



LATVIJAS
UNIVERSITĀTE

Promocijas darba
kopsavilkums

Summary of
Doctoral Thesis

Aleksandrs Kuzņecovs

PARLAMENTĀRĀS
KONTROLES INSTITŪTS:
TVĒRUMS, ĢENĒZE UN
SALĪDZINOŠĀ ANALĪZE

THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARY
CONTROL: SCOPE, GENESIS AND
COMPARATIVE ANALYSIS

Rīga 2026



LATVIJAS
UNIVERSITĀTE

JURIDISKĀ FAKULTĀTE

Aleksandrs Kuzņecovs

**PARLAMENTĀRĀS KONTROLES
INSTITŪTS: TVĒRUMS, ĢENĒZE UN
SALĪDZINOŠĀ ANALĪZE**

PROMOCIJAS DARBA KOPSAVILKUMS

zinātniskā doktora grāda (*Ph. D.*) iegūšanai
tiesību zinātņu nozarē
Apakšnozare: valststiesības

Rīga 2026

Promocijas darbs izstrādāts Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Valststiesību zinātņu katedrā laika posmā no 2020. gada līdz 2025. gadam.

Pētījumu finansē: Latvijas Atveseļošanas un noturības mehānisma plāna 5.2. reformu un investīciju virziena “Augstskolu pārvaldības modeļa maiņas nodrošināšana” 5.2.1.r. reformas “Augstākās izglītības un zinātnes izcilības un pārvaldības reforma” 5.2.1.1.i. investīcijas “Pētniecības, attīstības un konsolidācijas granti” otrās kārtas “Konsolidācijas un pārvaldības izmaiņu ieviešanas granti” projekts Nr. 5.2.1.1.i.0/2/24/I/CFLA/007 “Latvijas Universitātes iekšējā un ārējā konsolidācija”.



Finansē
Eiropas Savienība
NextGenerationEU



Darbs sastāv no anotācijas, piecām nodaļām, kopsavilkuma un literatūras saraksta.

Darba forma: disertācija tiesību zinātnes nozarē, valststiesību zinātnes apakšnozarē.

Darba zinātniskais vadītājs: prof. *Dr. iur.* **Ringolds Balodis**.

Darba recenzenti:

- 1) docents., *Dr. iur.* **Erlens Kalniņš**, Latvijas Universitāte;
- 2) prof., *Dr. iur.* **Jānis Grasis**, Rīgas Stradiņa universitāte;
- 3) prof., *Dr. iur.* **Haroldas Šinkūnas**, Viļņas Universitāte, Lietuva.

Promocijas darba aizstāvēšana notiks 2026. gada 5. martā Latvijas Universitātes Tiesību zinātnes promocijas padomes atklātā sēdē Rīgā, Raiņa bulvārī 19.

Ar promocijas darbu un tā kopsavilkumu var iepazīties Latvijas Universitātes Bibliotēkā Rīgā, Raiņa bulvārī 19.

LU Tiesību zinātnes promocijas
padomes priekšsēdētājs _____ / profesors *Dr. iur.* Jānis Kārklīņš/

Promocijas padomes sekretāre _____ / Agnese Šteinberga /

© Latvijas Universitāte, 2026
© Aleksandrs Kuzņecovs, 2026

ISBN 978-9934-36-524-9
ISBN 978-9934-36-525-6 (PDF)

ANOTĀCIJA

Parlamentārā kontrole kā parlamenta funkcija ir demokrātiski tiesiskas valsts neatņemams elements, kuram ir jānodrošina varas dališanas sistēmas efektīva funkcionēšana. Parlamentam kā visaugstākajam tautas priekšstāvniecības institūtam tautas vārdā ir jāīsteno demokrātiska pārraudzība pār valsts pārvaldi. Tomēr parlamentārās kontroles kā konstitucionālo tiesību institūta vieta un loma mūsdienu Latvijas tiesību sistēmā, kā arī politiskajā praksē tiek aplūkota visai ierobežoti un līdz ar to fragmentāri. Lai gan parlamentāro kontroli publiskajā diskursā sabiedrība un politiķi uztver kā pašsaprotamu parādību, tās jēdziens un izpausmes veidi tiesību doktrīnā līdz šim nav padziļināti analizēti.

