

PARLAMENTINĖ KONTROLĖ IR VALDŽIŲ PADALIJIMO PRINCIPO
ĮGYVENDINIMO PROBLEMAS LIETUVOJEIeva Deviatnikovaitė *
Remigijus Kalašnykas **

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas atk@mruni.lt

Pateikta 2006 m. liepos 12 d., parengta spausdinti 2007 m. sausio 19 d.

Legalitas regnorum fundamentum [1, p. 406]

Kad nebūtų galimybės piktnaudžiauti valdžia, reikia tokios tvarkos, kuriai esant įvairios valdžios galėtų viena kitą prilaikyti. [2, p. 160]

Santrauka. Šiame straipsnyje siekiama atskleisti teorinius ir praktinius parlamentinės kontrolės ir priežiūros sąvokų sąlyčio taškus kalbant apie valdžių padalijimą. Regis, kiekvienas teisė išmanantis asmuo, gvildendamas parlamentinės kontrolės esmę, dažnai susimąsto, ar Lietuvos teisės aktuose kontrolės sąvokai suteikiamas turinys atitinka Lietuvos Respublikos Seimo pagrindines funkcijas bei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintą valdžių padalijimo principą, ar galbūt reikėtų pasirinkti kitą sąvoką ir vartoti ją visuose teisės aktuose. Svarstoma, ar „priežiūros“ sąvoka savo esme geriau atskleistų tai, kad tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios nėra subordinacinių santykių, unifikuotų parlamentinės „kontrolės“ prasmę ir taip tiksliau užtikrintų teisinių vertybių, skirtų valdžių padalijimo principui, akcentavimą ir jų įgyvendinimą.

Pagrindinės sąvokos: priežiūra, kontrolė, parlamentinė kontrolė, valdžių padalijimo principas.

Straipsnyje analizuojamas „kontrolės“ ir „priežiūros“ sąvokų turinys bei jų sąsaja su valdžių padalijimo principu, nustatomi skiriamieji „priežiūros“ ir „kontrolės“ požymiai, taip pat tiriamas šių sąvokų vartojimas Lietuvos teisės norminiuose aktuose. Autoriai, remdamiesi sąvokų apibrėžimo taisyklėmis, analizuoja kontrolės, priežiūros bei parlamentinės kontrolės sąvokų turinį, jų požymius, sieja jas su Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos, pagrindinės funkcijos analize, nustato santykį tarp Seimo pagrindinės ir išvestinių funkcijų.

Daroma išvada, jog parlamentinė kontrolė neturi apimti kitų valdžių galių. Apskritai viena valdžia negali monopolizuoti valdžios galių ir dominuoti kitų valdžių atžvilgiu, antraip bus pažeistas valdžių padalijimo principas kaip „*svarbiausias demokratinės valstybės valdžios organizacijos ir veiklos principas*“ [3, p. 675]. Be to, tiesioginis įgaliojimų nustatymas Konstitucijoje reiškia, kad viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti. Tokie įgaliojimai, pasak Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu nustatant papildomas jų įgyvendinimo sąlygas. Norint

* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorė

** Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorius

juos pakeisti ar apriboti būtina priimti konstitucinę pa-taisą [4].

IŽANGA

Probleminė situacija. Lietuvos Respublikos Kons-titucinis Teismas nustatė, kad Konstitucijoje apibrėžiant aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų funkcijas bei įgaliojimus yra numatyta jų tarpusavio kontrolė ir atsvara, taip pat partnerystė [4]. Kitame savo nutarime šis Teismas kalba apie tai, kad Seimas prižiūri Vyriausybės veiklą, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas [5]. Taip pat, pabrėždamas Seimo klasikines demokratinės teisinės valstybės parlamento funkcijas, teigia, jog Seimas leidžia įstatymus (įstatymų leidybos funkcija), vykdo vykdomosios valdžios ir kitų valstybės institucijų (išskyrus teismus) parlamentinę kontrolę ir t. t. [6]. Čia, kaip ir Seimo statute arba kituose teisės ak-tuose, vartojamos skirtingos kategorijos: kontrolė ir priežiūra. Tiek teoretikai, tiek praktikai diskutuoja dėl „kontrolės“ ir „priežiūros“ sąvokų tarpusavio atribojimo, jos nesuderinamos ir teisės aktuose, ir institucijų veikloje, nors čia galime rasti „ *tiek kontrolės, tiek prie-žiūros elementų*“ [7, p. 39].

