia, atsiradimo. Taigi, germanų teisės samprata ir feodalizmo idėjos suponavo griežtus valdžios ir monarchų galios apribojimus.

Stipri konstitucionalizmo tradicijų srovė buvo respublikoniškoji mintis. Visuma idėjų, kad gera politinė bendruomenė neturi būti monarchija, pirmenybę teikė mišriam valdymui. Respublikonizmas klestėjo tarp Italijos Renesanso humanistų ir Olandijos politikos teoretikų, tačiau didžiausią įtaką konstitucionalizmui, veikiausiai, padarė anglų palikimas – čia respublikonizmo teoriją puoselėjo didieji socialiniai perversmai, įvykę Anglijos pilietinio karo metu ir Kromveliui iškilus į valdžią. Respublikonai tvirtai tikėjo konstitucionalizmu arba idėja, kad politikos rezultatams daug reikšmės turi institutai. 17 a. respublikonizmas pritapo prie politinės valdžios autonomiškumo doktrinos, teigusios, kad pilietinis aktyvumas ir dorybingumas priklauso nuo įgūdžių, demonstruojamų kuriant ir valdant valstybę, kad raktas į stabilumą yra priešingų jėgų pusiausvyra ir, kad šią pusiausvyrą įtvirtinantys institutai gali kompensuoti žmonių polinkį suklypti prieš nuodėmę ir piktus jausmus. Vakarų politinei teorijai būdinga stipri konstitucionalistinė tradicija, kai dėmesys sutelkiamas į ypatingus institutus, turinčius apsaugoti nuo vienos prastos valdymo formos – tironijos. Germanų teisė ir feodalizmas – šis sėkmingas derinys davė institutus, apribojusius valdžios galias ir suvaržiusius monarchus. „Viena pagrindinių konstitucionalizmo sudėtinių dalių yra žmogaus teisės; kitas esminis elementas yra valdžių padalijimas valdant valstybę.“ (J.E.Lane Konstitucija ir politikos teorija, Kaunas, 2003 p.41).

18 a., kai buvo oficialiai išleistos pirmosios konstitucijos, dažniausiai buvo nurodomi du konstitucionalistai – *John Locke* ir baronas *Ch. L. de Montesquieu*. Abiejų šių veikėjų įtaka, rengiant pirmuosius pasaulio konstitucinius dokumentus, buvo didelė. *J.Locke* ir *de Montesquieu* idėjos apie

valdžių padalijimą griovė absoliutinės valdžios idėjinius pamatus ir formavo įsitikinimą, kad būtina ir galima nustatyti tiksliai valstybės valdžios įgyvendinimo ribas, siekiant apsaugoti žmogų nuo valdžios savivalės. Abu jie naujai išdėstė riboto valdymo doktriną, nors jų požiūriai radikaliai skyrėsi.

Pirmasis konkretų valdžių padalijimo modelį pateikė *J.Locke* ir išdėstė jį savo garsiajame veikalė „Du traktatai apie valdymą“ 1690 m. Vėliau prancūzas baronas *de Montesquieu* valdžių padalijimo teoriją išsamiai išdėstė knygoje „Apie įstatymų dvasią“. Jie išskyrė tris valdžios šakas, kurios yra pripažįstamos ir šiandien. *J.Locke* veikalė „Du traktatai apie valdymą“ išreiškia mintis, kad valstybės valdžios pagrindas yra žmonių bendruomenė ir jos pagrindinis uždavinys – apsaugoti nuo bet kokių pasikėsinimų prigimtines žmonių teises. *J.Locke* rašo, kad politinė valdžia kyla iš žmonių, jų racionalaus sutikimo sudaryti politinę bendruomenę pamatinėms teisėms ginti. Bet kokioje politinėje bendruomenėje būtinai yra valdžia, apimanti tris valdžias: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir federalinę (jai priklausytų galia skelbti karą, sudaryti taiką, sąjungas, aljansus, t.y. – išoriniai reikalai). Visos šios valdžios neturėtų būti vieno asmens rankose. Aukščiausia valdžia – įstatymų leidžiamoji. Valdžių padalijimą jis modeliavo subordinacijos principu. Tauta turi teisę veikti kaip aukščiausia valdžia ir gali pasilikti įstatymų kūrimo galią sau ar perduoti į kitas rankas. *J.Locke* teorijoje vyrauja riboto valdymo, valdomųjų ir valdančiųjų patikos santykiais varžomos politinės valdžios samprata. Patikintysis valdžią turi teisę kontroliuoti, kaip ja naudojamas. Išskirdamas valdžias, *J.Locke* manė, kad jos negali būti lygios savo įgaliojimų apimtimi. Jo manymu, aukščiausia valdžia yra įstatymų leidžiamoji ir ji turėtų vadovauti visoms kitoms, bei jas prižiūrėti. *J.Locke* valdžių padalijimo doktrina įsitvirtino Anglijos konstitucinėje teisėje, kur tautos atstovaujamoji institucija – parlamentas – yra įstatymų leidžiamoji ir aukščiausia valdžia, turinti plačius įgaliojimus kontroliuoti vykdomąją valdžią, o ši privalo turėti jos pasitikėjimą ir privalo jai atsiskaityti.

„*De Montesquieu* išnagrinėjo visų režimų tipus, apie kuriuos tik galėjo gauti informacijos ir padarė tokius apibendrinimus: a) visos valstybės turi turėti tą patį tikslą – išlikti, b) kiekvienoje valstybėje yra trys valdžios rūšys: įstatymų leidžiamoji valdžia, vykdomoji valdžia tautų teisei priklausantiems dalykams, bei vykdomoji valdžia piliečių teisėms priklausantiems dalykams, c) viskas būtų prarasta, jei tas pats žmogus ar ta pati valdančių žmonių institucija įgyvendintų šias tris valdžias“ (J.E. Lane Konstitucija ir politikos teorija, Kaunas, 2003, p.67). Laisvė reikalauja valdžių padalijimo, nes jei įstatymų leidžiamoji valdžia sujungta su vykdomąja valdžia, įstatymų leidėjai juos vykdys tironiškai, jei įstatymų leidžiamoji valdžia sujungta su teismine, priimantieji sprendimus dėl teisės taikymo būtinai leis savavališkus įstatymus. Jei vykdomoji valdžia sujungta su teismine, priimantieji sprendimus dėl taikymo, vykdomąją valdžią būtinai įgyvendins despotiškai. *De Montesquieu* teigė, kad įstatymų leidžiamoji valdžia turėtų turėti prioritetą, nes ji kuria teisę ir yra atstovaujamoji institucija,

tačiau, iš esmės, visos trys valdžios turėtų būti lygios. Taip pat *de Montesquieu* suformulavo mintį, kad santykiai tarp trijų valdžios šakų turėtų būti reguliuojami, tačiau neapibrėžė jokių konkrečių institucinių mechanizmų, kurie leistų valstybės organams kontroliuoti vieniems kitus. Jis tik pradėjo formuluoti atsvarų mechanizmo reikalingumo problemą, kurią išsprendus būtų galima reguliuoti santykius tarp valdžių. Šią idėją išvystė ir realizavo Jungtinių Amerikos Valstijų kūrėjai sukurdami „stabdžių ir atsvarų“ sistemos teoriją ir įdiegė ją apibrėždami valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykių konstitucinius rėmus.

Konstitucionalizmo doktrina ir valdžių padalijimo teorija leido kurti institutus, kontroliuojančius valdžios įgyvendinimą ir galinčius riboti valdžios panaudojimą žmonių grupės, o ne visuomenės, interesams. Tai leido formuoti parlamentinės kontrolės institutui, o jo vystymuisi reikšmės turėjo „stabdžių ir atsvarų“ sistemos teorija, nustačiusi valdžių bendradarbiavimo principu paremtą valdžių tarpusavio sąveiką.

1.2. „Stabdžių ir atsvarų“ sistemos teorijos ir parlamentinės kontrolės instituto santykis.

Didelę reikšmę plėtojant valdžių padalijimo doktriną turėjo Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucinės teisės doktrina. Ji rėmėsi ne tik *J.Locke*, *de Montesquieu*, bet ir kitų teisininkų darbais bei Europos valstybių istorine patirtimi. „Būtent šioje šalyje valdžių padalijimo principas ne tik įgijo fundamentalią teorinę motyvaciją, bet ir unikalios pasiteisinusią išraišką“ (G.Mesonis, Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste, Vilnius, 2003, p.38-39). Reikšmingiausią vaidmenį suvaidino Jungtinių Amerikos Valstijų kūrėjai T.Džefersonas (*Thomas Jefferson*), D.Madisonas (*James Madison*), A.Hamiltonas (*Alexander Hamilton*), D.Džėjus (*John Jay*) ir kiti. Valdžių padalijimo teorinis pagrindas buvo išdėstytas garsiojoje straipsnių serijoje „Federalistų raštai“. Remdamiesi teoriniu ir praktiniu paveldu „Federalistų raštų“ autoriai aiškiai suformulavo principus, kuriais remiantis turėtų būti tverinama valdžios institucijų sąveika. „A.Hamiltonas nuolat pabrėžė žmogaus savanaudiškumą siekiant ir pasiekus valdžią, o tai skatino ieškoti ir sukurti realų valdžios institucijų kontrolės mechanizmą. D.Madisonas teigė, jog konstitucinių rėmų, apibrėžiančių kiekvienos valdžios įgaliojimus, nepakanka. Jis tvirtino, jog reikalingas mechanizmas, tam tikra sistema, kuri garantuotų savireguliacinę abipusią valdžios grandžių kontrolę. Tokius bendradarbiavimo ir kontrolės principus amerikiečiai pavadino „stabdžių ir atsvarų“ sistema (*checks and balances*). Ši sistema turėjo garantuoti, kad kiekviena iš valdžios šakų turėtų galimybę užkardyti kitos šakos neteisėtą veiklą ir taip apginti teisės saugomas vertybes“ (G.Mesonis, Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos

kontekste, Vilnius, 2003, p.38-39). „Stabdžių ir atsvarų“ sistemos teorija iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kaip papildanti ar paneigianti valdžių padalijimo teoriją. Tačiau ši teigia, kad kiekvienam svarbiam valstybės organui skirta atskira valdžios šaka, aukščiausia valdžia yra įstatymų leidžiamoji ir ji turi tiesioginę galimybę paveikti vykdomosios valdžios veiklą o pirmoji tvirtina, kad, esą konstitucionalizmas reikalauja sukurti specialius mechanizmus, leidžiančius kiekvienam valstybės organui kontroliuoti kiekvieną kitą, bet visos trys valdžios turėtų bendradarbiauti ir koordinuoti viena kitos veiklą be tiesioginės galimybės įtakoti vienos ar kitos valdžios darbą. Ši teorija buvo realizuota Jungtinėse Amerikos Valstijose.

Taigi konstitucionalizmo doktrina bei valdžių padalijimo ir „stabdžių ir atsvarų“ teorijos sudarė esmines prielaidas parlamentinės kontrolės instituto atsiradimui, jo formavimuis ir raidai. Šie teoriniai pagrindai lėmė dviejų parlamentinės kontrolės modelių atsiradimą. Vienas modelis, įgyvendinant *J.Locke* nuostata, kad įstatymų leidžiamoji valdžia turi būti aukščiausia valstybės valdžia ir kontroliuoti vykdomąją valdžią, buvo paremtas valstybės valdžių subordinacijos principu, kitas, realizuojant *de Montesquieu* ir „stabdžių ir atsvarų“ sistemos kūrėjų teorijos idėjas – valdžių lygybės ir bendradarbiavimo principu, suteikiant galimybę kiekvienai iš valdžių kontroliuoti vienai kitą.

1.3. Parlamentinės kontrolės modeliai ir jų ypatumai.

Nagrinėjant parlamentinės kontrolės modelius ir jų formavimąsi, vertėtų analizuoti Didžiosios Britanijos ir Jungtinių Amerikos Valstijų parlamentų vykdomą kontrolę. Šios šalys buvo pirmųjų pasaulio konstitucijų lopšiai ir iš čia prasidėjo konstitucijų plitimo procesas, o Didžioji Britanija – šalis, turinti, kone, seniausias konstitucines tradicijas. Kitos šalys, kūrusios savo konstitucijas vėliau dažnai pavyzdžiu laikydavo vienos iš šių šalių sukurtą sistemą. Didžiojoje Britanijoje ir Jungtinėse Amerikos Valstijose kuriant konstitucijas, valstybės valdymo organų sistemos buvo formuojamos laikantis valdžių padalijimo principo. Tačiau „Europos kontekste valdžių padalijimas turi visai kitą prasmę negu tą, kurią įgijo Jungtinėse Valstijose. Istoriskai tinkamo valdžios paskirstymo tarp įvairių valdžios organų samprata susiformavo Anglijoje ir apskritai Europoje, tautos atstovų susirinkimams grumiantis su monarchų valdymu. Amerikiečių valdžių padalijimas asocijuojasi su pažįstama trijų tarpusavyje suderintų valdžių – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teismo, kurių kiekviena turi savarankišką konstitucinį pagrindą – suvaržymų ir atsvarų sistema. Europiečiui – tai mažiau lanksti doktrina, neatskiriama nuo įstatymų leidžiamosios valdžios viršenybės dogmos”. (M.A.Glendon, M.W Gordon., C. Osakwe, Vakarų teisės tradicijos, Pradai, p. 55-56).

1.3.1. Didžiosios Britanijos arba parlamentinės valstybės kontrolės modelis.

Didžioji Britanija, seniausia parlamentinio valdymo modelio šalis, turinti galias konstitucines tradicijas. Anglijos konstitucinės monarchijos savybė yra ta, kad ji niekada nebuvo teisiškai įtvirtinta rašytinėje konstitucijoje, daugumai pasaulio valstybių įprastame vientisame konstituciniame akte. Didžiosios Britanijos konstitucionalizmas yra išskirtinis reiškinys teisinėje tikrovėje. Senos ir tvirtos parlamentarizmo šaknys, anglų-saksų teisinė sistema, monarchinė valdymo sistema – visa tai daro Didžiosios Britanijos Konstituciją unikalia. Šioje šalyje iki šiol galioja nerašytoji konstitucija, susidedanti iš atskirų parlamento aktų ir konstitucinių papročių, teismo precedentų ir doktrinos.

Pirmuoju Anglijos konstituciniu dokumentu laikoma 1215 m. Didžioji laisvių chartija, kuri 1297 m. buvo patvirtinta parlamento ir tapo jo statutu. Pradedant Didžiąją laisvių chartija, Anglijoje yra išleista daugiau kaip 40 įstatyminių aktų, turinčių konstitucinę reikšmę.