Darba mērķis ir sniegt zinātniski pamatotu parlamentārās kontroles jēdziena skaidrojumu, sistematizēt tās formas un veidus, kā arī izpētīt parlamentārās kontroles piemērošanas praksi Latvijā un ārvalstīs. Darba izstrādes gaitā autors ir secinājis, ka parlamentāro kontroli var definēt kā ar parlamenta aktu vai parlamenta ieceltu specializētu pārraugošu institūciju vai amatpersonu īstenotu tiesisku pasākumu kopumu attiecībā uz citu valsts varas orgānu darbību *ex ante* vai *ex post* formā, ar kuru tiek nodrošināta ārpus parlamenta esošo subjektu politiskā, tiesiskuma vai informatīvā kontrole.

Darbā ir identificēti parlamentārās kontroles pamatzpausmes veidi un formas, balstoties uz imperatīvo analīzi. Kopumā parlamentārā kontrole var izpausties kā informācijas iegūšanas process, tostarp jautājumu, pieprasījumu un parlamentārās izmeklēšanas formā, kas var transformēties politiskajā spiedienā uz izpildvaru vai citām valsts institūcijām. Papildus minētajam parlamentārā kontrole var izpausties arī kā valsts amatpersonu apstiprināšana vai atbrīvošana no amata, tai skaitā impīčmenta vai (ne)uzticības formā.

Veicot salīdzinošo analīzi, darbā secināts, ka parlamentārās kontroles institūta attīstības gaitā ir būtiski mainījusies politiskās dzīves dinamika. To galvenokārt ietekmējusi modernā parlamentārisma attīstība un konstitucionālā judikatūra. Piemēram, Vācijā racionālā parlamentārisma koncepta ieviešana konstitucionālajā regulējumā ir būtiski veicinājusi valdības autonomiju, vienlaikus sekmējot politiskās kultūras attīstību. Savukārt Latvijas parlamentārās kontroles sistēma lielā mērā saglabā 20. gadsimta sākuma tendences, kas apliecina nepieciešamību pilnveidot esošo regulējumu un vienlaikus attīstīt parlamentāro praksi Latvijā.

SATURA RĀDĪTĀJS

ANOTĀCIJA	3
IEVADS	5
Temata aktualitāte	6
Promocijas darba mērķis	7
Promocijas darba struktūra un apjoms	7
Pētniecības metožu raksturojums	8
Promocijas darba tēmas aktualitāte un novitāte	8
Promocijas darba rezultātu aprobācija	8
1. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES JĒDZIENS	10
2. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES INSTITŪTA ĢENĒZE UN VĒSTURISKĀ ATTĪSTĪBA	14
3. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES INSTITŪTS SALĪDZINOŠĀ KONTEKSTĀ	16
4. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES INSTITŪTS UN TĀ PROBLĒMJAUTĀJUMI LATVIJĀ	19
5. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES INSTITŪTA PILNVEIDOŠANAS VIRZIENI LATVIJAS TIESĪBU SISTĒMĀ ..	26
KOPSAVILKUMS	31
IZMANTOTIE AVOTI	77

IEVADS

Parlamentārā kontrole kā parlamenta funkcija ir demokrātiski tiesiskas valsts neatņemams elements, kuram ir jānodrošina varas dalīšanas efektīga funkcionēšana. Parlamentam kā visaugstākajam tautas priekšstāvniecības institūtam tautas vārdā jārealizē demokrātiska pārraudzība pār valsts pārvaldi kopumā. Parlamentārā kontrole apvieno demokrātisko kontroli, kuru realizē tautas priekšstāvji, politisko kontroli pār politiskām institūcijām un amatpersonām, kā arī tiesiskumu kontroli. Šāds pēc savas būtības un formas unikāls kontroles instruments mūsdienu konstitucionālismā ir politiskās un konstitucionālās sistēmas konsolidējošs, kā arī tiesiskuma un demokrātiskā plurālisma veicinošs faktors. Parlamentārās kontroles kapacitāte un efektivitāte arī kalpo par būtisku valsts un sabiedrības demokrātijas līmeņa un labklājības indikatoru.