Parlamentinės kontrolės turinio problema ryškėja ir laikinųjų komisijų kūrimo tiksluose. Nes, kaip matysime vėliau, parlamentinę kontrolę bandoma įgyvendinti ne tik tiesiogiai, bet ir Seimui sudarant komitetus bei laiki-našias komisijas. Prof. E. Šileikio manymu, „*įstatymo nustatyti Seimo specialiųjų tyrimo komisijų įgaliojimai teisės saugos srityje disonuoja pagrindinių valstybės val-džios funkcijų atribojimo principui*“ [8, p. 432]. Vyriausybės atsakingumo Seimui principas, įtvirtintas Lietuvos Konstitucijoje, autorių nuomone, nereiškia, kad Vyriausybė tiesiogiai konstituciškai atsakinga atskiram komite-tui ar komisijai, nes ši, kaip Seimo struktūrinis elemen-tas, negali atstovauti visam Seimui. Antraip būtų suda-rytos aplinkybės įgyvendinant valdžių padalijimo prin-cipą pažeisti nusistovėjusią darną valstybės valdžios ins-titucijų veikloje. Kita vertus, vykdomosios valdžios veiklos sritys apima milžiniškus išteklius – žmogiškuo-sius, ekonominius, informacinius, finansinius, be to, jai pavaldžios didžiulės struktūros, padaliniai, žinybos, to-dėl aišku, jog tokiai masyviai institucijų sistemai reika-linga įstatymų įgyvendinimo priežiūra. Tačiau šiam įsta-tymų leidėjo įgyvendinamam priežiūros institutui svar-bu suteikti konkretų turinį ir formą, kurie neleistų pa-žeisti demokratinės valstybės valdžios organizacijos.

Straipsnio tyrimo objektas. Parlamentinė vykdo-mosios valdžios kontrolė ir jos sąsaja bei sąveika su valdžių padalijimo principo įgyvendinimu Lietuvoje.

Straipsnio tikslas. Atskleidžiant valstybės valdžių padalijimo principo bei parlamentinės kontrolės esmę apibrėžti pagrindinių bei išvestinių Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios, funkcijų lygmenis, kurių išgryninimas neleistų vienai iš valstybės valdžių dominuoti kitos valstybės valdžios atžvilgiu.

Straipsnio uždaviniai: 1) atskleisti sąvokų „kont-rolė“ ir „priežiūra“ skiriamuosius požymius; 2) įvertinti, kaip Lietuvoje vykdoma parlamentinė kontrolė;

3) parlamentinės kontrolės požiūriu nustatyti Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios, pagrindinę bei iš-vestinę funkcijas; 4) apibrėžti parlamentinės kontrolės esmės turininguosius požymius; 5) pripažinti valdžių padalijimo principą kaip svarbiausią demokratinės vals-tybės valdžios organizacijos ir veiklos principą.

Straipsnio hipotezė – parlamentinės kontrolės są-vokai suteikiamas turinys privalo atitikti Lietuvos Res-publikos Seimo funkcijas bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtintą valdžių padalijimo principą ir savo lingvistinėmis bei teisinėmis reikšmė-mis atitikti priežiūrinės veiklos turininguosius požy-mius.

Straipsnyje taikomi metodai. *Dokumentų anali-zės* metodas taikytas tiriant Lietuvos Respublikos Kons-titucijos, įstatymų nuostatas, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimus, mokslo publikacijas, disertacijas; *metaanalizės metodas taikytas* nagrinėjant skiriamuosius „kontrolės“ bei „priežiūros“ sąvokų bruo-žus administracinės teisės požiūriu, apibrėžiant parla-mentinės kontrolės sąvoką; *abstrakcijos* metodas leido atkreipti dėmesį tik į svarbiausius dalykus, atmetant vi-sa, kas neesminga, ir pateikti glaustus apibrėžimus.

„KONTROLĖS“ BEI „PRIEŽIŪROS“ SĄVOKŲ ESMĖ IR JŲ SĄSAJA SU VALDŽIŲ PADALIJIMO PRINCIPU

Sąvoka „kontrolė“ vartojama plačiai įvairiuose so-cialiniuose moksluose – sociologijoje, socialinėje psichologijoje, kriminologijoje, kontrolės kategorijų va-dyboje. Administracinės teisės teorijoje ir praktikoje vartojamos skirtingo turinio sąvokos „kontrolė“ ir „prie-žiūra“.

Dabartinės lietuvių kalbos ir tarptautinių žodžių žodynuose nurodyta, kad „kontrolės“ terminas reiškia ko nors priežiūrą, veiklos ir atsakomybės tikrinimą, o „priežiūra“ reiškia saugojimą, stebėjimą, kontrolę, glo-bojimą ir rūpinimąsi.