XVII a. Anglijos parlamente užsimezgė ir ėmė aštrėti iki to laiko buvę labai nedideli prieštaravimai karaliui. Parlamentas tuo metu susidėjo iš Bendruomenių rūmų bei Lordų rūmų. 1628 m. parlamentas priėmė „Teisės peticiją“, kurioje buvo išdėstyti gausūs karaliaus administracijos piktnaudžiavimai, savavališkai reikalaujant mokesčių, ir karalius buvo prašomas, kad ateityje niekas be atitinkamo parlamento akto nebūtų verčiamas mokėti mokesčius, kad už atsisakymą mokėti neteisėtus mokesčius, niekas nebūtų represuojamas, kad niekas neturėtų teisių, kurios galėtų būti panaudotos prieš valdinių gyvybę ir pan. Tai buvo parlamento bandymas kontroliuoti karalių ir jo administraciją, neleisti jiems savivaliauti. 1629 m. Anglijos karalius Karolis I paleido Bendruomenių rūmus, tačiau 1640 m. lapkričio 3 d. buvo priverstas juos vėl sušaukti. Šis Anglijos parlamentas įėjo į istoriją Ilgojo Parlamento pavadinimu, nes posėdžiavo net 12 metų ir jam buvo lemta tapti organizuojančia ir vadovaujančia kovos su karaliumi jėga. Šis parlamentas per pirmuosius dvejus-trejus savo darbo metus priėmė keletą valstybei labai reikšmingų konstitucinės reikšmės aktų. Vienu iš jų buvo pasmerktas ir įkalintas karaliaus patarėjas grafas Strafordas ir kiti jo favoritai, o tai reiškė, kad parlamentas prisiėmė aukščiausią valstybės pareigūnų apkaltos (impičmento) teisę. 1641 m. gruodžio 1 d. buvo išleistas didelės apimties programinio pobūdžio aktas, pavadintas „Didžiąja demonstracija“. Jame buvo išdėstytos gausios pretenzijos karaliui, pažymėta, ką parlamentas padarė savo iniciatyvą, siekdamas ištaisyti padėtį ir buvo pasiūlytos politinės ir ekonominės reformos. Viena iš jų – karaliaus patarėjai, pasiuntiniai ir kiti valdininkai privalėjo turėti parlamento pasitikėjimą. Dėl šių bei kitų Ilgojo Parlamento išleistų aktų karaliaus valdžia tapo visiškai reglamentuota ir priklausoma nuo parlamento. Iš esmės, Anglija iš absoliutinės monarchijos tapo konstitucine monarchija. 1649 m. kovo 19 d. Bendruomenių rūmai išleido labai reikšmingą „Aktą dėl Anglijos paskelbimo laisva valstybe“. Jame buvo skelbiama, kad

nuo šiol Anglija ir jai priklausančios valdos bus valdomos kaip respublika ir laisva valstybė be karaliaus ir Lordų rūmų. Įstatymų leidžiamoji valdžia priklausys tautos atstovams parlamente, vykdomoji valdžia bus pavesta Valstybės tarybai, parlamento skiriamai ir jam atskaitingai. Tokiu būdu parlamentas kontroliuos vykdomąją valdžią. Nuo čia prasidėjo parlamentinėms respublikoms būdingo parlamentinės kontrolės modelio formavimasis. Tačiau šis vienu rūmų parlamentas veikė labai neilgai – iki 1656 metų, kol O.Kromvelis atkūrė Lordų rūmus. 1653 m. karininkų taryba, artima O.Kromveliui, paskelbė dokumentą, pavadintą „Valdymo įrankiu“. Jame buvo smarkiai apribotos parlamento galios vykdomosios valdžios kontrolės srityje. Buvo palikta teisė kontroliuoti miliciją ir kariuomenę, t.y. vykdomoji valdžia – lordas prorektorius – vadovavo šioms struktūroms su parlamento sutikimu. 1689 m. buvo priimtas kitas svarbus parlamento aktas, pavadintas „Teisių biliumi“. Jame taip pat buvo normų, nustatančių parlamento galimybes kontroliuoti karalių: karalius negalėjo be parlamento sutikimo sustabdyti įstatymų galiojimo, rinkti bet kokias rinkliavas karūnos naudai, taikos metu rinkti ir išlaikyti kariuomenę ir pan. „Teisių bilis“ reguliavo ir ribojo karaliaus ir parlamento galias taip, kad karaliaus valdžia ir galios turėjo remtis parlamento sutikimu bei pritarimu. Kitas labai svarbus Anglijos konstitucinis aktas buvo 1701 m. birželio 12 d. „Santvarkos aktas“. Jo pagrindinė ir svarbiausia idėja – patvirtinti parlamentą esant centrine įstatymų leidžiamosios valdžios institucija ir kartu sumenkinti karaliaus valdžią valstybėje. Ta pati tendencija buvo gilinama ir kitaip – precedentais. Parlamentas dažnai būdavo nepatenkintas karaliaus nuožiūra sudaroma Slaptosios tarybos sudėtimi. Karalius, nenorėdamas pyktis su parlamentu, nuo kurio tada priklausė mokesčių nustatymas, pamėgino sudaryti ją iš Bendruomenių rūmų daugumos. Ši priemonė pasiteisino. Taip atsirado parlamentinio kabineto institutas, o XVIII a. pabaigoje ėmė kurtis taisyklė, kad kabinetas, netekęs parlamento pasitikėjimo, solidariai atsistatydina. Pirmą kartą tai įvyko 1782 m.

Daugiausiai dėl konstitucinių precedentų Anglijoje savaime susiklostė režimas, greitai paplitęs toli už jos ribų ir imtas vadinti parlamentiniu režimu, savo klasikinę išraišką įgavęs apie XIX a. Jam buvo būdinga tai, kad vykdomoji valdžia kilo iš tautos renkamo parlamento ir buvo jam atsakinga. Ministrų kabinetas už savo veiklą atsakė parlamentui, parlamentas galėjo kontroliuoti karaliaus veiklą, nes už jo aktus atsakomybę prisiėmė kabinetas.

Iki šių dienų Didžiosios Britanijos parlamento struktūra išliko tradicinė. Jis susideda iš monarcho, Lordų rūmų ir Bendruomenių rūmų. Bendruomenių rūmai yra atstovaujамasis organas, renkamas penkeriems metams. Jiems vadovauja spikeris. Lordų rūmams vadovauja Lordas kancleris. Parlamentas tvirtina vyriausybės programą, dalyvauja sudarant vyriausybę ir kontroliuoja jos darbą. Anglijos parlamento praktikoje vyriausybė kolektyviai atsako parlamentui. Dažniausiai naudojamos tokios kontrolės formos: klausimai raštu ir žodžiu, paklausimai, pasiūlymai, vyriausybės ataskaitų

tikrinimas, biudžeto kontrolė. Didžiojoje Britanijoje parlamentas gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe. Ši procedūra gali baigtis vyriausybės atsistatydinimu ar Bendruomenių rūmų paleidimu. Ši kontrolės priemonė anglų politinėje praktikoje naudojama labai retai. 20 a. buvo tik pora tokių atvejų – 1924 m. ir 1979 m., kai vyriausybė neturėjo daugumos palaikymo Bendruomenių rūmuose.

Bene dažniausiai Didžiojoje Britanijoje naudojama parlamentinės kontrolės forma – klausimai vyriausybei. Pagal rūmų reglamentą kiekvieną dieną, išskyrus penktadienį, posėdžiai prasideda nuo „klausimų valandos“. Kiekvieną dieną vyriausybei užduodama daugybė klausimų žodžiu. Klausimai padeda ministrams giliau analizuoti iškilusias problemas, gali tapti impulsu imtis tam tikrų vyriausybės veiksmų. Klausimai gali būti užduodami ir raštu. Į tokius klausimus atsakymas turi būti duodamas taip pat raštu. Populiari priemonė kontroliuojant vykdomosios valdžios darba yra vyriausybės ir atskirų ministrų ataskaitų išklausymas. Kaip taisyklė, kiekvienas ministras kartą per mėnesį kalba parlamente, ministras pirmininkas kalba du kartus per savaitę. Yra tokių temų, kuriomis ministrai gali nekalbėti. Tai klausimai dėl gynybos ir saugumo, asmeninio pobūdžio informacija, konfidencialaus pobūdžio komercinė informacija.

Svarbus Bendruomenių rūmų elementas yra juose sudaromi parlamentiniai komitetai, kurie skirstomi į nuolatinius ir laikinuosius. Nuolatiniai komitetai būna visų rūmų, nespecializuoti ir specializuoti. Specializuotieji komitetai sudaromi iš 9-14 žmonių ir pagrindinis jų uždavinys yra kontroliuoti pagrindinių ministerijų veiklą, pavyzdžiui: veikia gamybos, vidaus reikalų, užsienio reikalų, transporto, pramonės ir prekybos, žemės ūkio komitetai. Komitetai turi teisę atlikti tyrimą ir tam jie gali iš ministerijų pareikalauti reikiamų dokumentų ir medžiagos, kviešti liudininkus, ekspertus. Baigęs tyrimą komitetas atsiskaito Bendruomenių rūmams. Jo sprendimai būna tik rekomendacinio pobūdžio. Viena iš kontrolės formų, kuri vystosi ir dabar, yra specialių komitetų darbas. Nuo 1979 m. parlamentas pradėjo praktikuoti ministrų pakvietimą į komitetų posėdžius dėl atsiskaitymo už vyriausybės darbą. Kiekvienas ministras privalo atsiskaityti už sritį, priskirtą jo kompetencijai.

Bendruomenių rūmai vykdo finansų kontrolę. Tą jie daro per parlamento kontrolierių – generallinį auditorių – tikrindami viešąsias sąskaitas ir pateikdami klausimus vyriausybei.

1967 m. Didžiojoje Britanijoje buvo įkurta parlamento administracijos komisija. Ji deputatų vardu atlieka tyrimus dėl įvairių vykdomosios valdžios daromų pažeidimų. Jos veikla taip pat yra parlamentinės kontrolės sistemos dalis. Į parlamento administracijos komisijos pareigas įeina piliečių skundų dėl ministerijų ir kitų valstybės institucijų pareigūnų veiksmų tyrimas. Kiekvienas skundas pirmiausiai patenka tam tikros apylinkės deputatui, o tada jis sprendžia: perduoti skundą tirti komisijai ar ne. Tyrimas gali būti vykdomas tik tuo atveju, jei jis negali būti nagrinėjamas teisme. Ši komisija negali priimti jokių konkrečių sprendimų. Ji tik duoda ataskaitą deputatui arba parlamentui. Parlamento

administracijos komisijos pirmininkas kiekvienais metais pristato ataskaitą parlamente, taip pat kas tris mėnesius publikuoja tyrimų detales.

Taigi Didžiojoje Britanijoje parlamentas vykdydamas kontrolę, gali pateikti klausimus žodžiu ir raštu vyriausybei, priimti vyriausybės ataskaitas, sudaryti nuolatinius ir laikinuosius komitetus, kurių paskirtis kontroliuoti vyriausybės institucijų veikla tam tikrose srityse, gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe ir tokiu būdu pasiekti jos atsistatydinimo. Didžiojoje Britanijoje valdžių tarpusavio santykiai nustatyti pagal *J.Locke* sukurtą valdžių padalijimo teoriją, t.y., įstatymų leidžiamoji valdžia yra aukščiausia valdžia, turinti teisę kontroliuoti vykdomąją valdžią, o ši yra politiškai jai atsakinga. Šioje šalyje, siekiant realizuoti valdžių padalijimo principą, parlamentui suteikta teisė tiesiogiai paveikti vyriausybės veiklą, tvirtinant jos programas, o taip pat pareiškiant nepasitikėjimą ja. Parlamentinės kontrolės esmę Didžiojoje Britanijoje sudaro vyriausybės atskaitomybė ir politinė atsakomybė prieš parlamentą, bei galimybė taikyti politines sankcijas vyriausybei.

1.3.2. Jungtinių Amerikos Valstijų arba prezidentinės valstybės kontrolės modelis.

Nuo kolonizacijos pradžios anglų teisė britų kolonijose (tame tarpe ir Amerikoje) buvo laikoma vienintele galiojančia teise. „Tačiau archaiška, sudėtinga anglų teisė buvo pritaikyta feodalinei visuomenei, o poreikis reglamentuoti naujai kolonijose atsirandančius specifinius visuomeninius santykius skatino idėją jose kurti savo teisę. Todėl realiai susiklostė padėtis, kad įsigalėjo ne principas, o išimtis. Savarankiškos nacionalinės teisės idėjos įgyvendinimą pagreitino Amerikos revoliucija. Rašytinių valstijų ir federacijos konstitucijų priėmimas buvo pirmas svarbus žingsnis nukrypstant nuo anglosaksų teisės tradicijos. Tačiau visiškai amerikiečių teisė prie romanų-germanų teisės sistemos taip pat neperėjo: kolonijos iš metropolijos nemažai perėmė ne tik iš teisės normų ir institutų turinio, bet ir patį teisinio reguliavimo metodą, todėl jose susiklostė panaši į Anglijos dualistinę teisės sistema: precedentinė teisė, sąveikaujanti su įstatymais besiremenčia teise” (M.Maksimaitis, Užsienio teisės istorija, Vilnius, Justitia, 2002, p.315).

„Šiaurės Amerikos rytų pakrantėje iki XVIII a. ketvirtojo ketvirčio gyvavo 13 Anglijai priklausančių kolonijų. Visų kolonijų teisinė padėtis nebuvo vienoda. Daugiausia jų buvo laikomos Britų karūnos valdomis. XVIII a. viduryje kolonijose ėmė sparčiai ryškėti politinio ir ekonominio savarankiškumo, nepriklausomumo nuo metropolijos siekimas” (M.Maksimaitis, Užsienio teisės istorija, Vilnius, Justitia, 2002, p.300). 1775 m. balandžio 19 d. prasidėjo ginkluota kova dėl nepriklausomybės. 1776 m. liepos 4 d. Antrajame kontinentiniame kongrese vienbalsiai buvo priimta Nepriklausomybės deklaracija. Ją vienbalsiai priėmė visų 13 kolonijų atstovai. Nepriklausomybės

deklaracijoje buvo reiškiamas mintis, kad „žmonės sukūrė vyriausybes, kurių valdžia remiasi „valdomųjų sutikimu“, o tai reiškė mintį, kad valstybė atsirandanti kaip visuomeninės sutarties, sudarytos tarp žmonių, rezultatas.” (M.Maksimaitis, Užsienio teisės istorija, Vilnius, Justitia, 2002 p.302). Deklaracijos pabaigoje buvo pasakyta, kad „tautos vardu ir jos įgaliotas Kongresas skelbia, jog suvienytos kolonijos turinčios būti laisvomis ir nepriklausomomis Valstijomis” (M.Maksimaitis, Užsienio teisės istorija, Vilnius, Justitia, 2002, p.302). Šiame dokumente skelbiamos idėjos padarė didelį poveikį JAV konstitucionalizmo raidai.

1776 m. pradžioje valstijose pradėta priiminėti konstitucijas. Tai užtruko iki 1784 m. Visos konstitucijos rėmėsi valdžių padalijimo principu, pirmiausiai išskeldamos parlamento vaidmenį.