Darba mērķis ir sniegt zinātniski pamatotu parlamentārās kontroles jēdzienu, sistematizēt tās formas un veidus un izpētīt parlamentārās kontroles piemērošanas praksi Latvijā un ārvalstīs. Autors darba gatavošanas gaitā ir secinājis, ka parlamentāro kontroli var definēt kā ar parlamenta aktu vai parlamenta iecelto specializēto pārraugošo institūciju vai amatpersonu īstenotu tiesisku pasākumu kopumu attiecībā pret citu valsts varas orgānu darbu *ex ante* vai *ex post* formā, ar kuru tiek nodrošināta ārpus parlamenta esošo subjektu politiskā, tiesiskuma vai informatīvā kontrole.

Darbā ir identificētas parlamentārās kontroles pamatformas, balstoties uz salīdzinošo analīzi, kā arī uz doktrinālajām atziņām. Kopumā parlamentārā kontrole var izpausties kā: 1) informatīvā kontrole, kuras mērķis ir informācijas iegūšana parlamentārajā procedūrā; 2) politiskā kontrole, kura tiesību sistēmas ietvaros tiek realizēta kā politiskās ietekmes nostiprināšanas līdzeklis pār politiskām institūcijām un amatpersonām; 3) tiesiskuma kontrole, kura pilnībā balstās uz tiesību normās noteiktiem juridiskiem kritērijiem. Parlamentārā kontrole var pārklāties ar citām parlamenta funkcijām, piemēram, ar budžeta tiesībām vai kreatīvo funkciju. Šajos gadījumos parlamentārā kontrole var tikt izmantota kā parlamenta funkciju īstenošanas pastiprinošs līdzeklis, piemēram, kā neuzticības votums valdības gatavotā budžeta likumprojekta noraidīšanas gadījumā.

Padziļinātas parlamentārās kontroles institūta analīzes gaitā autors ir nonācis pie secinājuma, ka parlamentārās kontroles pamatmērķi ir: 1) informācijas iegūšana (tostarp nelikumīgas rīcības atklāšana); 2) tiesiskuma un politiskās kontroles īstenošana, kas ietver arī korigējoša un sodoša rakstura pasākumu piemērošanu; 3) caurspīdīguma nodrošināšana valsts pārvaldes darbā. Šāds uzskaitījums nav izsmelošs, bet atklāj parlamentārās kontroles būtību.

Veicot salīdzinošo analīzi, darbā secināts, ka parlamentārā kontrole Eiropas demokrātisku tiesisku valsts vidū ir plaši izmantojams konstitucionālo tiesību institūts. Tas ir viens no galvenajiem izpildvaras politiskās atbildības īstenošanas līdzekļiem, ka arī valsts pārvaldes darbības caurspīdīguma nodrošināšanas instrumentiem. Latvijas parlamentārās kontroles institūts gandrīz pilnībā balstās 20. gadsimta sākuma regulējumā, kas ir pilnveidojams, ievērojot Eiropas demokrātisku tiesisku valstu pieredzi un aktuālās doktrinālās atziņas.

Darba secinājumos ir izvirzīti seši priekšlikumi, kuri aptver Saeimas komisiju darba uzlabošanu, Ministru kabinetam padoto iestāžu vadītāju atlases pilnveidošanu, informatīvo parlamentārās kontroles līdzekļu pilnveidošanu, Augstākās tiesas tiesnešu atlases procedūras pilnveidošanu, Latvijas valsts pārvaldes sistēmas modificēšanu pēc racionālā parlamentārisma parauga, kā arī impīčmenta institūta ieviešanu Latvijas regulējumā.