Administracinėje teisėje užtikrinant teisėtumą są-vokos „kontrolė“ ir „priežiūra“ vartojamos skirtingomis prasmėmis. Viešojo administravimo, kaip administraci-nės teisės instituto, erdvėje egzistuoja tam tikros funkci-jos. Viena iš jų yra kontrolės funkcija. Kontrolės rūšių bei rūšiavimo kriterijų yra labai daug (išankstinė, nuola-tinė, paskesnė, teisėtumo, tikslingumo ir t. t.), taip pat yra vidinė bei išorinė kontrolė. Vidinė kontrolė papras-tai įgyvendinama administracinės kontrolės forma, o iš-orinė tokiomis formomis kaip politinė kontrolė, om-budsmeno institutas, jurisdikcinė kontrolė [9, 12]. Mūsų nagrinėjamos temos požiūriu aktuali politinė kontrolė (priežiūra), kurios branduolys yra parlamentas.

Vertėtų palyginti dvi sąvokas – kontrolė ir priežiū-ra – bei nustatyti jų skiriamuosius požymius.

Kontrolė administraciniu teisiniu požiūriu reiškia kompetentingų institucijų ir pareigūnų veiklą **tikrinant** ir nuolatos **stebint** vykdomosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklą, nustatant, kaip jie laikosi teisėtumo reikalavimų, ar jų veikla yra **tikslinga** ar ji atitinka nu-statytus teisėtumo reikalavimus ir prireikus ją **koreguo-**

jant. Išskirtini keturi reikšminiai šios sąvokos turiningieji požymiai:

- ❖ tikrinimas,
- ❖ stebėjimas,
- ❖ tikslingumas,
- ❖ korekcija.

Priežiūra administracinės teisės požiūriu yra tam tikrų valstybės institucijų ir pareigūnų veikla **tikrinant ir stebint nepavaldžių** teisinių santykių subjektų veiklą, siekiant nustatyti daromus teisėtumo pažeidimus. Išskirtini tokie šios sąvokos turiningieji požymiai:

- ❖ tikrinimas,
- ❖ stebėjimas,
- ❖ nepavaldumas.

Taigi priežiūros ir kontrolės sąvokų esminiai skiriamieji turiningieji požymiai yra **tikslingumas ir nepavaldumas**.

Tikslingumas yra kontrolės forma, įgyvendinama per subordinacinius santykius. „Tikslingumo“ ir „pavaldumo“ požymiai būdingi tik kontrolei. Taigi Seimas atlieka tikrinamąjį stebėjimą, o kontrolės objektas turėtų būti tik įstatymų įgyvendinimo priežiūra. Šiuo požiūriu neturėtų būti keliami vykdomosios valdžios atliekamos veiklos tikslingumo klausimai, nes, jei keliamas tikslingumo ir korekcijos teisės klausimas, tarp kontroliuojamojo ir kontroliuojančiojo gali būti nustatomas subordinacinis santykis. O jis, autorių nuomone, peržengtų teisėtumo ribą, valdžios padalijimo principu nustatomą tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios.

Takoskyra tarp kontrolės ir priežiūros terminų gali pasirodyti nepakankamai aiški. Jų reikšmę apskritai galima aiškinti visiškai vienodai: tiesiog vienas iš jų yra tarptautinis, o kitas – lietuvių kalbos žodis. Pagaliau nėra taip svarbu, koks terminas parlamento valdžios galių išraiškos požiūriu yra vartojamas, svarbiausia, koks turinys yra suteikiamas vienai ar kitai sąvokai. Tai, kad kontrolei būdingesnis subordinacijos santykis, verčia manyti, kad parlamentinei kontrolei, pabrėžiant jos turininguosius požymius, vis dėlto artimesnis priežiūros veiksnys. Čia slypi valdžių savarankiškumo ir nepriklausomumo ribojimo esmė, t. y. visiškas subordinacijos tarp valdžių nebuvimo užtikrinimas.