Pirmoji rašytinė valstybės konstitucija žmonijos istorijoje yra 1787 m. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija. JAV politinės sistemos ypatumas yra tas, kad ji formavosi šios Konstitucijos įtakoje ir tai suteikė politinės sistemos institutams visiško stabilumo ir socialinio galingumo. 1787 m. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija tapo idealiu demokratinės konstitucijos pavyzdžiu. Ši konstitucija tebėgalioja ir dabar, joje buvo padarytos tik 27 pataisos. Konstitucijos 2 str., padalytas į keturis skyrius, reglamentuoja federacijos vykdomąją valdžią, kuri pavedama prezidento institucijai. Prezidentas yra drauge ir valstybės, ir vyriausybės vadovas. Parlamentas, Jungtinėse Amerikos Valstijose vadinamas Kongresu, sudarytas iš dviejų rūmų: Senato ir Atstovų rūmų. Kongreso rūmų kompetencija nėra vienoda. Pavyzdžiui, tik Atstovų rūmai gali formuluoti kaltinimus Prezidentui ir kitiems valstybės pareigūnams (skelbti apkaltą), o tvirtinti Prezidento paskirtus valstybės pareigūnus ir priimti sprendimus dėl kaltės apkaltos procedūros metu gali tik Senatas. Pritariant Senatui Prezidentas turi teisę sudaryti tarptautines sutartis, skirti pasiuntinius, Aukščiausiojo Teismo teisėjus, kai kuriuos kitus pareigūnus, t.y. Senatas stebi ir kontroliuoja jo santykius su užsienio valstybėmis bei pareigūnų skyrimą. Tačiau Prezidentas nėra atsakingas Kongresui, Prezidento skiriami ministrai Kongresui taip pat nėra atsakingi. JAV Konstitucija įtvirtina valdymo sistemą, kuri yra laikoma klasikiniu prezidentiniu valdymu. „Skirtingai nuo parlamentinio valdymo, svarbiausia jo ypatybė yra ta, kad įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia konstruojamos kaip viena nuo kitos nepriklausančios institucijos.” (M.Maksimaitis, Užsienio teisės istorija, Vilnius, Justitia, 2002, p.308). Tačiau nesant šių institucijų veiklos koordinavimo, gali kilti anarchijos grėsmė, o tam išvengti buvo numatyta „stabdžių ir atsvarų” sistema, suteikianti joms galimybę daryti viena kitai tam tikrą poveikį. Jų tarpusavio santykiai pagrįsti valdžių padalijimo principu, paremtu *de Montesquieu* doktrina, kuris yra transformavęsis į „stabdžių ir atsvarų” sistemą. Šios sistemos esmę sudaro tai, kad valdžių padalijimas turi užtikrinti balansą tarp trijų valdžios šakų, neleidžiant vienam valstybės organui pirmauti, būti svarbesniu už kitus, nesuteikti galimybės kuriai nors valdžios šakai piktnaudžiauti valdžia. Taigi, šioje

šalyje Kongresas, leisdamas įstatymus „prilaiko” respublikos Prezidentą, o įstatymų nesilaikymo atveju, gali inicijuoti apkaltą. Respublikos Prezidentas „prilaiko” Kongresą įstatymų veto teise, o Aukščiausiąjį teismą – turėdamas teisę skirti jo narius. Aukščiausiasis teismas „prilaiko” prezidentą ir Kongresą galimybe pripažinti jų aktus prieštaraujančius Konstitucijai. Kongresas per biudžetą gali kontroliuoti Vyriausybę, Prezidentui reikia gauti Senato sutikimą skiriant aukščiausius valstybės pareigūnus. Amerikiečių politinei sistemai nebūdingas toks institutas, kaip vyriausybės atsakomybė prieš parlamentą. Kongresas tiesiogiai gali kontroliuoti Prezidentą, kuris yra ir Vyriausybės vadovas, pritardamas ar nepritardamas jo vykdomai vidaus ir užsienio politikai (pvz. tik Kongresui pritarus, Prezidentas gali įvesti nepaprastąją padėtį šalyje, skelbti karą ir taiką, sudaryti tarptautines sutartis). Kita priemonė, kurią naudojant Kongresas gali įtakoti Vyriausybės veiklą – šalies biudžeto patvirtinimas ir jo vykdymo kontrolė, bei finansavimo skyrimas. Šioje srityje Kongresas gali veikti visiškai savarankiškai. Tai priemonė, galinti daryti nemažą poveikį Vyriausybei, nes kartais tik grėsmė dėl finansavimo sumažinimo priverčia Prezidentą ir jo Vyriausybę išklausti Kongreso reikalavimų. Svarbų vaidmenį Kongreso veikloje vaidina komitetai. 2001 m. Atstovų Rūmų reglamentas (*The Rules of the House of Representatives for the 107th Congress adopted January 3, 2001*) ir Pagrindinės JAV Senato taisyklės (*Standing Rules of The Senate*) nustato tokią Kongreso komitetų sistemą: pastovūs specializuoti kiekvienų rūmų komitetai (*standing committees*), specialūs komitetai (*select committees*), bendri abiejų rūmų komitetai (*joint committees*) ir komitetai, skirti tam tikro klausimo sprendimui (*conference committees*). Jungtinėse Amerikos Valstijose komitetai kartais vadinami „darbiniais arkliais“, nes atlieka didelį darbą ir padeda parlamentui efektyviai atlikti svarbiausias savo funkcijas. Pastovūs specializuotieji rūmų komitetai kontroliuoja vykdomąją valdžią. Jie turi teisę atlikti tyrimo veiksmus. Tokią procedūrą šie komitetai gali vykdyti kai ministrai, kiti valstybės pareigūnai, Vyriausybės institucijų pareigūnai įtariamai ar kaltinami padarę teisės pažeidimus ar piktnaudžiavimu valdžia. Pastovių specializuotų komitetų pirmininkai turi teisę iš valstybės pareigūnų ir tarnautojų gauti bet kokią jiems reikalingą informaciją, turi teisę kviesti ir apklausti liudininkus. Ši pastovių komitetų veikla įgauna vis didesnę reikšmę ir svarbą. Be to, Jungtinėse Amerikos Valstijose ministrai pastoviems komitetams privalo kiekvieną dieną teikti ataskaitas apie savo veiklą. Dar viena svarbi nuolatinį komitetų funkcija – jų vykdoma įstatymų leidybos kontrolė. „Visi nuolatiniai komitetai (išskyrus Lėšų skirstymo ir Biudžeto komitetus) privalo be paliovos kontroliuoti ir analizuoti komitetų kompetencijai priklausančių įstatymų taikymą, vykdymą ir veiksmingumą, taip pat atsakingų už tų įstatymų taikymą ir vertinimą federacijos valdymo institucijų bei organizacijų steigimą ir darbą”. (E.F.Willetts, Kaip kuriami JAV įstatymai, p.23). Šitokios kontrolės ir analizės tikslas – nustatyti, ar Kongreso sukurti įstatymai ir programos taikomi ir vykdomi taip, kaip buvo numatyta. Be to,

kiekvienas komitetas, kuriam pavesta priežiūros funkcija, privalo kontroliuoti ir analizuoti sąlygas ir aplinkybes, kuriomis būtų tikslinga ar pageidautina priimti naujus ar papildomus įstatymus. Specialieji ir bendri komitetai sudaromi, kai reikia ištirti valstybės tarnautojų padarytus teisės pažeidimus, piktnaudžiavimo padėtimi atvejus, o taip pat ir įvairių socialinių problemų sprendimams. Komitetų darbo rezultatai pateikiami ataskaita Kongresui ir dažniausiai publikuojami spaudoje.

Pati galingiausia, nors ir retai naudojama kontrolės priemonė Jungtinėse Amerikos Valstijose yra apkalta. Tai, panaši į teisminę, procedūra dėl valstybės pareigūnų patraukimo atsakomybėn pažeidus įstatymus. Apkalta pradedama Atstovų Rūmuose kuriam nors kongresmeniui paskelbus rezoliuciją dėl konkretaus asmens patraukimo atsakomybėn. Tokia rezoliucija perduodama Teisės komitetui, kuris nagrinėja pateiktą kaltinimą ir formuluoja, tam tikra prasme, kaltinamąjį išvadą – straipsnius, kuriais remiantis galima pradėti apkaltos procedūrą. Ji svarstoma abiejuose rūmuose ir paprasta balsų dauguma priimama rezoliucija. Apkaltos procedūros metu Senatas atlieka teismo funkcijas – nagrinėja kaltinimą iš esmės ir priima sprendimą. Po sprendimo asmuo, kuriam skelbiama apkalta gali būti nušalintas nuo pareigų bei traukiamas baudžiamojon atsakomybėn.

Taigi, prezidentinėse valstybėse naudojamas parlamentinės kontrolės modelis ypatingas tuo, kad parlamentas, kontroliuodamas vyriausybės veiklą, neturi galimybės reikalauti vyriausybės atsiskaityti, bet gali įtakoti jos darbą pritardamas ar nepritardamas Prezidento vykdomai vidaus ir užsienio politikai, pavesdamas komitetams atlikti parlamentinius tyrimus, tvirtindamas biudžetą ir kontroliuodamas jo vykdymą, didindamas ar mažindamas tam tikrų sričių finansavimą, bei vykdydamas apkaltos procedūrą. Skirtingai nei parlamentinėse valstybėse, kur, esminis parlamentinės kontrolės bruožas yra vykdomosios valdžios politinė atsakomybė prieš parlamentą, prezidentinėse valstybėse vykdomoji valdžia nėra atskaitinga ir politiškai atsakinga parlamentui. Parlamentas negali taikyti politinių sankcijų vyriausybei (išskyrus apkaltos procedūrą Prezidentui). Didžiausią įtaką vyriausybės vykdomai veiklai parlamentas gali daryti tvirtindamas šalies biudžetą ir kontroliuodamas jo vykdymą.

2. ŠIUOLAIKINĖ PARLAMENTINĖS KONTROLĖS DOKTRINA.

2.1. Parlamentinės kontrolės samprata.

Patį žodį „kontrolė“ konstitucinės teisės specialistai aiškina skirtingai. V.Orlando teigia, kad „kontrolės funkcijos tikslas yra nuolat ir aktyviai prižiūrėti visas administravimo institucijų veiklos sritis ir reikšti bet kokius pageidavimus, abejones, dvejones bei nepasitenkinimą vyriausybės nariams“.

(*B.Орландо. Принципы конституционного права, Москва, 1907, p.134*). G.Jelinek kontrolę supranta kaip svarbių valstybės organų veiklos sričių bei valstybės pareigūnų veiksmų patikrinimą. Svarbiausias patikrinimo tikslas yra nustatyti ar ta veikla atitinka ją reglamentuojančias teisės normas. Jis mano, kad kontrolė konstitucinėje teisėje gali būti politinė ir teisinė. Prie politinės kontrolės G.Jelinek priskiria administravimo, finansinę ir parlamentinę kontrolę. Pastaroji yra įgyvendinama pasitelkiant parlamentinę kritiką. Konstitucinės teisės numatytais būdais (interpeliacija, nepasitikėjimo pareiškimu, atliekant parlamentinį tyrimą) parlamentas gali kritikuoti vykdomąją valdžią (*B.Орландо. Принципы конституционного права, Москва, 1907, p.135*).

„Prancūzų tyrinėtojai teigia, kad parlamentinė kontrolė – tai priemonių, kurios padeda parlamento rūmams susidaryti nuomonę apie vyriausybės veiklą, o taip pat priemonių, kurias panaudojus, galima nuversti vyriausybę, jei atsiranda gilių nesutarimų dėl vykdomos politikos, kompleksas.“ (*E.B. Коврякова. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика, Москва, 2005, p.12*). Rusų autoriai M.M.Utiašev ir A.A.Kornilajeva pateikia tokį parlamentinės kontrolės apibrėžimą: „tai kompleksas įvairių priemonių, kurias vykdo aukščiausias įstatymus leidžiantis (atstovaujantysis) organas, siekdamas pastoviai stebėti ir tikrinti valstybės organų sistemos veiklą, bei išaiškinti ir užkirsti kelią jų daromiems teisės pažeidimams.“ (*M.M.Утяшев, А.А.Корнилаева. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ, Право и политика, 2001, Nr. 1, p.30*). Tačiau pilniausią, nors dėl to ir gana gremėzdišką, apibrėžimą pateikia vokiečių autorius *W.Steffani*: „parlamentinė kontrolė – tai parlamentinis procesas, kuris gali būti vykdomas tiesiogiai (kai kontrolę vykdo parlamento dauguma), ar netiesiogiai (kai kontroliuoja opozicija), kurio metu atliekamas vykdomosios valdžios ir kitų valstybės valdymo organų tikrinimas, faktų nustatymas ar daroma tam tikra įtaka jų veiklai, taikant sankcijas ar priimant teisiškai įpareigojančius sprendimus.“ (*W.Steffani Formen, Verfahren und Wirkungen der Parlamentarischen Kontrolle// Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin-New York, 1989, p.1328*). Taigi, parlamentinės kontrolės samprata apima tokią parlamento veiklą, kurios metu tikrinama ir įvertinama esama padėtis, ji analizuojama bei daroma įtaka kontroliuojamam subjektui, koreguojamas jo elgesys. Tai yra procesas, kurio eigoje parlamentas nustato esamą padėtį rinkdamas informaciją ir ją analizuodamas bei imasi priemonių, įtakojančių vykdomosios valdžios veiklą ir jų priimamus sprendimus.

2.2. Parlamentinės kontrolės turinys ir faktoriai, turintys reikšmės jos veiksmingumui.

Parlamentinės kontrolės subjektai yra parlamentas, vyriausybė bei šalies vadovas (prezidentas). Prezidentas yra parlamentinės kontrolės subjektas tik tada, kai vykdoma apkaltos procedūra. Negalime pamiršti ir, taip vadinamų, pagalbinių organų, kuriuos formuojant prisideda ir parlamentas. Šie organai dar vadinami atliekančiais netiesioginę parlamentinę kontrolę (pvz.: Jungtinėse Amerikos Valstijose yra Kongreso tyrimo tarnyba, kurios paskirtis aprūpinti parlamentą, visus jo komitetus ir pakomitečius, o taip pat individualiai kiekvieną senatorių ir kongresmenų, jų padėjėjus bei sekretorius tikslia, objektyvia, subalansuota informacija; Biudžeto valdyba bei Vyriausioji revizijos valdyba, kurių darbas susijęs su šalies biudžeto klausimais – informacijos rinkimas apie jo naudojimą ir jos perdavimas šalies parlamentui, rekomendacijų tikrinamiems organams ruošimas, siekiant pagerinti jų veiklą.)

Parlamentinės kontrolės objektas yra vykdomosios valdžios, jos organų bei pareigūnų veikla. Tai gali būti ne tik bet kuris vyriausybės ar ministro teisės aktas, veiksmai ar neveikimas, bet netgi ketinimai, vertinami pagal politinį tikslingumą ir moralę.

Pagrindiniai parlamentinės kontrolės uždaviniai yra šie:

1. **Informacijos surinkimas.** Kad parlamentas galėtų priimti kokius nors sprendimus ar suformuluoti kokią nors poziciją tam tikrais klausimais, jam būtina informacija. Taigi vienas iš parlamentinės kontrolės uždavinių yra gauti, surinkti tikslia, objektyvia, pilną informaciją apie aktualų dalyką. Šio uždavinio vykdymui parlamentas gali naudoti įvairius šaltinius: klausimų pateikimas, galimybė gauti informaciją iš asmenų, įmonių, organizacijų, atliekant parlamentinius tyrimus ir t.t.
2. **Pirminės informacijos apdorojimas.** Pirminės informacijos apdorojimas vyksta parlamento komisijose ir komitetuose, bei pagalbiniuose parlamento organuose.
3. **Informacijos analizė ir įvertinimas.** Kad situaciją būtų galima įvertinti adekvačiai, informacijos analizė turi vykti keliomis stadijomis:
 - vyksta pasitarimai atviruose ir uždaruose komitetų bei komisijų posėdžiuose;
 - svarbi yra galimybė aptarti gautą informaciją viso parlamento posėdžiuose.
4. **Pozicijos nustatymas.** Surinkus, apdorojus, išanalizavus ir įvertinus visą turimą informaciją, suformuluojama parlamento pozicija tam tikru klausimu, priimamas atitinkamas sprendimas ir, jei reikia, taikomos sankcijos.

Parlamento galimybė vykdyti kontrolę labai priklauso ir nuo politinio režimo. Parlamentinė kontrolė būdinga tik demokratiniam režimui. Tokiose pasaulio valstybėse ji bus reali. Šalyse, kuriose vyrauja nedemokratinis režimas, net jei tos šalies konstitucinės teisės normos ir numato parlamentinę kontrolę, šis institutas nebus efektyvus, jo veikimas bus labai apsunkintas, jis bus „miegantis“.

Daugelis rusų konstitucinės teisės specialistų teigia, kad šioje srityje parlamentų funkcijų turinys ir galių apimtis labai priklauso nuo konstitucinio valdymo formos. Įtakingiausias parlamentas yra parlamentinio valdymo sistemoje. Be abejo, parlamentinės kontrolės efektyvumas bei jos priemonių įvairovė priklauso nuo parlamento vietos valstybės organų sistemoje bei valstybės valdymo formos. Daugelis Rusijos konstitucinės teisės specialistų parlamentinę kontrolę modeliuoja priklausomai nuo valstybės valdymo formos. V.E.Čirkinas, V.O.Lučinas skiria tris parlamentinės kontrolės modelius: parlamentinę kontrolę parlamentinėse valstybėse, prezidentinėse valstybėse ir mišrioje (arba pusiau prezidentinėse) valstybėse.