Temata aktualitāte

Parlamentārās kontroles institūts ir viens no senākajiem un izplatītākajiem konstitucionālisma institūtiem, kas nodrošina varas dališanas sistēmas pilnvērtīgu funkcionēšanu un tautas pārstāvniecības orgāna tiesības pārraudzīt valsts varas orgānu darbību. Parlamentārās kontroles jēdziens konstitucionālajās tiesībās ir pašsaprotama parādība, lai gan tiesību literatūrā reti tiek sniegta pētāmā institūta definīcija, aprobežojoties vien ar fragmentāriem skaidrojumiem. Tajā pašā laikā parlamenta loma un vieta mūsdienu konstitucionālismā mainās līdz ar jaunām idejām un teorijām konstitucionālo tiesību un politikas zinātnē. Parlaments ir bijis un joprojām ir viens no demokrātijas stūrakmeņiem, kas nodrošina pilsoņu politiskās gribas reprezentāciju. Tomēr politiskā griba nevar būt vērsta pret konstitucionāliem pamatiem un tiesiskās valsts ideju kā tādu, tādēļ pilnvērtīgs tiesisks ietvars, kurā parlaments darbojas un realizē savas pilnvaras, tai skaitā parlamentāro kontroli, ir būtisks tiesiskas valsts funkcionēšanai.

Parlaments ir politiska institūcija, kas darbojas, balstoties uz politiku lēmumiem un saskaņā ar politiskām normām. Tajā pašā laikā parlamentam ir jāveicina tiesiskuma ievērošana valsts varas orgānu sistēmā un jābūt apveltītam ar atbilstošiem instrumentiem, lai atklātu trūkumus var prettiesiskas darbības valsts pārvaldē un attiecīgi to novērstu un pielietotu atbilstošas sankcijas. Tādējādi parlamentārā kontrole ir ne tikai parlamenta prerogatīva, bet arī viens no politiskās un konstitucionālās sistēmas stabilitātes priekšnosacījumiem.

Lai apzinātu parlamentārās kontroles jēdzienu, izpaušmes un juridisko konstrukciju, vajadzīga izpratne par parlamenta darbības pamatiem un to ietekmējošiem faktoriem. Tā meklējama ne tikai konstitucionālo tiesību un salīdzinošo konstitucionālo tiesību doktrīnā, bet arī tiesību vēsturē un politikas zinātnē. Būtiski arī nošķirt konstitucionālo tiesību institūtus no politikas zinātnes

jēdzieniem, kuri daļēji pārklājās, bet neļauj pilnvērtīgi atklāt parlamentārās kontroles juridisko dimensiju.

Promocijas darba mērķis

Darba mērķis ir sniegt parlamentārās kontroles definīciju un izpausmes, lai pilnvērtīgi izprastu parlamentārās kontroles lomu un implikācijas robežas mūsdienu konstitucionālajās tiesībās un rastu risinājumus ar parlamentārās kontroles institūtu saistītajām problēmām. No darba mērķa izriet pieci darba uzdevumi.

- Pirmais uzdevums ir parlamentārās kontroles jēdziena noskaidrošana, lai noteiktu parlamentārās kontroles mērķus, robežas, tvērumu, izpausmes veidus un piemērošanas specifiku.
- Otrais uzdevums ir parlamentārās kontroles ģenēzes izpēte, lai izprastu parlamentārās kontroles sākotnējo ideju un mērķi, kā arī šī institūta juridisko tvērumu un ietekmi uz parlamentu kā valsts varas orgāna attīstību.
- Trešais uzdevums ir parlamentārās kontroles institūta salīdzinošā analīze, izpētot parlamentārās kontroles izpausmes, veidus un piemērošanas praksi salīdzinošā kontekstā.
- Ceturtais uzdevums ir parlamentārās kontroles institūta izpēte Latvijas tiesiskajā tvērumā, lai izprastu parlamentārās kontroles piemērošanas praksi un tās īpatnības Latvijā, kā arī aktuālo problēmjautājumu apzināšana.
- Piektais uzdevums ir izvērtēt, kādi risinājumi ir nepieciešami, lai uzlabotu parlamentārās kontroles institūta funkcionēšanu Latvijas tiesiskajā tvērumā, balstoties uz darbā veikto analīzi.