Tačiau patyrinėkime, kokie terminai vartojami Lietuvos Respublikos įstatymuose, ar įstatymų leidėjas teisės terminų gryninimo požiūriu tinkamai vartoja šias dvi sąvokas. Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 23 straipsnyje „Parlamentinė priežiūra“ [10] kalbama apie Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisiją. Remiantis Konstitucijos 67 straipsnio 9 punktu Seimas **priziūri** Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą ministru pirmininku arba ministru. Seimo statuto [11] 49 straipsnio 9 punkte pabrėžiamas parlamentinės kontrolės atlikimas ir čia terminas „kontrolė“ nevarojamas, išskyrus tokius žodžius kaip: išklausti, atlikti tyrimą, pateikti išvadas, svarstyti ir pan. Statuto 56 straipsnyje, nustatančiame Seimo komitetų įgaliojimus atliekant parlamentinę kontrolę, vartojami tokie žodžiai kaip: tikrinti, nagrinėti, išklausti, išreikalauti...

Tai patvirtina konstitucinio teisėtumo nuostatą, kad tarp valstybės valdžių (įstatymų leidžiamosios, vykdo-

mosios ir teisminės) nėra subordinacinių, arba pavaldumo, funkcinių santykių, todėl, šio straipsnio autorių nuomone, vartojant terminą „kontrolė“ sąvokoje „parlamentinė kontrolė“ iš esmės, operuojant šių sąvokų turiningaisiais požymiais, kalbama apie Seimo atliekamas įstatymų bei Seimo nutarimų priežiūros funkcijas. Štai ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio 1 ir 2 punktuose įtvirtinta, kad įstatymus leidžia Seimas. O Vyriausybė priima poįstatyminius aktus, kuriuose legislatyvinės diskrecijos pagrindu detalizuoja įstatymuose nustatytą bendrųjų taisyklių įgyvendinimo tvarką. Šiuo požiūriu Seimui parlamentinė kontrolė yra **išvestinė iš pagrindinės** įstatymų leidybos funkcijos, t. y. **antrinė**. Tai reiškia, kad įstatymų leidžiamosios valdžios vykdoma priežiūra tėra viena iš šios institucijos teisinio statuso dalių, t. y. tęstinė įstatymų leidybos funkcijos apraiška. Seimas priziūri, kaip jo produktą – įstatymus – įgyvendina vykdomoji valdžia.

Primintina, jog pagrindinė Seimo funkcija yra įstatymų leidyba. Parlamentinė kontrolė reikalinga tam, kad būtų galima stebėti, kaip įgyvendinami įstatymai. Dar Ch. L. Montesquieu savo veikale „Apie įstatymų dvasią“ rašė, kad įstatymų leidžiamoji valdžia neturi turėti teisės sustabdyti vykdomosios valdžios veiklos, tačiau turi teisę ir privalo nagrinėti, kaip vykdomi jos priimti įstatymai. Pats svarbiausias parlamentinės kontrolės tikslas būtų ne tik užtikrinti savo ir kitų valdžių nepriklausomumą, bet ir stebėti, kaip įgyvendinami įstatymai. Ar kartais parlamentinė kontrolė neperžengia Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios, ribų, ar neperėina į vykdomosios valdžios funkcijų įgyvendinimo sritį, ar neperima tyrėjų arba teisėsaugos institucijų funkcijų? Be to, prisiminkime Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą Nr. 5-99, kuriame pabrėžiama, jog valdžių padalijimo principas reiškia ir tai, kad kiekviena valstybės valdžia užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje ir atlieka tik jai būdingas funkcijas, kartu kiekvienai valdžios institucijai suteikiama jos paskirtą atitinkanti kompetencija, kurios konkretus turinys priklauso nuo tos institucijos vietos tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykio su kitų institucijų įgaliojimais.

Parlamentinės kontrolės terminas jau įprastas, tad jį vartosime ir toliau, tačiau turėdami mintyje įstatymų ir Seimo nutarimų įgyvendinimo priežiūrą.

PARLAMENTINĖ KONTROLĖ LIETUVOJE

Seimas, kaip įstatymų leidžiamoji valdžia, vykdo išorinę valstybinę kontrolę. Kai kurie autoriai siaurina parlamentinės kontrolės ribas, priskirdami jai tik tiesioginį vykdomosios valdžios subjektų veiklos kontrolės vykdymą, apibrėžtą Lietuvos Respublikos Konstitucijoje bei Seimo statuto VII dalyje „Seimo priežiūrinė veikla“. Tiesiogiai vykdoma Seimo vykdomosios valdžios kontrolė pasireiškia tuo, kad Vyriausybė solidarčiai atsako Seimui už savo veiklą, Seimo reikalavimu Vyriausybė ar atskiri ministrai turi atsiskaityti Seimui už savo veiklą (Konstitucijos 101 str.). Pagal Seimo statuto 207 straipsnį kasmet Vyriausybė privalo pateikti metinę