Parlamentinis valdymas yra tokia konstitucinio valdymo forma, kai vykdomoji valdžia kyla iš demokratiškai išrinkto įstatymų leidžiamojo organo, kuriam ji ir yra atskaitinga. Parlamentinio valdymo valstybėms būdinga tai, kad įstatymų leidybos institucija yra viršesnė už vykdomosios valdžios institucijas. „Vykdomosios valdžios vadovą, ministrą pirmininką paprastai parenka valstybės vadovas (konstitucinis monarchas arba prezidentas, parlamento išrinktas atlikti monarcho vaidmenį). Valstybės vadovas ministru pirmininku privalo parinkti tokį asmenį, kurį išrinktų parlamento dauguma. Todėl ministras pirmininkas yra parlamente daugumą turinčios partijos lyderis.“ (M.A Glendon., M.W Gordon., C. Osakwe, Vakarų teisės tradicijos, Pradai, p.54). Ministras pirminkas formuoja vyriausybę, t.y. parenka ministrus. Vyriausybė eina savo pareigas tik tol, kol ją palaiko įstatymų leidybos organo dauguma. Nuolatinės parlamento paramos vyriausybei svarbą liudija tai, kad vyriausybė reguliariai teikia parlamentui tvirtinti savo programą ir ataskaitas. Nepalankus įstatymų leidėjų balsavimas dėl svarbių klausimų liudija pasitikėjimo nebuvimą, kuris reiškia, kad vyriausybė turi atsistatydinti, arba, visuotinių rinkimų keliu, užsitikrinti naują parlamentinę daugumą. Parlamentinėse respublikose parlamentinės kontrolės samprata apima vykdomosios valdžios politinę atsakomybę parlamentui. Tai yra svarbiausias šios valdymo formos bruožas. Taip pat parlamentas čia vaidina didelį vaidmenį ir formuojant vyriausybę. Tokiose šalyse naudojamas platus parlamentinės kontrolės priemonių ratas, tačiau „parlamento galios, tam tikra prasme, šiek tiek neutralizuojamos dėl vyriausybės turimos teisės paleisti parlamentą“ (A.A.Мишин, Конституционное (государственное) право зарубежных стран, Москва, 2002, p.229) Klasikinis tokios valstybės pavyzdys būtų Didžioji Britanija. Šioje valstybėje egzistuoja „vestminsterio modelis“ – gavęs pavadinimą nuo parlamento buvimo vietos. Tokie patys modeliai naudojami ir Austrijoje, Italijoje, Vokietijoje, Vengrijoje.

Prezidentinėse respublikose parlamentų kontrolės įgaliojimai mažiau įvairūs, tačiau jų galios ir svarba padidėja, nes vyriausybė neturi įgaliojimų paleisti parlamento. Tokiose valstybėse nėra vyriausybės atskaitomybės parlamentui, tačiau „stabdžių ir atsvarų“ sistema leidžia įstatymų

leidžiamajai valdžiai kontroliuoti vykdomąją valdžią, valstybės valdžios organizacija pagrįsta griežtu valdžių padalijimu. Didesnė reikšmė šiose valstybėse skiriama parlamentinius tyrimus vykdančioms komitetams ir biudžeto kontrolei. Galingiausias ginklas šiose šalyse yra apkalta – prezidento nušalinimas. Geriausias pavyzdys – Jungtinės Amerikos Valstijos.

Valstybėse su mišriu valdymu (pusiau prezidentinis valdymas) naudojamos ir parlamentiniam ir prezidentiniam valdymui būdingos parlamentinės kontrolės vykdymo priemonės. Šiose šalyse vykdomoji valdžia yra atskaitinga parlamentui, o teisę paleisti parlamentą turi valstybės prezidentas. Klasikinis pavyzdys – Prancūzijos Respublika. Plačiau šio modelio nenagrinėjau, nes jis labai panašus į parlamentinėse valstybėse naudojamą parlamentinės kontrolės modelį.

E.V.Kovriakova teigia, kad ne visada apie parlamentinės kontrolės veiksmingumą ir efektyvumą galime spręsti atsižvelgdami tik į valstybės valdymo formą. Ji pastebi, kad vis didesni vaidmenį vaidina ir didelę įtaką daro valstybėje egzistuojančios politinės partijos. „Parlamentinėje Vokietijoje su jos daugiapartinė sistema, parlamentinė kontrolė yra neefektyvi dėl egzistuojančio „ministrų režimo“. Vyriausybę formuoja Bundestago parlamentinė dauguma, priklausanti tai pačiai partijai (arba partijų blokui), dėl to mažumos galimybės kontroliuoti yra labai menkos. Greičiausiai Vokietijoje parlamentinės kontrolės veiksmingumas yra dar mažesnis, nei Jungtinėse Amerikos Valstijose, kurios pagal valdymo formą yra prezidentinė respublika ir kur parlamentinė kontrolė gali būti efektyvi tik tada, kai Prezidentas ir jo kabinetas priklauso vienai partijai, o vienu ar kitu rūmu dauguma – kitai“. (E.V. Kovriakova, *Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика*, Москва, 2005, p.22). Taigi didėjanti partijų įtaka valstybės valdymui gali sugriauti tą teiginį, paremtą valdžių padalijimo teorija, kad parlamentinė kontrolė efektyviausia parlamentinėse valstybėse, o mažiausiai efektyvi – prezidentinėse respublikose. Valdžių padalijimo teorijos pradininkai negalėjo numatyti, tokio svarbaus fakto, kaip politinių partijų atsiradimas ir jų įtakos didėjimas. „To pasekmė – teisės normos, reguliuojančios valdžių santykius, tampa fikcija, nes vyksta visų mechanizmų, nukreiptų į įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių balansavimą, niveliavimą“. (E.V. Kovriakova, *Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика*, Москва, 2005, p.25). Šis procesas yra gana pavojingas, galintis sunaikinti visus demokratijos pasiekimus. „Tokiomis sąlygomis ypatingą reikšmę įgauna tokios normos, kurios užtikrintų politinių mažumų teises ir tuo pačiu sudarytų kliūtis tam, kad parlamentas visiškai paklustų vienai partijai. Tokia atsvara galėtų būti antrieji parlamento rūmai, kurie būtų renkami kitu laiku ir pagal kitas rinkimų taisykles“. (E.V. Kovriakova, *Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика*, Москва, 2005, p.25).

Taigi, apibendrinant faktorius, turinčius įtakos parlamentinės kontrolės veiksmingumui ir efektyvumui, galima pažymėti, kad tai :

- konstitucijose įtvirtinti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių santykiai, nustatyti pagal valstybės valdymo formą, politinį režimą;
- valstybėje egzistuojanti rinkimų sistema, kuri nustato partijų, galinčių kovoti dėl valdžios skaičių, bei jų įtakos laipsnį politinei sistemai.

2.3. Deleguoto teisės aktų priėmimo ir vykdomosios valdžios kontrolė.

Profesorius V.O.Lučinas išskiria kelias parlamentinės kontrolės rūšis. Tai: 1) deleguoto teisės aktų priėmimo kontrolė ir 2) vykdomosios valdžios kontrolė.

1. Deleguoto teisės aktų priėmimo kontrolė. „Egzistuoja deleguoto teisės aktų priėmimo kontrolė. Pirmas, paprasčiausias būdas – aktus, priimtus vyriausybės, būtina perduoti parlamentui. Parlamentas turi juos peržiūrėti, įvertinti ir priimti sprendimą apie tų teisės aktų neprieštaravimą įstatymams ir tiems tikslams, kurių siekiant jie buvo priimti., t.y. ar aktas atitinka tas taisykles, kurių laikantis buvo deleguotas jų priėmimas.“ (V.O.Лучин, Г.А.Василевич, А.С.Трудникова, *Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2001, p.269*). Paprastai tokius sprendimus priima specialios parlamentinės komisijos ar komitetai. Jei nusprendžiama, kad vyriausybės priimtas teisės aktas yra netinkamas, parlamentas turi teisę jį pakeisti. „Antras būdas – tai ministrų ataskaitų dėl teisės aktų, kurie buvo priimti parlamentui delegavus jų priėmimą, išklausymas. Ataskaitose ministrai turi pagrįsti konkretaus teisės akto priėmimo būtinumą, nurodyti jo veikimo mechanizmą, suderinamumą su kitais teisės aktais.“ (V.O.Лучин, Г.А.Василевич, А.С.Трудникова, *Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2001, p.269*). Pastebėjus netikslumų ar kokių nors neatitikimų, parlamentas gali panaikinti tokius teisės aktus ar pareikaluti juos pataisyti.

„Deleguotas įstatymų priėmimas dar vadinamas amerikietiškuoju variantu. Jungtinėse Amerikos Valstijose kongresas priima įstatymus, vykdomoji valdžia Prezidento asmenyje priima poįstatyminius teisės aktus.“ (V.O.Лучин, Г.А.Василевич, А.С.Трудникова, *Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2001, p. 269*).

2. Vykdomosios valdžios kontrolė. Vykdomosios valdžios kontrolė gali turėti politinį charakterį, pvz.: nepasitikėjimo ministru pareiškimas, ir teisinį (juridinį) charakterį, pvz.: tyrimo komisijų sudarymas. (V.O.Лучин, Г.А.Василевич, А.С.Трудникова, *Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2001, p.270*). Taip pat yra ir įvairios šios kontrolės priemonės, kurias bus aptartos kitame skyriuje skyriuje. Šioje srityje parlamento funkcijų turinys labai priklauso nuo

valstybės konstitucinio valdymo tipo, bei partinės sistemos. Parlamento žinioje yra ir visas vyriausybės formavimo procesas: nuo ministro pirmininko paskyrimo iki ministrų ir vyriausybės veiklos programų tvirtinimo.

E.V.Kovriakova teigia, kad parlamentinę kontrolę galima klasifikuoti labai įvairiai. Savo knygoje „*Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика*“ ji sudaro tokią klasifikaciją:

1. Pagal organus, vykdančius parlamentinę kontrolę:

a) parlamento vykdoma kontrolė:

aa) parlamentinės daugumos vykdoma kontrolė,

ab) opozicijos vykdoma kontrolė;

b) įeinančių į parlamento sudėtį organų bei įgaliotų asmenų vykdoma kontrolė. Tai parlamento rūmų sudarytų komitetų bei komisijų, parlamento įgaliotų atstovų vykdoma kontrolė;

c) nesančių parlamento sudėtyje organų ar įgaliotų asmenų vykdoma kontrolė. Tai praktikuojama Jungtinėse Amerikos Valstijose, kur prie Kongreso veikia tam tikros tarnybos, pvz. mokslinės-informacinės tarnybos. Vokietijoje veikia įgaliotasis Bundestago atstovas gynybos klausimais ir pan.

2. Pagal parlamentinės kontrolės įgyvendinimo laiką:

a) kontrolė, vykdoma siekiant įgyvendinti prevenciją tokiai vyriausybės veiklai, kuri gali būti neefektyvi ar neatitikti galiojančių teisės aktų;

b) kontrolė, vykdoma tikrinant tam tikro organo veiklą, konkretaus teisės akto realizacijos metu. Dažniausiai ši kontrolė atliekama finansinėje sferoje;

c) kontrolė, vykdoma siekiant iširti vyriausybės ar jos atstovo veikimą ar neveikimą tam tikroje, konkrečioje, jau įvykusioje situacijoje.

3. Pagal parlamentinės kontrolės turinį: parlamentinė kontrolė žmogaus teisių apsaugos srityje, finansų srityje, valstybės saugumo ir gynybos, aplinkosaugos srityse ir t.t.

4. Pagal procedūrą ji gali būti vieša ir nevieša (pvz. parlamento posėdžiai vyksta už uždurų durų).

5. Parlamentinė kontrolė gali būti konkreti (susijusiu su tam tikro konkretaus klausimo sprendimu) ir abstrakti (pvz. biudžeto kontrolė).

Dauguma autorių, rašydami apie parlamentinės kontrolės institutą, neforemuluoja jo apibrėžimo, o vardina tik jos priemones, bei jas aprašo. Paprastai aprašomos tokios parlamentinės kontrolės priemonės: klausimai raštu ir žodžiu, rekomendacijų pateikimas, interpeliacija, vyriausybės narių pakvietimas į parlamento ir komitetų posėdžius, komitetų ar specialių komisijų atliekami tyrimai,

nepasitikėjimo pareiškimas ministrams ar vyriausybei, biudžeto kontrolė. Šios priemonės paprastai yra skirstomos priklausomai nuo parlamentinės kontrolės formos.

3. PARLAMENTINĖS KONTROLĖS FORMOS IR PRIEMONĖS

Pasaulinėje praktikoje susiformavo visa eilė konstitucinių-teisinių priemonių, leidžiančių parlamentui vykdyti vykdomosios valdžios kontrolę ir tuo pačiu vaidinti svarbų vaidmenį vykdomosios valdžios savavališkumo pažabojimui. Kontrolės priemonės įvairiose valstybėse skiriasi, t.y. dažniau naudojamos vienos ar kitos priemonės, priklausomai nuo valstybės valdymo formos, tačiau yra ir tokių, kurios būdingos visiems kontrolės modeliams. Tai – klausimai, parlamentiniai tyrimai, biudžeto vykdymo kontrolė. Kontrolės priemonės paprastai priskiriamos prie vienos iš dviejų parlamentinės kontrolės formų – politinės parlamentinės kontrolės arba informacinės (teisinės) parlamentinės kontrolės.

„Politinė forma – tai tokia, kuria siekiama kontroliuoti vykdomąją valdžią. Napolitinė arba, dar kitaip vadinama, teisinė forma – tokia, kuri naudojama nustatyti tam tikrus kontroliuojamo organo ar asmens pažeidimus, pavyzdžiui klausimai.“ (*В.О.Лучин, Г.А.Василевич, А.С.Трудникова, Конституционное право зарубежных стран Москва, 2001, p. 273*).

3.1. Informacinė (teisinė) kontrolės forma ir jos priemonės.

Informacinė (teisinė) parlamentinės kontrolės forma yra nesusijusi su politine vyriausybės atsakomybe ir jos priemonės leidžia parlamentui rinkti informaciją bei jos pagrindu formuluoti vertinimus ir savo pozicijas, tačiau nesuteikia galimybės patraukti vyriausybės parlamentinę atsakomybę. Informacinė (teisinė) parlamentinės kontrolės forma ir jos priemonės leidžia tikrinti ir kontroliuoti vyriausybės ir kitų atskaitingų parlamentui institucijų veiklą. Ši kontrolės forma gali būti vykdoma tiek vieno parlamento nario, tiek jų grupės. Šios formos priemonės yra parlamentarų klausimai raštu ir žodžiu vyriausybės nariams, parlamento komitetų ir komisijų atliekami tyrimai, parlamento įgaliotų asmenų veikla, biudžeto kontrolė. Naudojant šias priemones nesiekiami tiesiogiai įtakoti vyriausybės ar jos nario veiklos. Jos yra naudojamos, siekiant susipažinti su vyriausybės veikla, gauti informaciją rūpimu klausimu, analizuoti ją ir suformuoti savo poziciją ar nuomonę, tikrinama vyriausybės ir jos institucijų veikla atsižvelgiant į teisės normas ir negali tiesiogiai sukelti politinių pasekmių. Dažnai šių priemonių, ypač klausimų naudojimas, išprovokuoja parlamento ir vyriausybės diskusijas, o tai gali padėti rasti tinkamiausią ir optimaliausią sprendimą.

Klausimai raštu ir žodžiu.