Promocijas darba struktūra un apjoms

Darba struktūra veidota, ievērojot iepriekšminētos uzdevumus. Darba sākumā tiek analizēts parlamentārās kontroles jēdziens un teorētiskie pamati (I nodaļa). Tālāk aplūkota parlamentārās kontroles institūta ģenēze un vēsturiskā attīstība (II nodaļa). Pēc tam veikta Eiropas demokrātiski tiesisku valstu parlamentārās kontroles institūta salīdzinošā analīze (III nodaļa). Pirmās trīs nodaļas veido vienotu kopumu, kurā aprakstīti parlamentārās kontroles teorētiskie aspekti, vēsturiskā attīstība un ģenēze, parlamentārās kontroles izpausmes un piemērošanas prakse ārvalstīs. Izmantojot darba pirmajās nodaļās iegūtās zināšanas, ir izpētīta parlamentārās kontroles institūta normatīvā bāze un piemērošanas prakse Latvijas tiesiskajā tvērumā (IV nodaļa). Visbeidzot darbā ir apskatīti parlamentārās kontroles institūta problēmjautājumi Latvijas

tiesībās un, balstoties uz darbā veikto analīzi, izvirzīti ierosinājumi parlamentārās kontroles institūta uzlabošanai un pilnveidošanai (V nodaļa). Darba apjoms ir 249. lappuses.

Pētniecības metožu raksturojums

Galvenās darbā izmantotās pētniecības metodes pamatā ir saistītas ar analītiskās metodes, salīdzinošās metodes, vēsturiskās metodes, induktīvās metodes, kā arī deduktīvās metodes izmantošanu. Analītiskā metode ir nozīmīga metode tiesību avotu izpētē, kas aptver tiesību aktu, tiesu praksi, judikatūras un zinātnisku darbu un publicēto materiālu analīzi. Salīdzinošā metode ir viena no būtiskākajām promocijas darba izstrādē izmantotajām metodēm, ar kuras palīdzību noskaidrots parlamentārās kontroles jēdziena lietojums dažādās valodās, izvērtējot atšķirību starp dažādiem parlamentārās kontroles izpaušmes veidiem, kā arī analizējot Latvijas un ārvalstu tiesībzinātnieku atziņas un salīdzinot dažādu zinātnieku un speciālistu viedokļus. Vēsturiskā metode promocijas darba ietvaros ir izmantota tiesību vēstures atziņu un ārvalstu un Latvijas nacionālā regulējuma vēsturiskajā analizē. Induktīvā metode ir izmantota no konkrētām atziņām, izsecinot un atvasinot abstraktas tēzes, kas tiek vispārinātas, formulējot parlamentārās kontroles institūta veidojošos elementus. Deduktīvā metode promocijas darbā izmantota, no vispārīgiem jēdzieniem izdalot individuālus elementus, kas ir nepieciešams parlamentārās kontroles institūta piemērošanas praksei izpētē.

Promocijas darba tēmas aktualitāte un novitāte

Darbs ir zinātniski aktuāls, jo tajā vispusīgi apskatīta parlamentārās kontroles institūta jēga un būtība, kā arī parlamentārās kontroles līdzekļi Latvijas tiesību tvērumā un salīdzinošo konstitucionālo tiesību kontekstā. Parlamentārās kontroles institūts ir maz pētīts tiesību literatūrā Latvijā un ārvalstīs, kas piešķir darbam teorētisku un praktisku nozīmīgumu gan Latvijā, gan ārpus tās.