veiklos ataskaitą, atsakyti į Seimo narių klausimus, dėl šios ataskaitos Seimas turi priimti rezoliuciją. Taip pat tiesioginei parlamentinei kontrolei svarbi paklausimo ir interpeliacijos teisė. Jeigu Seimas priima nutarimą dėl interpeliacijos, ministras pirmininkas ar ministras, kuriam pareikštas nepasitikėjimas, privalo atsistatydinti. Nauja Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių Seimo narių dauguma pritaria jos programai (Seimo statuto 197 str.). Kai Seimas du kartus iš eilės nepritaria programai, Vyriausybė privalo atsistatydinti (Seimo statuto 197 str.), kai pasikeičia daugiau nei pusė Vyriausybės narių, ji iš naujo turi gauti Seimo įgaliojimus (Seimo statuto 198 str.). *Tačiau atkreipkime dėmesį, jog ir Seimas turi būti atsargus, nes pagal Vyriausybės įstatymo [12] 15 straipsnį Vyriausybė turi teisę teikti pasiūlymą Prezidentui paskelbti pirmalaikius Seimo rinkimus.* Seimas tvirtina biudžetą, kuris taip pat yra priimamas įstatymu, ir prižiūri, kaip jis vykdomas, (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 str. 14). Seimo statuto 208 straipsnyje numatyta Vyriausybės valanda – kiekvieno ketvirtadienio Seimo vakarinio plenarinio posėdžio pradžioje Vyriausybės nariai 60 minučių atsakinėja į Seimo narių žodžiu užduodamus klausimus. Remiantis Vyriausybės įstatymo 18 straipsnio 3 dalimi, Seimo komiteto, komisijos ar frakcijos kvietimu ministrai ar ministro įgaliotas valstybės tarnautojas privalo dalyvauti komiteto, komisijos ar frakcijos posėdyje ir pateikti paaiškinimus svarstomais klausimais. Seimas Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina ministerijas, priimdamas įstatymą (Vyriausybės įstatymo 29 str. 2). Taigi tiesiogiai vykdomą vykdomosios valdžios subjektų veiklos kontrolę galima suskirstyti į tokias dalis:

- 1) pasitikėjimo Vyriausybe klausimas;
- 2) paklausimo teisė;
- 3) interpeliacija;
- 4) klausimai ministrui;
- 5) Vyriausybės valanda;
- 6) ministrų ar jų įgaliotų asmenų privalomas dalyvavimas komiteto, komisijos ar frakcijos posėdžiuose, jei reikia pateikti paaiškinimus svarstomais klausimais;
- 7) Seimo teisė tvirtinti biudžetą ir prižiūrėti, kaip jis vykdomas.

Kai kurie autoriai parlamentinės kontrolės forma taip pat laiko teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, kad būtų ištirta teisės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams. Tai reiškia, kad pati įstatymų leidžiamoji valdžia patikrina savo ir vykdomosios valdžios teisumą.

Tačiau parlamentinė kontrolė apima ne tik šiuos konstituciškai paremtus Vyriausybės ir Seimo santykius. Parlamentinė kontrolė gali būti vykdoma ne tik tiesiogiai, bet ir Seimui sudarant priežiūros institucijas, t. y. Seimo komitetus ir nuolat veikiančias komisijas bei laikinąsias komisijas, taip pat Seimui **padeda** atlikti parlamentinę kontrolę Seimo steigiamos jam atskaitingos institucijos, pvz., Seimo kontrolieriaus institucija, Lygių galimybių kontrolieriaus įstaiga, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga. Kai kurių autorių nuomone [13, 541], ombudsmeno institutas atlieka parlamentinę kont-

rolę, tačiau toks požiūris prieštarauja kontrolės esmei bei apskritai ombudsmeno, kaip savarankiško, nepriklausomo instituto, idėjai. Seimo kontrolierių įstaigos vadovas R. Valentukevičius taip pat pabrėžė, jog „(...) mintis, kad viena iš tam tikrų funkcijų, padedančių, kaip tik noriu pabrėžti, parlamentui atlikti parlamentinę kontrolę, yra priimtina ombudsmeno institucijai, (...), nes ombudsmenas yra savarankiškas, nepriklausomas, skiriamas parlamento pareigūnas, atskaitingas Seimui“ [14, p. 125].

Taigi galima teigti, jog parlamentinė kontrolė vykdoma trejopai:

- 1) tiesiogiai vykdamą vykdomosios valdžios veiklos kontrolę;
- 2) sudarant kontrolės misiją netiesiogiai atliekančius komitetus ir laikinąsias komisijas;
- 3) padedant Seimui atskaitingoms institucijoms.