Dažniausiai naudojama, kasdieninė parlamentinės kontrolės priemonė yra seimo narių pateikiami klausimai ministrams. Yra šalių, kuriose šiai kontrolės priemonei skiriamas labai didelis dėmesys (pvz. Didžioji Britanija), kitose ji nevaidina labai didelio vaidmens (pvz. Prancūzija), o kai kuriose yra visai nenaudojama (pvz. Jungtinės Amerikos Valstijos). Kaip taisyklė, parlamento narių klausimams ir ministrų atsakymams būna skiriamos tam tikros savaitės dienos ir posėdžių valandos. Klausimai gali būti užduodami raštu ir žodžiu. Į raštu užduodamus klausimus vyriausybės nariai gali atsakyti raštu arba žodžiu. Atsakymai į raštu pateikiamus klausimus publikuojami oficialiose parlamentų ataskaitose.

Klausimus, užduodamus žodžiu, kai kurių valstybių (pvz. Prancūzijos) reglamentai skirsto į:

- tuos, kuriuos reikia aptarti;
- tuos, kurių nereikia aptarti.

Prancūzijoje klausimai, kurių nereikia aptarti, trumpai klausiančiojo išdėstomi, vyriausybės narys atsako, tada klausiantysis gali pareikšti savo nuomonę, vyriausybės narys atsakyti. Tokiu būdu gali vykti debatai. Į žodžiu posėdžių metu pateikiamus klausimus vyriausybės nariai gali iš karto ir neatsakyti. Tokiu atveju vyriausybė privalo nurodyti datą, kada galės pateikti atsakymą.

Labiausiai detalizuota klausimų uždavimo procedūra yra Didžiojoje Britanijoje, kur klausimai yra dažniausiai praktikuojama parlamentinės kontrolės priemonė. Čia yra leidžiamų ir neleidžiamų užduoti klausimų samprata. Rūmų spikeriui yra suteikiama teisė nepriimti tokių klausimų, kurie jo manymu, yra neleidžiami. Tokių klausimų kategorijai priskiriami klausimai, kurie užduodami ne su tikslu gauti informaciją, o norint sužinoti vyriausybės nuomonę, klausimai liečiantys komercinę veiklą, klausimai, kurie gali būti susiję su slapta informacija. Negalima užduoti klausimų, į kuriuos jau buvo atsakyta anksčiau. Taip pat spikeris gali nepriimti netiksliai, miglotai suformuluotų klausimų, ar klausimų, kuriais norima pakritikuoti karališkosios šeimos narius, teismus. Negalima užduoti ir klausimų apie konkrečią teismo bylą, esančią nagrinėjimo procese. Ši priemonė leidžia gauti norimą informaciją.

Parlamento komitetų ir komisijų atliekami tyrimai.

Ši priemonė aktyviai naudojama prezidentinėse ir pusiau prezidentinėse respublikose ir ne taip aktyviai – parlamentinėse valstybėse. Parlamentinius tyrimus dažniausiai atlieka pastovūs parlamentų ar jų rūmų komitetai ar komisijos, dirbančios parlamento pavedimu ar savo iniciatyva, arba specialiai sudaromos komisijos ar komitetai. Tokios komisijos ir komitetai kai kuriuose parlamentuose tradiciškai vaidina labai didelį vaidmenį. Ypač tai praktikuojama Jungtinėse Amerikos Valstijose, kur sudaromi pastovūs ir specialūs tyrimo komitetai, nagrinėjantys vyriausybės darbą. Sudarant tokius komitetus,

būna priimami sprendimai dėl jų sudarymo tikslo ir objekto. Dažniausiai juos organizuoja kokia nors pastovi parlamentinė komisija su tikslu atkreipti visų visuomenės, valstybės organų dėmesį į labai svarbius klausimus. Vykdamas parlamentinius tyrimus, kviečiami vykdomosios valdžios atstovai, žinomi visuomenės veikėjai, mokslininkai, ekspertai ir kiti asmenys, gali būti pareikalaujami įvairūs dokumentai, vykstama į vieta atlikti patikrinimą. Baigę darbą komisijos ir komitetai pateikia ataskaitą parlamentui, o pastarasis turi priimti tam tikrą sprendimą tuo klausimu.

Parlamento įgaliotų asmenų veikla prie parlamento.

Įvairių šalių parlamentai turi tam tikras institucijas prie parlamentų, kurios yra renkamos, kaip jų atstovai, ir kurių funkcija yra prižiūrėti, kad valstybės ar savivaldybių institucijos tinkamai vykdytų pareigas. Jie neturi vadovavimo įgaliojimų, bet teikia parlamentams pranešimus apie įvairius trūkumus valdymo institucijose, gali kreiptis į teisėsaugos organus su prašymais pradėti tyrimus, jie gali priimti šalies piliečių skundus dėl įvairių valstybinės valdžios institucijų pareigūnų veiksmų.

Biudžeto kontrolė.

Svarbi parlamentinės kontrolės priemonė yra vyriausybės kontroliavimas vykdamas patvirtintą šalies biudžetą. Ji susideda iš vyriausybės (ministerijų) ataskaitų tikrinimo. Vyriausybė turi atsiskaityti parlamentui apie biudžeto vykdymą už praėjusius metus, bet tai tik viena – buhalterinė – šios kontrolės priemonės pusė. Kita, svarbesnė, pusė yra tai, kad vyriausybės atsiskaitymas turėtų būti jos ataskaita parlamentui apie vykdomosios valdžios darbo efektyvumą, apie realiai pasiektus rezultatus, panaudojant skirtas tam tikslui lėšas. Vyriausybės ataskaitos parlamentui gali būti ir neeilinės, t.y. pateikiamos ne už metus, o bet kada, parlamentui pareikalavus. Pavyzdžiui, Ispanijoje Generaliniai Kortesai gali bet kada paprašyti vyriausybės ataskaitos dėl biudžeto naudojimo. Kaip ir visos kitos informacinės (teisinės) kontrolės formos priemonės, biudžeto kontrolė leidžia parlamentui gauti svarbią informaciją ir jos pagrindu suformuluoti savo poziciją dėl vykdomosios valdžios darbo rezultatų kontroliuojamoje srityje.

Informacinė (teisinė) parlamentinės kontrolės forma vykdoma norint gauti informaciją apie tam tikrą vyriausybės veiklos sritį arba apie tam tikrą problemą. Šios formos priemonės negali tiesiogiai sukelti politinių pasekmių. Jos leidžia parlamentui rinkti informaciją (pateikiant klausimus, apklausiant vykdomosios valdžios atstovus, ekspertus, liudininkus, gaunant ir tikrinant vyriausybės ataskaitas), ją sisteminti ir analizuoti bei, pagal surinktą informaciją, formuluoti vertinimus ir nustatyti savo pozicijas. Vykdamas informacinę (teisinę) parlamentinės kontrolės formą tikrinama vykdomosios valdžios veikla, atsižvelgiant į teisės normas, t.y., ar ta veikla atitinka ją reglamentuojančius teisės aktus. Ši forma vykdoma visose valstybėse, neatsižvelgiant į jų valdymo formą ir parlamento vaidmenį formuojant vyriausybę.

3.2. Politinė kontrolės forma ir jos priemonės.

Politinė parlamentinės kontrolės forma naudojama parlamentinėse ir mišriose valstybėse. Ji remiasi politine vyriausybės atsakomybe prieš parlamentą. Šios formos priemonės yra interpeliacija, nepasitikėjimo pareiškimas, apkalta. Šios parlamentinės kontrolės priemonės gali sukelti politines pasekmes ir leisti patraukti vyriausybę parlamentinę atsakomybėn, t.y. pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe ar atskirais jos nariais ir priversti atsistatydinti iš pareigų, o apkalta yra specifinė parlamentinės kontrolės priemonė dėl jos sukeltamų padarinių – konstitucinės atsakomybės.

Šią formą dažniausiai gali vykdyti tik politinė parlamento dauguma, nes tokių priemonių panaudojimui dažniausiai reikia parlamento narių daugumos sprendimo ir tik tose valstybėse, kur vyriausybė yra formuojama parlamento daugumos, nes kitu atveju, parlamentas nevykdo politinės kontrolės. Vykdamt politinę parlamentinę kontrolę, dažniausiai siekiama tiesiogiai įtakoti vyriausybės veiklos būdus ir sprendimus, ir esant reikalui naudoti sankcijas. Tokiu būdu parlamentas gali primest savo valią vyriausybei, kai atsiranda nesuderinamumas tarp jų vykdomos politikos.

Interpeliacija.

„Interpeliacija naudojama tik parlamentinėse respublikose ir monarchijose, taip pat kai kuriose mišriose respublikose.“ (В.О.Лучин, Г.А.Василевич, А.С.Трудникова. *Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2001, p. 270*). „Interpeliacija – tai kreipimasis į vyriausybę ar konkretų ministrą raštu, prašant paaiškinti vyriausybės politiką kokių nors konkrečiu klausimu.“ (В.Е.Чиркин. *Сравнительное конституционное право, Москва, Манускрипт, 1996, p.586*). Kuo ji skiriasi nuo parlamento narių vyriausybės nariams pateikiamų klausimų? Interpeliacija yra žymiai sudėtingesnė procedūra. Ji reikalauja daugelio parlamento narių raštu pareikšto sutikimo dėl klausimo pateikimo, be to, yra nustatomi pateikimo terminai ir pan. Interpeliacija dažnai išprovokuoja bendrus parlamento ir vyriausybės debatus. Interpeliacijos rezultatu gali būti vyriausybės darbo įvertinimas, gali būti paskelbta ir parlamento rezoliucija dėl nepasitikėjimo vyriausybe, galimas ir jos atsistatydinimas. Daugelio parlamentų reglamentuose yra nustatytos griežtos taisyklės, numatančios sudėtingą interpeliacijos procedūrą, nes ji gali sukelti tikrai rimtus padarinius. Interpeliacijos turi būti pateikiamos raštu, taip pat jos turi būti publikuojamos oficialiose parlamentų ataskaitose. Visada būna nustatytas laikas, terminas, per kurį interpeliacijos nagrinėjimas turi būti įtrauktas į parlamento darbotvarkę. Klausimų nagrinėjimas plenariniuose posėdžiuose yra labai svarbus, būtini ministro ar ministro pirmininko atsakymai, paaiškinimai raštu. Sprendimų priėmimas vyksta balsuojant.

Dažniausiai interpeliacija naudojama valstybėse, kur yra parlamentinis valdymas (pvz. Ispanijoje, Italijoje, Švedijoje, Norvegijoje), tačiau ji nenaudojama Didžiojoje Britanijoje. Šioje šalyje naudojama gana savotiška procedūra – taip vadinamas pasiūlymas. Savo esme jis yra rezoliucijos, kurioje formuojama pozicija tam tikru klausimu, projektas. Tokiu pasiūlymu deputatas pateikia svarstymui kokį nors klausimą, siūlydamas išnagrinėti jį ir priimti tam tikrą sprendimą. Sprendimas pateikti klausimą nagrinėjimui turi būti pagrįstas. Nagrinėjimas vyksta plenariniuose parlamento posėdžiuose ir baigiasi rezoliucijos priėmimu balsų dauguma.

Nepasitikėjimo pareiškimas.

Nepasitikėjimo vyriausybę pareiškimo paskelbimą reglamentuoja griežtos taisyklės. Šalyse, kuriose yra daugiapartinė sistema, kur nei viena partija neturi daugumos, labai aktualus klausimas yra vyriausybės stabilumas. Politinė tokių šalių patirtis verčia jas nustatyti griežtas taisykles, reglamentuojančias vyriausybės atsakomybę ir nepasitikėjimo ją pareiškimą. „Nepasitikėjimo pareiškimas, praktiškai, yra neįmanomas dualistinėje monarchijoje ir prezidentinėje respublikoje, kur vyriausybę formuoja valstybės galva savo nuožiūra.“ (*В.О.Лучин, Г.А.Василевич, А.С.Трудникова, Конституционное право зарубежных стран, Москва, 2001, p. 270*). Nepasitikėjimo pareiškimo paskelbimas net vienam ministrui turi pasekmių visai vyriausybei. Atsakomybė gali būti kolektyvinė ir privalo atsistatydinti visa vyriausybė. Nepasitikėjimui pareikšti dažniausiai reikia tam tikro parlamentarų skaičiaus, nustatomas griežtas terminas, per kurį pasiūlymas dėl nepasitikėjimo pareiškimo paskelbimo turi būti apsvarstytas, keliami ir kiti griežti reikalavimai. Pavyzdžiui, Italijoje nepasitikėjimą gali pareikšti ne mažiau, kaip viena dešimtoji rūmų narių. Šis klausimas turi būti pateiktas svarstymui ne vėliau, kaip per tris dienas po nepasitikėjimo pareiškimo. Ispanijoje – viena dešimtoji parlamento narių ir penkios dienos, Prancūzijoje – viena dešimtoji parlamentarų ir 48 valandos.

Аpkalta.

Pirmą kartą ši priemonė buvo panaudota Anglijoje. Bendruomenių rūmai kaltino Lordų rūmų teisėją. Ši procedūra vyko XVI-XVII a.a. XIX a. Anglijoje patvirtinus kolektyvinę atsakomybę, individuali ministrų atsakomybė baigėsi. Paskutinį sykį Anglijoje apkaltos procedūra vyko 1805 m. Nepaisant to, šis institutas padarė didelę įtaką daugelio kitų šalių konstituciniam vystymuisi. Jis buvo inkorporuotas į Jungtinių Amerikos Valstijų Konstituciją, o dabar yra įtvirtintas daugelio kitų valstybių konstitucijose. Daugelyje valstybių yra apkaltos procedūros skirtumų: skiriasi asmenų, kuriems galima iškelti kaltinimus, ratas. Jungtinėse Amerikos Valstijose galima nušalinti Prezidentą, viceprezidentą, teisėjus ir federalinius tarnautojus, Italijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Rusijoje – tik prezidentą. Kitas ryškus skirtumas yra patraukimo atsakomybės procedūra. Jungtinėse Amerikos Valstijose apkaltos

iniciatyvos pagrindu gali būti kaltinimas išdavyste, kyšininkavimu ar kitais sunkiais nusikaltimais, o taip pat ir bet kokie prezidento nusižengimai, kurie griauna jo ir vyriausybės autoritetą. Kitose valstybės, ypač tose, kur apkaltą galima skelbti tik prezidentui, pagrindų sąrašas yra trumpesnis: valstybės išdavimas, konstitucijos pažeidimas, tyčinis įstatymų pažeidimas. Bet kokiu atveju apkalta būna inicijuojama asmeniui, kuris sąmoningai pažeidžia valstybės konstituciją ar įstatymus, ar kitais savo veiksmais diskredituoja valdžios autoritetą.