Latvijas tiesību zinātnē šis darbs ir pirmais pētījums, kurā ir apkopotas parlamentārās kontroles institūta zinātniskās atziņas, kā arī detalizēti apskatītas parlamentārās kontroles izpaušmes un ar to saistītie problēmjautājumi Latvijā un ārvalstīs. Tādējādi darbs būs īpaši noderīgs konstitucionālo tiesību juristiem, kā arī valsts un pašvaldības institūcijās strādājošiem speciālistiem un politiķiem.

Promocijas darba rezultātu aprobācija

Vairākas darbā paustās atziņas ietvertas šādās autora zinātniskajās publikācijās:

1. Pleps J., Kuzņecovs A. Parlamentārā kontrole Latvijas valsts iekārtā. Grām.: Parlamentārā izmeklēšana Latvijas Republikā. 1. Parlaments. Parlamentārā kontrole. Prof. R. Baloža zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2016, 53.–78. lpp.
2. Kuzņecovs A. Parlamentārās kontroles institūta ģenēze un vēsturiskā attīstība. Jurista Vārds, 2016. gada 1. novembris, Nr. 44 (947).
3. Kuzņecovs A. Satversmes 5. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. II nodaļa. Saeima. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2020, 59.–79. lpp.
4. Kuzņecovs A. Parlamentārās kontroles īstenošanas īpatnības un problēmjautājumi Covid-19 pandēmijas laikā. Tiesības un tiesiskā vide mainīgos apstākļos. Latvijas Universitātes 79. starptautiskās zinātniskās konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2021, 467.–473. lpp.
5. Kuzņecovs A. Parlamentārā kontrole banku sektorā. Grām.: Latvijas Republikas Satversmei – 100. Latvijas Universitātes 80. starptautiskās zinātniskās konferences rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2022, 409.–416. lpp.
6. Kuzņecovs A. Parlamentārās kontroles nozīme pamattiesību aizsardzībā. Grām.: Tiesību ierobežojumu pieļaujamība un attaisnojamība demokrātiskā tiesiskā valstī. Latvijas Universitātes 81. starptautiskās zinātniskās konferences tiesību zinātnes rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2023, 282.–288. lpp.
7. Kuzņecovs A. Parlamentārā pieprasījuma institūta prakse un problēmjautājumi Latvijas konstitucionālajās tiesībās. Grām.: Individīds, tiesības un tiesas: tiesību nozaru perspektīva. Latvijas Universitātes 83. starptautiskās zinātniskās konferences tiesību zinātnes rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2025, 281.–287. lpp.
8. Balodis R., Kuzņecovs A. The Scope and Boundaries of the Parliamentary Inquiry According to the Latvian Constitutionalism. Journal of the University of Latvia. Law, 19, 2025, 120–132.

1. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES JĒDZIENS

Parlamentārā kontrole ir viens no senākajiem konstitucionālo tiesību institūtiem. Kopš parlamentārisma un tiesiskas valsts koncepta pirmsākumiem parlamentārā kontrole bijusi demokrātiskas tiesiskas valsts neatņemama sastāvdaļa, kas vitāli svarīga kā demokrātiskas iekārtas pastāvēšanai, tā arī tiesiskas valsts sistēmas un no tās izrietošās varas dalīšanas principa funkcionēšanai.

Latvijas tiesību literatūrā ir sniegta parlamentārās kontroles definīcija: tiesisku pasākumu kopums, ko savas kompetences ietvaros *ex officio* vai izmantojot rīcības brīvību tieši vai netieši īsteno parlaments attiecībā uz izpildvaras institūcijām, lai ietekmētu to darbību sev vēlamā virzienā.¹ Ārvalstu politikas literatūrā savukārt sniegta šāda parlamentārās kontroles definīcija: darbība, ko veic parlaments, lai kontrolētu citas politiskās institūcijas darbību, nodrošinātu tās likumā paredzētās vai vispārējās atbildības piemērošanu un veiktu nepieciešamos pasākumus, lai atjaunotu pārkāptās tiesības sabiedrības interesēs.² Darbā ir izvirzīta hipotēze, ka parlamentārā kontrole var tikt definēta kā ar parlamenta aktu vai parlamenta iecelto specializēto pārraugošo institūciju vai amatpersonu īstenotu tiesisku pasākumu kopumu attiecībā pret citu valsts varas orgānu darbu *ex ante* vai *ex post* formā, ar kuru tiek nodrošināta ārpus parlamenta esošo subjektu politiskā, tiesiskuma vai informatīvā kontrole.