Išskirtinis vaidmuo vykdamą šią kontrolę tenka Seimo komitetams bei komisijai.

PAGRINDINIS KOMITETŲ IR KOMISIJŲ VEIKLOS TIKSLAS

2004 m. Konstitucinis Teismas savo nutarime Nr. 81-2903 yra pasakęs, jog tam, kad Seimas tinkamai vykdytų savo funkcijas, jam, kaip Tautos atstovybei, reikia turėti išsamią, objektyvią informaciją apie valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus. Jis gali ne tik remtis visuotinai žinoma ar valstybės institucijų pateikiama informacija, bet ir pats imtis aktyvios veiklos, prirėkęs pats gali atlikti tyrimą. Todėl Konstitucinis Teismas šiame nutarime pažymėjo, jog Seimas turi diskreciją nustatyti savo struktūrinius padalinius, taip pat tokius padalinius, kurių veiklos trukmė nėra iš anksto apibrėžta, t. y. nuolatinius struktūrinius padalinius, ir tokius, kuriems pavedama ištirti arba išspręsti tik tam tikrą klausimą ir kurie ištyrę ar išsprendę šį klausimą baigia savo veiklą, t. y. laikinus struktūrinius padalinius [15].

Pagal Seimo statuto 49 straipsnio 9 punktą, atliekant parlamentinę kontrolę, turi būti išklausomos ministerijų ir kitų valstybės institucijų informacijos bei pranešimai, kaip vykdomi Lietuvos Respublikos įstatymai, kiti Seimo priimti aktai, teikti išvadas Seimui, savo iniciatyva ar Seimo pavedimu svarstyti atskaitingų valstybės institucijų veiklos metų ataskaitas ir pateikti Seimui išvadas. Seimo statuto 55 straipsnio 6 punktas skelbia, kad komitetų priimti sprendimai yra rekomendaciniai valstybės institucijoms, tačiau šios institucijos privalo apsvarstyti komitetų rekomendacijas ir pasiūlymus – šios nuostatos atitinka valdžių padalijimo principą, tačiau nevisiškai įgyvendina kontrolės (priežiūros) funkcijas. Taigi komitetų veiklos kryptyse yra numatyta parlamentinė kontrolė, kurią atliekant reikia teikti pasiūlymus, rekomendacijas ir išvadas. Visiškai aišku, jog kontroliuojantysis neapsiribotų rekomendacijų teikimu, nes jo sprendimas turėtų būti privalomas. Taip pat reikia turėti mintyje, kad politinės kontrolės subjektai – Seimo komisijos ir komitetai – negali pakeisti arba atšaukti nė vieno vykdomosios valdžios institucijos išleisto teisės

akto. Jie negali tiesiogiai įsakyti įgyvendinti įstatymus ir jų laikytis. Tai taip pat prieštarauja „kontrolės“ sąvokos esmei, nes kontroliuojančiojo veiklos rezultatai yra imperatyvaus pobūdžio.

Komisijų parlamentinė kontrolė pasireiškia ministerijų ir kitų žinybų pareigūnų išklausymu, įstatymų įgyvendinimo priežiūra, pasiūlymų teikimu dėl aktų priėmimo ir tobulinimo, reikalavimu iš vykdomosios valdžios institucijų informacijos ir ataskaitų, įstatymų projektų svarstymu... Konstitucinis Teismas savo nutarime yra pareiškęs, kad Seimas, nors ir turėdamas diskreciją nustatyti struktūrinius padalinius, negali sudaryti tokių laikinųjų tyrimo komisijų, kurioms būtų pavedama ištirti dalykus, kuriuos tiriant būtų išterpiama į kitų viešąją valdžią vykdančių institucijų įgaliojimus. Pavyzdžiui, laikinoji tyrimo komisija negali perimti teismų konstitucinės kompetencijos įgyvendinimą, negali pati imtis įgyvendinti teisingumo, negali perimti prokurorų konstitucinių įgaliojimų, organizuoti ikiteisminį tyrimą ir t. t. Šis nesikišimo į kitų institucijų darbą veiksnys paminėtas dar 2003 m. Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 straipsnio pakeitimo redakcijoje („Komisija, tirdama jai pavestą klausimą ir įgyvendindama savo teises, nesikiša į teismo, teisėjo, prokuroro, ikiteisminio tyrimo pareigūno veiklą, kai jie atlieka ikiteisminį tyrimą ar nagrinėja bylą teisme“). Remiantis šiuo įstatymu laikinoji tyrimo komisija negali trikdyti valstybės institucijų, kitų įmonių, įstaigų ar organizacijų darbo (9 str.) [16]. Ir apskritai, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimu Nr. 38-1349, laikinosios tyrimo komisijos gali būti sudaromos tik ypatingiems valstybinės svarbos klausimams ištirti. Teismas išaiškino, kad šių komisijų įgaliojimai sietini su Seimo konstitucine paskirtimi bei funkcijomis. Šie ypatingos valstybinės svarbos klausimai minimi ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatyme (2 str. 1 p. „Seimas, pripažinęs būtinybę ištirti valstybinės svarbos klausimą, gali sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją (toliau – komisija“). Tačiau „ypatingų valstybinės svarbos klausimų“ išsamus sąrašas ar būdingi jiems požymiai nėra nustatyti. Bet ir žinant Konstitucinio Teismo išaiškinimą vis dar gali kilti nesutarimų, pažeidžiančių valdžių padalijimo principą.