Apkalta yra specifinė parlamentinės kontrolės priemonė dėl jos sukeltamų padarinių – konstitucinės sankcijos arba konstitucinės atsakomybės. „Demokratinių valstybių konstitucijose apkalta traktuojama kaip ypatingas procesas, kai yra sprendžiama pareigūno konstitucinė atsakomybė“ (T.Birmontienė, E.Jarašiūnas ir kt., Lietuvos konstitucinė teisė, 2002, p.726). Ši konstitucinė sankcija yra asmens pašalinimas iš pareigų, o daugelio valstybių konstitucijose yra įtvirtintas ir papildomas apkaltos padarinys – draudimas šiam asmeniui eiti konkrečias pareigas. Tokia nuostata, pavyzdžiui, yra įtvirtinta Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijoje. Šios konstitucijos 1 straipsnio 3 skyriuje nurodyta, kad nuosprendis apkaltos proceso tvarka apsiriboja pašalinimu iš pareigų ir atėmimu teisės eiti tam tikras garbingas, atsakingas ir mokamas pareigas Jungtinių Amerikos Valstijų tarnyboje. Apkaltos konstitucinės sankcijos – pašalinimo iš pareigų taikymą kai kurių valstybių konstitucijos priskiria prie parlamento kompetencijos (Jungtinės Amerikos Valstijos, Lietuva, Rusija), kitose valstybėse šią sankciją taiko teismas – Aukščiausiasis (Ispanijoje, Portugalijoje) arba Konstitucinis (Vokietijoje, Austrijoje). Tačiau apkaltos procesą inicijuoti gali tik parlamentas, tokiu būdu siekdamas kontroliuoti valstybės pareigūnų veiklą, todėl apkaltą galime priskirti prie parlamentinės kontrolės priemonių prezidentinėse valstybėse. Šiose šalyse prezidentas yra vyriausybės galva. Vyriausybė nėra politiškai atsakinga parlamentui, todėl vienintelė galimybė atstatyti vyriausybę yra apkaltos procedūra jos vadovui, po kurios jis gali būti pašalintas iš pareigų, o kartu nutraukti veiklą ir jo vyriausybė. „Numatant ypatingą aukščiausių pareigūnų atleidimo iš pareigų ar jų mandato panaikinimo tvarką, užtikrinama vieša demokratinė jų veiklos kontrolė“ (T.Birmontienė, E.Jarašiūnas ir kt., Lietuvos konstitucinė teisė, 2002, p.726).

Politinė parlamentinės kontrolės formos vykdymas remiasi politinės vykdomosios valdžios atsakomybės prieš parlamentą principu. Šios formos priemonės leidžia vyriausybės narius patraukti parlamentinę atsakomybę, t.y. atstatyti juos iš užimamų pareigų. Šią formą vykdyti gali politinė parlamento dauguma, nes jos priemonių panaudojimui reikalingas daugumos parlamento narių pritarimas. Politinė parlamentinė kontrolė egzistuoja tik ten, kur vyriausybė yra formuojama parlamento daugumos ir privalo turėti parlamento pasitikėjimą.

4. PARLAMENTINĖS KONTROLĖS INSTITUTAS LIETUVOS KONSTITUCINĖJE TEISĖJE.

4.1. Parlamentinės kontrolės instituto vystymosi Lietuvos istorinė patirtis.

Kaip valstybinė valdžia, Seimas Lietuvoje atsirado XV a. antroje pusėje. Nors Seimo ir Ponų tarybos užuomazgų galima išvelgti jau 1398 m., kada Salyne Lietuvos Didžiajam Kunigaikščiui Vytautui (valdė 1392-1430 m.) tariantis su Vokiečių ordinu dėl taikos įvyko didelis Lietuvos didikų ir bajorų suvažiavimas. Tiesa, didikų ir bajorų suvažiavimai tada dar nebuvo oficialus Didžiojo Kunigaikščio patariamasis organas. 1445 m. Gardine įvykusiame Lietuvos Didžiojo Kunigaikščio Kazimiero (valdė 1440-1492 m.) ir Ponų tarybos (kaip „vyriausybės“ atitikmens) pasitarime dalyvavo ir bajorai – tai tikrai jau galima laikyti bajorų Seimo užuomazga. Ilgainiui Lietuvos Didžiojoje kunigaikštystėje didėjant bajorų svarbai, Seimo reikšmė didėjo. Viena iš pirmųjų jo kontrolės funkcijų buvo išdo kontroliavimas. Tuo metu į Seimo funkcijas net neįėjo įstatymų leidyba. Priėmus III Lietuvos Statutą Seimo galios padidėjo ir jo kompetencija tapo beveik neribota. Seimo funkcijos kontrolės srityje labai išsiplėtė – jam turėjo atsiskaityti valstybės pasiuntiniai užsienio šalyse, seimas kontroliavo išdą ir vykdomąją valdžią, Seimui atskaitingas buvo ir Karalius. „Išties konstitucinės teisės nuostatos Lietuvoje labai senos, gerokai senesnės nei kaimyninėse šalyse: valstybės teisės normų buvo jau paprotinėje teisėje, po to – valdovų aktuose, o XVI a. pradžioje kai kurios šios teisės nuostatos buvo surinktos ir kodifikuotos Lietuvos statutuose, tapusiuose Lietuvos konstitucingumo tradicijų užuomazga.” (T.Birmontienė, E.Jarašiūnas ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė, 2002, Vadovėlis, p.133)

Kitas svarbus žingsnis Lietuvos istorijoje buvo 1791 m. Lenkijos-Lietuvos valstybės (Žečpospolitos) konstitucijos priėmimas. Ši ir Prancūzijos konstitucijos buvo pirmosios rašytinės konstitucijos Europoje. Lietuvos-Lenkijos konstitucija praktiškai įgyvendinta nebuvo. Tačiau „reikšmingiausiu konstitucinės teisės paminklu pagrįstai laikoma 1791-05-03 Lenkijos-Lietuvos (Žečpospolitos) Konstitucija, buvusi apskritai pirmas Europoje tokio pobūdžio rašytinis dokumentas” (T.Birmontienė, E.Jarašiūnas ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė, 2002, Vadovėlis, p.135). Lietuvoje, kaip ir Didžiojoje Britanijoje, kuri laikoma konstitucionalizmo lopšiu, valstybės organų sistema buvo konstruojama valdžių padalijimo principu. Dviejų rūmų seimui, susidedančiam iš Atstovų rūmų ir Senato be įstatymų leidybos bei mokesčių nustatymo, buvo pavestas ir valdymo kontroliavimas. 1791 m. Konstitucija nepateisino į ją dedamų vilčių, ji net nebuvo įgyvendinta ir svarbi yra tik tuo, kad joje naujų laikų idėjas sugebėta iškelti ir įstatymiškai suformuluoti gerokai anksčiau, nei tai padarė kitos Vidurio ir Rytų Europos tautos.

1918-11-02 Lietuvos taryba priėmė Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius. Tai buvo trumpas dokumentas. Įstatymų leidžiamuoju organu buvo paskelbta Valstybės taryba. Vykdomoji valdžia buvo pavesta Valstybės tarybos prezidiumui, susidedančiam iš prezidento ir dviejų viceprezidentų, bei ministrų kabineto. Ministrų kabinetas buvo solidariai atsakingas Valstybės tarybai ir turi turėti jos pasitikėjimą. Lietuvos Valstybės Laikinių Pamatinių Dėsnių II skyriuje buvo parašyta, kad Valstybės Tarybai priklauso interpeliacijos ir paklausimų teisė.

1920-06-10 Steigiamasis Seimas priėmė Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją. Steigiamajam Seimui buvo pavesta leisti įstatymus ir prižiūrėti jų vykdymą, buvo nustatytas ir Ministrų kabineto atskaitingumas steigiamajam Seimui. Šiam pareiškus nepasitikėjimą, kabinetas privalėjo atsistatydinti.

1922-08-01 buvo priimta Lietuvos Valstybės Konstitucija. Seimo prerogatyvos – leisti įstatymus, tvirtinti valstybės biudžetą ir prižiūrėti jo vykdymą, spręsti karo ir taikos klausimus, ratifikuoti sutartis, prižiūrėti vyriausybės darbus. Konstitucija nustatė, kad Seimas prižiūri Vyriausybės darbus teikdamas jai paklausimus bei interpeliacijas ir skirdamas revizijas. Paklausimus, pastebėjus kokio nors ministro nerūpestingą pareigų atlikimą, paprastai darydavo vienas Seimo narys savo vardu. Kai būdavo patebimas valdininkų nusižengimas įstatymams, žalos valstybei padarymas ar netinkama Vyriausybės politika, paklausimą galėdavo daryti bendrai vienos ar kelių partijų atstovai Seime. Tai buvo vadinama interpeliacija. Ministrų kabinetas Seimui solidariai atsakė už bendrą Vyriausybės politiką, o kiekvienas ministras – už savo darbą. Kabinetas privalėjo turėti Seimo pasitikėjimą, o praktiškai tai reiškė, kad Prezidento nutarimas dėl Ministro Pirmininko paskyrimo ir kabineto sudėties patvirtinimo galėjo būti priimtas tik suderinus tai su pagrindinių Seimo frakcijų vadovybe. Be to, Seimas turėjo teisę bet kuriam ministrui už tėvynės išdavystę ar už tarnybinius nusikaltimus iškelti baudžiamąją bylą.

1928-05-25 oficialiai paskelbtas Prezidento dekretuotas dokumentas, pavadintas Lietuvos Valstybės Konstitucija. Ši dokumentą Respublikos prezidentas priėmė pritariant ministrų kabinetui, be jokio atstovaujamojo organo pritarimo. Konstitucija suteikė plačias teises Prezidentui ir apribojo Seimo teises. Konstitucija nustatė tam tikrą formalią Ministrų kabineto priklausomybę ir nuo Seimo: buvo reikalaujama, kad kabinetas turėtų Seimo pasitikėjimą. Tačiau nepasitikėjimui pareikšti dabar jau buvo būtina sudėtingesnė procedūra – Seimo atstovų kvalifikuota 3/5 balsų dauguma.

1938-02-11 Seimas priėmė naują Lietuvos Konstituciją. Pagal ją visa valdžia priklausė valstybės Prezidentui. Jam buvo pavaldūs visi valstybės organai, o jis niekam nepavaldus, niekam neatsakingas ir niekieno neatšaukiamas. Vyriausybė taip pat menkai tepriklausė nuo Seimo – „Konstitucija jau neužsiminė apie Seimo pasitikėjimą Vyriausybe ir teisę reikalauti jos atsistatydinimo.

Net ir išklausius Ministro Pirmininko atsakymo į interpeliaciją ir kvalifikuota balsų dauguma pripažinus, jog atsakymas nepatenkinamas, Seimas galėjo sulaukti iš prezidento ne Ministro Pirmininko, o paties Seimo paleidimo. Ir tik naujai susirinkęs Seimas, pripažinęs Ministro Pirmininko atsakymą į tą pačią interpeliaciją esant nepatenk Lietuvos konstitucinė teisė, 2002, Vadovėlis, p.151).

1990-03-11 Lietuvos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Laikonojo Pagrindinio Įstatymo“. Tai buvo Lietuvos konstitucinės raidos pereinamojo laikotarpio konstitucinis aktas. Jame atsispindėjo atkurtosios Lietuvos siekiai sukurti demokratinę valstybę, šiuolaikišką valstybės institucijų struktūrą. Laikinasis Pagrindinis įstatymas įtvirtino formalų valdžių atskyrimo principą. Valstybinė valdžia buvo pavesta Aukščiausiajai Tarybai, Vyriausybei ir Teismui. 1990-03-29 buvo nustatyta, kad Aukščiausioje Taryboje bus dar viena institucija – Prezidiumas, renkamas iš 11 narių. Vykdomoji valdžia – Ministrų Taryba - susidėjo iš Ministro Pirmininko, jo pavaduotojų ir ministrų. Ministrų Taryba buvo atsakinga ir atskaitinga Aukščiausiajai tarybai, o tarp jos sesijų – Aukščiausiosios tarybos Prezidiumui: privalėjo reguliariai atsiskaityti už savo darbus ir turėti Aukščiausiosios Tarybos pasitikėjimą. Aukščiausiajai Tarybai 2/3 balsų dauguma pareiškus nepasitikėjimą Vyriausybe ar atskiru ministru, Vyriausybė solidariai ar atskiras ministras privalėjo atsistatydinti. Vyriausybė turėjo ne vėliau, kaip per du mėnesius nuo jos sudarymo pateikti Aukščiausios Tarybos posėdyje būsimosios veiklos programą. Tuo atveju, kai Aukščiausioji Taryba du kartus iš eilės nepritardavo šiai programai, galima buvo balsuoti dėl nepasitikėjimo Vyriausybe. Laikinasis pagrindinis Įstatymas įtvirtino ir deputato paklausimo teisę bei atitinkamą pareigūnų pareigą atsakyti į deputato paklausimą.

1991 m. gegužės mėn. buvo paskelbti Lietuvos Respublikos Konstitucijos koncepcijos metmenys. „Nors Metmenys netapo konstituciniu dokumentu, tačiau išreiškė pagrindinius to meto Lietuvos politinės teisinės kultūros bruožus. Jo nuostatos atsispindėjo ne tik įvairiuose konstituciniuose projektuose, tačiau ir 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje“ (J.Žilys. Konstituciniai politinės sistemos pagrindai// Lietuvos politinė sistema. Sąranga ir raida, Poligrafija ir informatika, 2004, p.65). Juose buvo įtvirtintas valdžių atskyrimo principas, apibūdintos kiekvienos valdžios šakos funkcijos. Metmenyse siūlomoje valstybės valdžios konstrukcijoje svarbiausią vaidmenį turėjo vaidinti Seimas. Ministrų kabinetas būtų atskaitingas tik Seimui, kiekvienos eilinės sesijos pradžioje būtų turėjęs atsiskaityti jam už savo darbą ir privalėjo turėti Seimo pasitikėjimą.

Taigi, Lietuvos konstitucingumo tradicijos labai senos. 1791 m. Lenkijos-Lietuvos valstybės Konstitucija buvo viena iš pirmųjų rašytinių konstitucijų Europoje, o valstybės valdžia visada buvo konstruojama valdžių padalijimo principu. Pirmoji Seimo funkcija kontrolės srityje buvo izdo kontroliavimas (XV a.), vėliau, priėmus III Lietuvos Statutą, Seimo galios padidėjo. Jam turėdavo

atsiskaityti ministrai ir kiti valstybės atstovai, atsirado solidari Ministrų kabineto atsakomybė Seimui. Vėliau atsirado tokios kontrolės priemonės, kaip revizija ir interpeliacija. Tačiau parlamentinės kontrolės srityje nėra gilių jos vykdymo tradicijų, nes gana daug metų parlamentinė kontrolė realiai neegzistavo. 1928 m. Lietuvos Prezidentui paskelbus Lietuvos Valstybės Konstituciją Seimo teisės buvo labai apribotos, o po 1938 m. Konstitucijos priėmimo ir Vyriausybė jau menkai tepriklausė nuo Seimo. Vėliau sekė okupacinis laikotarpis, kai tokiam institutui, kaip parlamentinė kontrolė, nebuvo sąlygų veikti. Didesnis dėmesys šiai Seimo funkcijai pradėtas skirti tik atkūrus Lietuvos nepriklausomybę.

4.2. Parlamentinės kontrolės modelis atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę.

1992 m. spalio 22 d. priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje valstybės organų sistema konstruojama valdžių padalijimo principu. 96 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė solidariai atsako Seimui už savo veiklą. 101 Konstitucijos straipsnis numato, kad Seimo reikalvimu Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti Seime už savo veiklą, 67 str. 9 p. nustatyta, kad Seimas prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministrų pirmininku ar ministru ir 61 straipsnis įtvirtina Seimo nario teisę pateikti paklausimą Ministrui Pirmininkui, ministrams, kitų valstybės institucijų, kurias sudaro arba išrenka Seimas, vadovams. Šie privalo atsakyti žodžiu ar raštu Seimo sesijoje Seimo nustatyta tvarka.

Sesijos metu ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministru. Interpeliacija yra veiksminga Seimo priežiūrinės veiklos funkcija, kuria remdamasis Seimas gali neleisti Vyriausybei vykdyti, jo nuomone, valstybei nepriimtinos politikos. Pareiškiant interpeliaciją, reikalaujama, kad tie pareigūnai paaiškintų priimtų sprendimų motyvus. Seimas, apsvarstęs Ministro Pirmininko ar ministro atsakymą į interpeliaciją, gali nutarti, jog atsakymas esąs nepatenkinamas, ir pusės visų Seimo narių balsų dauguma pareikšti nepasitikėjimą Ministrų Pirmininku ar ministru. Šios konstitucinės Seimo narių teisės bei Vyriausybės ir ministrų pareigos numatytos ir 1994 m. vasario 17 d. priimtame Lietuvos Respublikos Seimo statuto VII dalyje „Seimo priežiūrinė veikla“.