PARLAMENTINĖS KONTROLĖS ESMĖ

Sąvokos „kontrolė“ vartojimas parlamentinės kontrolės veikloje, jos įgyvendinimas organizacinėmis formomis turi atitikti sąvokos „priežiūra“ turinį. Taigi **parlamentinė kontrolė** yra vykdomosios valdžios priežiūra (tikrinimas ir stebėjimas), nustatant, ar Seimo priimti įstatymai ir nutarimai yra įgyvendinami laikantis teisėtumo reikalavimų.

Parlamentinės kontrolės apibrėžimą galima dar paplėsti.

Parlamentinė kontrolė – įstatymų bei Seimo nutarimų įgyvendinimo priežiūra, vertinimas, stebėjimas, informacijos gavimas, teikiant pasiūlymus, rekomendacijas, darant išvadas, Seimui prižiūrint vykdomosios val-

džios subjektų veiklą tiesiogiai ir netiesiogiai per Seimo sudaromus komitetus bei komisijas, taip pat padedant ombudsmenų institutui ir kitoms atskaitingoms Seimui institucijoms.

Parlamentinė kontrolė neturi dubliuoti kitų valdžių. Juk svarbiausias parlamentinės kontrolės uždavinys yra prižiūrėti, ar tinkamai įgyvendinami įstatymai. Nė viena valdžia negali perimti kitos valdžios funkcijų. Ši mintis siekia dar senovės Graikiją, kai buvo suvokta, jog viena valdžia negali dominuoti kitų atžvilgiu. Štai dar Platonas „vienas pirmųjų, suprasdamas neigiamas neribotos valdžios veiklos pasekmes, knygoje „Valstybė“ siūlė idealios santvarkos ir valdžių padalijimo mechanizmą“ [17]. Juk tam Konstitucijos 5 straipsnyje yra įtvirtintas valdžių padalijimo principas. Jo tikslas – valdžia neturi būti sutelkta vienoje rankose. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose yra pažymėjęs, kad valdžių padalijimo principas reiškia, jog įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos ir pakankamai savarankiškos; tarp jų turi būti pusiausvyra [18]. Visiškai aišku, kad tarp tų trijų valdžių negali būti „sienų“, jos savarankiškos, nepriklausomos, bet viena su kita susijusios. 1998 m. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas kalba apie Konstitucijoje numatytą įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų tarpusavio sąveiką tam, kad būtų užtikrinta šių dviejų valdžių pusiausvyra (pvz., jeigu Vyriausybė nepateikia konkretaus pasiūlymo dėl ministerijos steigimo ar panaikinimo, Seimas negali priimti sprendimo steigti ar panaikinti ministeriją) [19]. Šioms valdžioms įgyvendinant valstybės uždavinius ir funkcijas reikia bendradarbiauti, konsultuotis. „*Valdžių kompetencija ir funkcijos atskirtos, tačiau siekiant visos sistemos veiksmingumo, neretai galutinis rezultatas pasiekiamas kelių institucijų veiksmis*“ [20]. Šiuo klausimu Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime Nr. 5-99 taip pat yra išsakęs savo nuomonę: valstybės institucijų veikla grindžiama jų bendradarbiavimu, todėl jų tarpusavio sąveika apibūdinama kaip tarpfunkcinė partnerystė.