Lietuvos Respublikos Seimo statuto trisdešimt trečiame skirsnyje yra reglamentuota Vyriausybės narių ir kitų valstybės pareigūnų atskaitomybės Seimui tvarka. Vyriausybė turi informuoti Seimą apie priimtus nutarimus (205 str.), Seimo reikalvimu Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti Seime už savo veiklą. Tai taikoma ir kitų valstybės institucijų vadovams, kuriuos skiria Seimas arba kurių paskyrimui reikalingas Seimo pritarimas (206 str.). Sudarant Seimo posėdžių

darbotvarkę, nustatoma, kurie valstybės institucijų vadovai tą savaitę atvyks į posėdį. Pakviestieji atsako į Seimo narių klausimus bei pateikia kitą informaciją apie savo ir jiems pavaldžių institucijų veiklą. Valstybės institucijų vadovai, kuriuos skiria Seimas arba kurių paskyrimui reikalingas Seimo pritarimas, kartą per metus (paprastai iki kovo 1 d.) turi pateikti metinę institucijos veiklos ataskaitą. Šią ataskaitą pavedama nagrinėti kuriam nors komitetui. Išnagrinėjęs ataskaitą, komitetas parengia išvadą ir nutarimo projektą. Seimas priima nutarimą dėl institucijos vadovo ataskaitos ir institucijos veiklos (206 str.). 2002 m. birželio 20 d., remiantis pagal Phare programą pasirašyta sutartimi tarp Danijos viešojo administravimo mokyklos ir Suomijos viešojo valdymo instituto, vadovaujantis Valstybės tarnautojų mokymo ir institucijų Dvynių projekto igaliojimais, Phare LI99/IB-OT-01, buvo paruošta ataskaita apie parlamentinę vykdomosios valdžios kontrolę Lietuvoje. Šią ataskaitą ruošę ekspertai iš Danijos ir Suomijos parlamentų vyr.patarėjai Maiken Bork Clausen ir Mika Boedeker kritikavo klausimų ir rekomendacijų pateikimą valstybės institucijų vadovams. Jų nuomone, tampa nebeaišku, kas yra politiškai atskaitingas už Vyriausybės veiksmus. Kadangi Seimas atitinkamoje situacijoje gali pateikti rekomendacijas valstybės institucijai, kuri yra pavaldi ministrui, tampa sudėtinga apibrėžti parlamentinę ministro atsakomybę už tos institucijos veiksmus vykdant rekomendacijas. Jų manymu, Seimas turėtų telkti dėmesį į ministrų kontrolę, nešvaistyti resursų valstybės institucijų kontrolei.

Pagal Seimo statuto 207 str. reikalavimą kiekvienais metais (iki kovo 31 d.) Vyriausybė privalo pateikti savo metinę ataskaitą, kurioje taip pat turi būti aptarti ir artimiausio laikotarpio Vyriausybės veiklos prioritetai. Šią ataskaitą pateikia Ministras Pirmininkas, kuris pateikimo metu atsako į Seimo narių klausimus. Vyriausybės ataskaitos pateikimo metu Seimo posėdyje dalyvauja ir visi ministrai, kurie taip pat gali atsakyti į jiems pateiktus klausimus. Po ataskaitos pateikimo ją svarsto Seimo komitetai ir rengiama speciali Seimo diskusija, kurios pabaigoja Seimas gali priimti rezoliuciją. Geras ir atidus Vyriausybės ataskaitos tikrinimas duoda galimybę Seimui patobulinti kontrolę, nes apžvelgiama ne tik praėjusių metų veikla, bet ir prioritetinė veikla.

Vyriausybės nariai atsako į Seimo narių žodžiu pateiktus aktualius klausimus ne tik dėl Vyriausybės ataskaitos, bet ir Vyriausybės valandos metu kiekvieno ketvirtadienio Seimo vakarinio plenarinio posėdžio pradžioje (208 str.). Posėdžio pirmininkas gali leisti neatsakyti į klausimą, kuris, jo manymu, yra neaktualus ir neturi visuomeninės reikšmės, o taip pat nutraukti bet kokį klausimą, kuris, jo manymu, yra panašus į Seimo nario pareiškimą ar nuomomės išsakymą. Jeigu Vyriausybės nario ar posėdžio pirmininko manymu, užduotas klausimas reikalauja išsamaus ir detalaus atsakymo, Vyriausybės nario ar posėdžio pirmininko reikalavimu, toks klausimas turi būti pateiktas raštu. Į tokius klausimus Vyriausybės nariai atsako Seimo sesijos metu, kiekvieną antradienį Vyriausybės

pusvalandžio metu. Per šį pusvalandį į Seimo narių iš anksto raštu pateiktus klausimus turi atsakyti ir kiti valstybės institucijų vadovai, kuriuos skiria Seimas arba kurių paskyrimui reikalingas Seimo pritarimas, taip pat kiti valstybės institucijų vadovai (209 str.). Klausimai turi būti pateikiami ne vėliau kaip prieš dvi dienas iki posėdžio.

Lietuvos Respublikos Seimo statuto trisdešimt ketvirtas skirsnis reglamentuoja rašytinių klausimų ir paklausimų pateikimą. „Čia įtvirtinta viena svarbiausių ir efektyviausių parlamento priežiūrinės veiklos funkcijų. Paklausimo teisė gali būti ne tik reali ir veiksminga Seimo nario kontrolės ir priežiūros įgyvendinimo priemonė, bet ir formali, tam tikrų taisyklių reglamentuojama procedūra. Jei klausimas konkretus, suformuluotas remiantis išsamia ir tikslia informacija, apie paties pareigūno, kuriam pateiktas paklausimas, ar jo vadovaujamos institucijos veiklą, tai paklausimas pateisina savo paskirtį“ (Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras, 2 d. 2002, JPI Teisės institutas, p.33). Rašytiniu klausimu yra laikomas klausimas, kurį Seimo narys arba jų grupė pateikia Vyriausybės nariui arba valstybės institucijos vadovui ir į kurių pageidauja gauti atsakymą raštu (212 str.). Seimo narys ar jų grupė visada gali nusiųsti laiškus ministrams arba valdžios institucijoms pateikdami klausimus apie konkrečius dalykus. Tokie klausimai dažniausiai būna paremti informacija, kurią Seimo narys gavo iš organizacijų arba piliečių. Paklausimu laikomas toks klausimas, dėl kurio Seimo narys ar jų grupė jau kreipėsi į valstybės institucijas, tačiau jų nuomone, jis nebuvo tinkamai išnagrinėtas arba buvo išspręstas neigiamai (213 str.). Seimo narių rašytiniai klausimai ir paklausimai Vyriausybei, valstybės institucijoms bei šių atsakymai skelbiami „Seimo kronikoje“ (214 str.). 216 str. nustato, kad paklausimai nagrinėjami Seimo posėdžiuose ne rečiau kaip du kartus per mėnesį sesijos metu. Jei po nagrinėjimo paklausimo teikėjų nepatenkina atsakymas į paklausimą, jie gali pateikti Seimui svarstyti rezoliucijos, kurioje Seimas įvertina atsakymą, projektą.

Seimo atliekama valstybės vykdomosios valdžios kontrolė apima ir interpeliacijos bei nepasitikėjimo vyriausybe pareiškimo teisę (Seimo statuto trisdešimt šeštas skirsnis). Sesijos metu ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministrui, reikalaujama paaiškinti šių pareigūnų priimtų sprendimų motyvus (219 str.). Gavęs interpeliaciją, Vyriausybės narys privalo ne vėliau kaip per dvi savaites perduoti Seimo Pirmininkui raštišką atsakymą (220 str.). Gavęs atsakymą į interpeliaciją, Seimas sesijos metu turi jį apsvarstyti savo posėdyje ne vėliau kaip per penkias darbo dienas ir parengti nutarimo projektą, kuriame turi būti pareikštas Seimo pritarimas arba nepritarimas Ministro Pirmininko ar ministro atsakymui. Jei atsakymas pripažįstamas esąs nepatenkinamas ir pareiškiamas nepasitikėjimas bei priimamas Seimo nutarimas dėl interpeliacijos, Ministras Pirmininkas ar ministras, kuriam pareikštas nepasitikėjimas, privalo atsistatydinti. Kai atsistatydina Ministras Pirmininkas, privalo atsistatydinti visa Vyriausybė

(222 str.). Seimo sesijos metu ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė gali pateikti motyvuoto nutarimo, kuriame reiškiamas tiesioginis nepasitikėjimas Vyriausybe, projektą (223 str.). Po svarstymo Seimo posėdyje iš karto balsuojama dėl nepasitikėjimo Vyriausybe. Nutarimas dėl tiesioginio nepasitikėjimo Vyriausybe gali būti priimtas daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų dauguma.

Trisdešimt septintame Lietuvos Respublikos Seimo statuto skirsnyje yra nustatyta valstybės biudžeto vykdymo kontrolė. Vyriausybė kiekvienais metais iki kovo 31 d. turi pateikti Seimo Pirmininkui praėjusių metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitą (225 str.). Ji siunčiama Biudžeto ir finansų komitetui, kuris atlieka ir valstybės biudžeto vykdymo bendrąją nuolatinę priežiūrą, bei kitiems komitetams atidžiam patikrinimui. Komitetai apvarsto valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitą ir parengia išvadas. Jei biudžeto įvykdymo apyskaita nepatvirtinama, Seimas sprendžia klausimą dėl pajamų ir išlaidų teisėtumo atkūrimo tvarkos. Tam parengiamas atitinkamo nutarimo projektas, taip pat gali būti balsuojama dėl nepasitikėjimo Ministrų pirmininku, ministru ar Vyriausybe (226 str.).

Lietuvos Respublikos Seime sudaromi pastovūs komitetai, kurie taip pat turi tam tikrus įgaliojimus, reguliuojamus Seimo statuto nuostatomis, atliekant parlamentinę kontrolę. Šiuo metu Seime veikia keturiolika komitetų: Aplinkos apsaugos, Biudžeto ir finansų, Ekonomikos, Europos reikalų, Informacinės visuomenės plėtros, kaimo reikalų, Nacionalinio saugumo ir gynybos, Socialinių reikalų ir darbo, Sveikatos reikalų, Švietimo, mokslo ir kultūros, Teisės ir teisėtvarkos, Užsienio reikalų, Valstybės valdymo ir savivaldybių bei Žmogaus teisių (43 str.). Komitetai pagal savo kompetenciją turi teisę tikrinti, kaip laikomasi įstatymų, Seimo nutarimų, kaip atsižvelgiama į komitetų rekomendacijas bei pasiūlymus, savo iniciatyva arba Seimo pavedimu atlikti atskirų problemų parlamentinį tyrimą, nagrinėti Seimui atskaitingų valstybės institucijų ataskaitas. Komitetas turi teisę kviešti Vyriausybės narį arba bet kurios valstybės institucijos pareigūną, kad jis suteiktų reikalingą informaciją. Komitetai turi teisę išreikalauti iš valstybės institucijų ir pareigūnų dokumentus, išvadas raštu, ataskaitas bei kitokią reikiamą medžiagą (56 str.). Pagal Seimo Statuto 55 str. Komitetų priimami sprendimai valstybės institucijoms yra rekomendaciniai. Gavusios Seimo komitetų rekomendacijas ir pasiūlymus, valstybės institucijos privalo juos apvarstyti. Apie svarstymo rezultatus ir priemones, kurių imtasi, turi būti pranešta komitetams. Seimo komitetams, atliekant parlamentinę kontrolę suteikiami tokie patys įgaliojimai ir jie veikia pagal tas pačias taisykles, kaip ir Seimo kontrolės komisijos arba laikinosios tyrimo komisijos.

Seimas, pripažinęs būtinybę, gali sudaryti nuolat veikiančias komisijas specialioms problemoms nagrinėti arba sudaryti laikinąsias tyrimo, kontrolės, revizijos, parengiamąsias, redakcines ir kitokias laikinąsias komisijas kokiam nors klausimui iširti, parengti ar kitiems Seimo pavedimams atlikti (Seimo statuto 71 str.). Laikinosios kontrolės arba tyrimo komisijos sudaromos kontroliuoti, kaip

vykdomi Seimo sprendimai, surinkti ir Seimui pateikti informaciją bei išvadas, reikalingas kilusiai problemai nagrinėti ir sprendimui priimti (72 str.). Komisija, atlikusi jai pavestą darbą, surinktus ir apibendrintus duomenis, išvadą ir parengtą nutarimo projektą pateikia Seimui. Seimo posėdyje dėl laikinosios kontrolės ar tyrimo komisijos nagrinėto klausimo priimamas nutarimas. Nutarime gali būti pareikštas nepasitikėjimas Vyriausybe, ministru ar kitu valstybės institucijos vadovu, kurį skiria Seimas, arba teikiamos išvados dėl siūlomo apkaltos proceso (76 str.).

Taigi, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir Seimo Statute yra pakankamai priemonių, parlamentinei kontrolei vykdyti, galiojantys įstatymai suteikia gana plačias galimybes kontroliuoti valstybės vykdomąją valdžią. Tačiau dažnai parlamentui išsakoma nemažai priekaištų dėl nesugebėjimo kontroliuoti vyriausybės veiklos. Parlamento vykdomos kontrolės problemos sietinos su „partinės sistemos, politinių partijų bei parlamento frakcijų branda, Seimo narių elgesio drausme, taip pat su pozicijos-opozicijos santykių institucionalizacija“ (A.Lukošaitis, *Parlamentas ir parlamentarizmas// Lietuvos politinė sistema. Sąranga ir raida, Poligrafija ir informatika, 2004, p.380*). „Vyriausybės veiksmų kontrolės nuoseklumas ir sistemiškumas priklauso nuo nuolatinų parlamento komitetų (komisijų), frakcijų brandos, Seimo narių drausmės ir paklusimo bendrai partinei pozicijai. Nuo šių kriterijų, pavyzdžiui, priklauso kompetetingas ir nuolatinis gilinimasis į vykdomosios valdžios grandyje kylančias problemas, pasirengimas opozicijos darbotvarkėms, „vyriausybės valandoms“, taip pat koordinuotas frakcijų klausimų bei paklausimų pateikimas vyriausybės atstovams, opozicijos kontroliuojamų vykdomosios valdžios barų pasidalijimas“ (A. Krupavičius., A.Lukošaitis *Lietuvos politinė sistema. Sąranga ir raida, Poligrafija ir informatika, 2004, p.380*). Kitaip tariant kontrolės sistemos veiksmingumas priklauso ir nuo kontroliuojamo asmens ar partijos noro laikytis taisyklių, politinės kultūros bei kontrolieriaus atkaklumo. V. Nakrošis pastebi, kad parlamentinė kontrolė Lietuvoje nėra labai efektyvi ir dėl ministerinės atsakomybės. „Seime taikomos Vyriausybės kontrolės priemonės priklauso ministerinės atsakomybės doktrinai. Doktrina remiasi ne nuolatinės kontrolės idėja, o pasiaiškavimo idėja. Kadangi Lietuvos Seimas neturi teisės vetuoti vyriausybės teisės aktų, Ministras pirmininkas ar ministras vyriausybės valandų metu tik pasiaiškina ir pasiteisina dėl tam tikros vyriausybės ar ministerijos veiklos *ex-post* pagrindu“ (V.Nekrošis. *Viešojo administracija// Lietuvos politinė sistema. Sąranga ir raida, Poligrafija ir informatika, 2004, p. 431*). Tačiau statistiniai duomenys rodo, kad kiekvienoje kadencijoje Seimo narių priežiūrinė veikla aktyvėja. „Tai patvirtina parlamentarų vyriausybei raštu pateikiamų klausimų skaičiaus dinamika: 1996-2000 m. kadencijoje pateikta 215 klausimų, per mėnesį dažniausiai būdavo pateikiami 5-8 klausimai; tuo tarpu 2000-2004 m. kadencijoje pateikiamų klausimų gausėjimo tendencija dar labiau sustiprėjo – vien per metus

pateikta apie 180 klausimų, neretai per mėnesį po 10 ar net 20“ (A Krupavičius., A.Lukošaitis Lietuvos politinė sistema. Sąranga ir raida, Poligrafija ir informatika, 2004, p.380).

Lietuvos Respublikos Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą. Jokia kita valstybės institucija, išskyrus Seimą, negali reikšti nepasitikėjimo Vyriausybe, Ministrų Pirmininku ar ministru. Nors ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims atsakingi ne tik Seimui, bet ir Respublikos Prezidentui, tačiau politinį nepasitikėjimą jais gali pareikšti tik Seimas. Tik Seimo reikalavimu ir tik Seime Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti už savo veiklą. Nors pagal Konstituciją ministrai yra atsakingi ir Respublikos Prezidentui, tačiau šis atsakingumas nėra susijęs su politiniu pasitikėjimu ar nepasitikėjimu, kuris gali sukelti teises pasekmes. Taigi, Lietuvoje yra naudojamas parlamentinėms valstybėms būdingas parlamentinės kontrolės modelis, kuris yra paremtas politine vykdomosios valdžios atsakomybe prieš parlamentą.

IŠVADOS

Parlamentinės kontrolės funkcija yra viena iš pirmųjų susiformavusių parlamento funkcijų. Jos atsiradimą ir vystymąsi lėmė išsivysčiusi konstitucionalizmo doktrina, valdžių padalijimo bei „stabdžių ir atsvarų“ teorijos. Prasidėjusi nuo Aristotelio suformuluotos geros konstitucijos idėjos – derinti oligarchijos ir demokratijos elementus ir rasti tarp jų pusiausvyrą, praturtinta prigimtinės teisės koncepcija, postuluojuant neatimamas žmogaus teises, užtikrinta feodalinių institutų ribojama valdovo valdžia bei atskaitingumo valdiniam idėja, kaip glausta principų visuma, konstitucionalizmo doktrina susiformavo Renesanso laikai. Ji teigė, kad politinę valdžią, politinį autoritetą, valdžioje esančius asmenis ir valdžią įgyvendinančius organus turi varžyti įvairūs apribojimai. Konstitucionalistų *John Locke* ir *de Montesquieu* idėjos ir sukurta valdžių padalijimo teorija formavo įsitikinimą, kad būtina ir galima nustatyti tiksliai valstybės valdžios įgyvendinimo ribas. *John Locke* santykius tarp valdžių modeliavo subordinacijos principu: įstatymų leidžiamoji valdžia yra aukščiausia ir turėtų kontroliuoti kitas valdžios šakas. Tuo tarpu *De Montesquieu* teigė, kad nei viena iš šių valdžių neturi turėti viršenybės kitų atžvilgiu, jų tarpusavio santykiai turėtų būti grindžiami bendradarbiavimu. Šią teoriją papildė „stabdžių ir atsvarų“ sistemos teorija: kiekviena iš valdžios šakų turi turėti galimybę užkardyti kitos šakos neteisėtą veiklą ir taip apginti teisės saugomas vertybes, tačiau negalėtų tiesiogiai įtakoti viena kitos veiklos, o jų tarpusavio santykiai būtų pagrįsti lygybės ir bendradarbiavimo principu. Visos šios teorijos leido suprasti, kad būtina kurti institutus, kurie užtikrintų gerą valdymą, ribotų valdžios galias, užkirstų kelią piktnaudžiavimui valdžia ar jos panaudijumui žmonių grupės interesams, o tai ir lėmė parlamentinės kontrolės instituto atsiradimą konstitucinėje teisėje ir jo vystymąsi.

Didžiojoje Britanijoje ir Jungtinėse Amerikos Valstijose realizuojant valdžių padalijimo bei „stabdžių ir atsvarų“ teorijų idėjas, susiformavo skirtingi parlamentinės kontrolės modeliai. Didžioji Britanija nuėjo parlamentinio valdymo keliu, Jungtinės Amerikos Valstijos – prezidentinio valdymo šalies pavyzdys. Pagal valstybių valdymo formas, parlamento vietą tarp valstybės valdymo institucijų, kūrėsi ir skirtingi parlamentinės kontrolės instituto modeliai.

Vienas parlamentinės kontrolės instituto modelis susiformavo parlamentinio valdymo valstybės, kitas – priešingas jam – prezidentinėse valstybėse. Pagrindinis jų skirtumas yra tai, kad parlamentinio valdymo formos valstybėse vykdomoji valdžia kyla iš demokratiškai išrinkto įstatymų leidžiamojo organo (parlamento), privalo turėti jo pasitikėjimą ir yra jam atskaitinga. Parlamentinėse valstybėse parlamentinės kontrolės samprata apima vykdomosios valdžios politinę atskaitomybę parlamentui ir parlamento galimybę tiesiogiai įtakoti vykdomosios valdžios veiksmus ir priimamus sprendimus, jei reikia, taikant politines sankcijas. Šiose valstybėse naudojamos įvairios parlamentinės kontrolės priemonės: klausimai žodžiu ir raštu, interpeliacija, nepasitikėjimo pareiškimas, komitetų ir komisijų darbas, biudžeto kontrolė. Prezidentinėse respublikose parlamentas nedalyvauja formuojant vyriausybę, nėra vyriausybės atskaitomybės ir politinės atsakomybės parlamentui. Čia parlamentas naudoja mažiau kontrolės formų: beveik nenaudojama tokia forma, kaip klausimai raštu ir žodžiu, visiškai nenaudojama interpeliacija, nepasitikėjimo vykdomąja valdžia pareiškimas, tačiau labai populiarūs parlamento komitetų ir komisijų atliekami tyrimai, Prezidentas kontroliuojamas pritariant ar ne jo vykdomai užsienio ir vidaus politikai, o didžiausia įtaka vyriausybės veiklai daroma tvirtinant šalies biudžetą, t.y. paskirstant finansavimą. Pats galingiausias parlamento ginklas prezidentinėse valstybėse yra apkalta.

Šiuolaikinė parlamentinės kontrolės doktrina parlamentinę kontrolę supranta, kaip parlamento veiklą, kuria siekiama surinkti informaciją apie vyriausybės ir jos institucijų darbą, ją apibendrinti, analizuoti, formuoti nuomonę, priimti tam tikrus sprendimus ir daryti tiesioginę ar netiesioginę įtaką vykdomosios valdžios veiklai ar sprendimų priėmimui, jei reikia, taikant politines sankcijas. Šioje srityje parlamentų funkcijų turinys ir galių apimtis labai priklauso nuo konstitucinio valdymo formos. Įtakingiausias parlamentas yra parlamentinio valdymo sistemoje, nes tokiose valstybėse įstatymų leidybos institucija yra viršesnė už vykdomosios valdžios institucijas. Vyriausybė eina savo pareigas tik tol, kol ją palaiko įstatymų leidybos organo dauguma, vyriausybė privalo reguliariai teikti parlamentui tvirtinti savo programą ir ataskaitas. O svarbiausia – parlamentinėse valstybėse parlamentinės kontrolės veiksmingumą didina tai, kad vyriausybė yra politiškai atsakinga parlamentui.

Parlamentinės kontrolės veiksmingumui, siekiant pagerinti vyriausybės darbo efektyvumą didelę įtaką daro ir valstybėje egzistuojančios politinės partijos. Efektyvesnė parlamentinė kontrolė

vykdoma tokio parlamento, kuris nepaklūsta vienai partijai. Kuo daugiau yra valstybėje partijų, galinčių kovoti dėl valdžios, tuo aktyviau stengiamasi kontroliuoti vykdomąją valdžią, nes nuo to priklauso ir partijų prestižas bei rinkėjų pasitikėjimas viena ar kita partija.

Parlamentinė kontrolė vykdoma dviem formomis. Gali būti politinė ir informacinė (arba teisinė) parlamentinė kontrolė. Politinė parlamentinė kontrolė remiasi politine vyriausybės atsakomybe prieš parlamentą. Šios formos priemonės yra interpeliacija, nepasitikėjimo pareiškimas, apkalta. Šios parlamentinės kontrolės priemonės gali sukelti politines pasekmes ir leisti patraukti vyriausybę parlamentinę atsakomybę, t.y. pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe ar atskirais jos nariais ir priversti atsistatydinti iš pareigų, o apkalta yra specifinė parlamentinės kontrolės priemonė dėl jos sukeltamų padarinių – konstitucinės atsakomybės. Tokiu būdu parlamentas gali išlaikyti nustatytas vykdomosios valdžios ribas, neleidamas jų peržengti ir piktnaudžiauti valdžia.

Informacinė (teisinė) parlamentinės kontrolės forma yra nesusijusi su politine vyriausybės atsakomybe. Ji leidžia tikrinti vykdomosios valdžios veiklą, atsižvelgiant į teisės normas, jos priemonės leidžia parlamentui rinkti informaciją bei jos pagrindu formuluoti vertinimus ir savo pozicijas.

Lietuvos Respublikoje susiformavo parlamentinėms valstybėms būdingas parlamentinės kontrolės modelis. Lietuvoje Vyriausybė yra politiškai atsakinga prieš Seimą. Seimas, vykdydamas vykdomosios valdžios kontrolę, naudoja ir politinę ir informacinę kontrolės formą. Parlamentas gali rinkti informaciją pateikdamas klausimus žodžiu ir raštu, paklausimus, interpeliacijas, gauti Vyriausybės ir kitų valstybės institucijų, atskaitingų Seimui, vadovų ataskaitas, sisteminti ir analizuoti informaciją komitetuose, atlikti parlamentinius tyrimus sudarydamas komisijas. Taip pat Seimas gali taikyti ir politines sankcijas Vyriausybei, tuo pasiekdamas jos atsistatydinimo.

ŠALTINIAI IR LITERATŪRA:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija
2. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. 1994-02-17 Nr. I-399 (Žin., 2004, Nr. 170-6238)
3. Standing Rules of The Senate (<http://rules.senate.gov/senaterules/rule.html>)
4. The Rules of the House of Representatives for the 107th Congress adopted January 3, 2001 (<http://www.house.gov/houseOrgops.html>)
5. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V. Ir kt. Lietuvos teisės istorija. Vilnius. Justitia 2002 m.
6. Birmontienė T., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. 2002 m. Vadovėlis
7. Bulavas J. Buržuazinių valstybių konstituciniai institutai. Vilnius. Mintis 1968 m.
8. De Tocqueville A. Apie demokratiją Amerikoje. Vilnius. Amžius 1996 m.
9. Dicey A.V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius. Eugrimas 1998 m.
10. Glendon M.A., Gordon M.W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. Pradai
11. Goldsworthy, Jeffrey The soverlighty of parliament: history and philosophy. 1999 m.
12. Jarašiūnas E. Valstybės Valdžios Institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius 2003 m.
13. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje. 1999 m. Daktaro disertacija.
14. Krupavičius A., Lukošaitis A. Lietuvos politinė sistema. Sąranga ir raida, Poligrafija ir informatika, 2004 m.
15. Lane J.E. Konstitucija ir politikos teorija. Kaunas 2003 m.
16. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras, 2 d., 2002 m. JPI Teisės institutas
17. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Konstitucija. Vilnius „Mintis“ 1981 m.
18. Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius „Mokslas“ 1989 m.
19. Maksimaitis M. Vansevičius S. Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius Justitia 1997 m.
20. Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija. Vilnius. Justitia 2002 m.
21. Mesonis G. Valdžių padalijimas kaip teisinės valstybės elementas// Žmogaus teisės ir jų gintis Vilnius 2000 m.
22. Mesonis G. Valdžių padalijimo principo aspektai Lietuvoje// Humanistika 2000 m.
23. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste Vilnius 2003 m.
24. Riomeris M. Valstybė Vilnius. Pradai 1995 m.
25. Sabine G.H., Thorson T.L. Politinių teorijų istorija. Vilnius. Pradai 1995 m.

26. Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskaitų ir rezultatų tyrimas. Kaunas. Poligrafija ir informatika 2001 m.
27. Satkauskas P., Šabajevaitė L. Lietuvos politinės sistemos studijų šaltiniai. Vilnius VU leidykla 1997 m.
28. Stačiokas S. Lietuvos nacionaliniai interesai ir valdžių tarpusavio sąveika// Lietuvos nacionaliniai interesai ir jos politinė sistema. Vilnius. Pradai 1995 m.
29. Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der Parlamentarischen Kontrolle// Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin-New York, 1989 m.
30. Šedbaras S. Kai kurie valstybės valdžios institucijų struktūros ir kompetencijos klausimai Konstitucinio teismo nutarimuose// Konstitucinė justicija: ateitis ir dabartis. Vilnius. LR Konstitucinis teismas 1998 m.
31. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius 2003 m.
32. Talat-Kelpša J. Prezidentas ir parlamentas: reikšmė valstybės politiniam stabilizavimui. Politologija 1997 m. Nr.1(9)
33. Užsienio šalių konstitucijos Vilnius 2004 m.
34. Valstybės tarnautojų mokymo ir institucijų dvynių projektas Nr.LI99/IB-OT-01. Veiklos ataskaita 9.4.2 Vilnius, 2002 m./ www.lrs.lt
35. Vidrinskaitė S. Ombudsmeno institucijų veikla Vakarų Europos valstybėse. Monografija. Vilnius 2003 m. LTU „Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė“
36. Willetts E.F. Kaip kuriami JAV įstatymai
37. Vinkleris P. Konstitucinės teisės įvadas. Vilnius 1997 m.
38. Vitkus G. Politologija. Vilnius 1998 m.
39. Kaip kuriami JAV įstatymai. JAV Kongreso atstovų rūmai
40. Баглай М.Б., Гуреева Н.П., Даниленко В.Н. и др. Конституционное право зарубежных стран. Учебник Москва 2002 г.
41. Боботов С. В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). Москва 1994 г.
42. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. Москва Манускрипт 1996 г.
43. Кемиров А.Д. Парламентское право Франции. Москва Норма 1998 г.
44. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. Москва 2005 г.
45. Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. Москва Норма 1988 г.
46. Лучин В.О., Василевич Г.А., Прудникова А.С. Конституционное право зарубежных стран. Учебник Москва Закон и право 2001 г.

47. Маклаков В.В. Иностранное конституционное право.
48. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва Юридический дом 2002 г.
49. Орландо В. Принципы конституционного права. Москва 1907 г.
50. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира. Юридическая литература 1993 г.
51. Старшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва 1993 г.
52. Утяшев М.М., Корнилаева А.А. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ. Право и политика 2001 г. Но 1.

SUMMARY

This work deals with the causes of the rise of the institution of parliamentary control. The doctrine of constitutionalism, J.Locke's and de Montesqueiu's theory of power distribution and the theory of „cheks and balanses“ system worked out by American authors are discussed in terms of their practical implementation and influence on the formation of this institution. Two models of parliamentary control are distinguished; their peculiarities and differences are described. The model used in countries vith parliamentary government is discussed referring to the case of Great Britain, the model used in countries with presidential government is discussed with reference to the case of the United States of America. Also the modern doctrine of parliamentary control is presented; its conception and content are revealed focusing on the subjects, that carry out the control, the objectives of the control and the factors influencing the efficiency of parliamentary control. Moreover, two forms of parliamentary control – informative (juridical) and political – are distinguished, their essential differences and the ways of their exertion are discussed. The history of parliamentary control in Lithuania is reviewed in the light of the powers and practical activities exercised by the Seimas.