IŠVADOS

1. Kad Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimuose, įstatymuose, komisijų ir komitetų veiklos kryptyse numatytos valstybės valdžių atsvaros bei partnerystės nuostatos nebūtų deklaratyvios, kad pagaliau atsirastų parlamentinės kontrolės instituto regimybė visuomenėje, turi būti labai aiškiai nustatytos priežiūros ir kontrolės ribos bei pasirinkta viena aiški pozicija, kuri turėtų atsispindėti teisės aktuose, vienodai aiškinančiuose priežiūros ir kontrolės sąvokas. Šio straipsnio autoriai kalbant apie parlamentinės kontrolės institutą siūlo vartoti sąvoką „priežiūra“, kadangi šios sąvokos turinys neprieštarauja valdžių padalijimo principui, nes tarp valstybės valdžių negali būti pavaldumo santykių.

2. Taip pat autoriai siūlo aiškiai apibrėžti Lietuvos Respublikos teisės aktuose, ypač Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatyme, paminėtus

„ypatingus valstybinės svarbos klausimus“ arba bent jau nustatyti tokių klausimų turinio skiriamuosius bruožus.

3. Be to, autoriai pabrėžia pagrindinę Seimo funkciją – leisti įstatymus, tai reiškia, kad priežiūrinė Seimo funkcija – prižiūrėti, kaip įstatymai ir Seimo priimti nutarimai vykdomosios valdžios įgyvendinami – yra išvesstinė. Šio straipsnio autorių nuomone, parlamentinės kontrolės ribos ir pagrindinis šio instituto tikslas sutampa – tai įstatymų bei Seimo nutarimų įgyvendinimo priežiūra.

LITERATŪRA

1. **Бабичев Н. Т., Боровский Я. М.** Словарь латинских крылатых слов. – Москва, 1997.
2. **Montesquieu Ch. L.** Apie įstatymų dvasią. – Vilnius: Mintis, 2004.
3. **Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kiti.** Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
4. **Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo** 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 29 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. vasario 25 d. nutarimo „Dėl V. Nikitino atleidimo iš generalinio prokuroro pareigų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 39-1044.
5. **Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo** 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 5-99.
6. **Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo** 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 38-1349.
7. **Katkus A.** Valstybinė ekonominė kontrolė. – Vilnius: Mintis, 1997.
8. **Šileikis E.** Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
9. **Зеленцов А. Б.** Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. – Москва, 2002.
10. **Lietuvos Respublikos** operatyvinės veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. IX-965.
11. **Lietuvos Respublikos Seimo** statutas // Valstybės žinios. 1994. Nr. I-399.
12. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės** įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. I-464.
13. **Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A.** Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius: Mykolas Romeris universitetas, 2005.
14. **Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje.** Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimas, 2005.
15. **Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo** 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 81-2903.
16. **Lietuvos Respublikos** Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. VIII-1102.
17. **Mesonis G.** Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Daktaro disertacija. – Vilnius, 2000.
18. **Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo** 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo“ 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1, 2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1995. Nr. 89-2007.
19. **Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo** 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 50-1624.
20. **Jarašiūnas E.** Valstybės valdžios institucijų santykiai ir konstitucinis teismas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.

PARLIAMENTARY CONTROL AND THE PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS IN LITHUANIA

Ieva Deviatnikovaitė *
Remigijus Kalašnykas **
Mykolas Romeris University

S u m m a r y

Analyzing the essence of parliamentary control, we give thought to, if the content of the concept of parliamentary control corresponds to the main function of Parliament as legislative power and the principle of separation of powers. Or maybe it is possible to use another concept, which could reveal absolute absence of subordination between the legislative and executive powers and by this way to secure legal virtues.

The authors of this article analyze the essence of the concepts of supervision and control and their connection with the principal of separation of powers, determine distinctive

* Lecturer of Mykolas Romeris University of Law Faculty of Department of Administrative Law and Procedure.

** Lecturer of Mykolas Romeris University of Law Faculty of Department of Administrative Law and Procedure.

features of supervision and control. Also by the method of document analysis examine the use of these concepts in the legal acts of the Republic of Lithuania. The authors determine the concepts of supervision, control and parliamentary control. They also emphasize the main function of Seimas, as legislative power, it means to legislate, and determine the fluxion function, it means to supervise, how the institutions of executive power implement its enactments.

The lecturers came to the conclusion that parliamentary control cannot duplicate other public powers. Moreover, one power cannot dominate; otherwise the principal of separation of powers will be offend as the main principal of organization and activity of democratic public power. It has to be used one concept in the legal acts of the Republic of Lithuania – the authors of this article recommend to use the concept of “supervision”. The authors also recommend to define clearly the meaning of “questions of exclusive public importance” in the enactments, they emphasize the main and fluxion functions of Seimas.

Keywords: supervision, control, parliamentary control, the principle of separation of powers.