Darbā piedāvātais parlamentārās kontroles jēdziens var tikt sadalīts divās daļās: institucionālā puse, kas aptver parlamentārās kontroles realizējošo institūciju jeb parlamentu; funkcionālā puse, kas aptver kontroli un ar to saistītus pasākumus. Promocijas darba ietvaros autors ir izvirzījis parlamenta jēdziena veidojošus pamatelementus, kuri ir parlamenta demokrātiskā leģitīmācija, parlamenta likumdošanas funkcija, parlamenta autonomija, parlamenta pārstāvnieciska loma un parlamenta tradicionālās struktūrvienības (komisijas). Papildus minētajam darbā atzīts, ka parlamentārās kontroles jēdziena institucionālajā pusē ietilpst arī netiešās parlamentārās kontroles institūcijas, piemēram, parlamentārie ombudi, kuri parlamenta vārdā īsteno pārraudzību valsts varas orgānu sistēmā. Parlamentārās kontroles jēdziena funkcionālā puse raksturo kontroli kā vienu no valsts varas orgānu pamatfunkcijām, kā arī atsevišķu parlamenta funkciju, tās mērķus, pamatformas un rīcības brīvību.

¹ Pleps J., Kuzņecovs A. Parlamentārā kontrole Latvijas valsts iekārtā. Grām.: Parlamentārā izmeklēšana Latvijas Republikā. 1. Parlaments. Parlamentārā kontrole. Prof. Ringolda Baloža zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2016, 59. lpp

² Griglio E. Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe. Oxford: Hart Publishing, 2020, p. 8.

Parlaments pēc savas jēgas un būtības ir tiešās vēlēšanās ievēlēts valsts varas orgāns, kas nozīmē, ka parlamentam *a priori* jābūt tieši demokrātiski legītimētam. Valsts pienākums ir nodrošināt brīvas vēlēšanas, kurās tauta var paust savu gribu parlamentārajās vēlēšanās. Būtiska parlamenta atšķirība no citām valsts institūcijām ir tā loma likumdošanas jomā. Vairākās valstīs parlaments ir vienīgais likumdevējvaras nesējs. Tieši likumdošanas aktivitātes ļauj tautas priekšstāvjiem paust politisku gribu tautas vārdā un veicināt demokrātisku plurālismu.

Cita būtiska parlamenta jēdziena sastāvdaļa ir parlamenta autonomija. Lai parlaments varētu pilnvērtīgi pildīt savas funkcijas, tam jāpiemīt augstai autonomijas pakāpei, kas nodrošina parlamentāriešu neatkarību un pasargā tos no nepamatotas ārējas ietekmes. Parlamentā autonomija izpaužas deputātu tiesībās brīvi piedalīties politiskajos procesos bez citu valsts institūciju iejaukšanās, kā arī brīvi paust savus politiskos uzskatus parlamenta darbā, reprezentējot sava elektorāta un visas tautas intereses un pieņemot attiecīgus lēmumus. Parlamentā autonomija ir cieši saistīta ar parlamentā tiesībām izstrādāt un pieņemt kārtības rullis, kas reģlamentē parlamentā darbu, tā iekšējo struktūru, kompetenču sadalījumu starp parlamentārajām komisijām un jautājumu izskatīšanas kārtību. Parlamentā autonomijas ietvaros kārtības rullis kalpo kā aizsardzības mehānisms pret ārēju ietekmi, kas arī izskaidro, kāpēc parlamentā kārtības ruļļi tradicionāli tiek pieņemti iekšējo normatīvo aktu formā.

Būtisks ir parlamentā pārstāvniecības darbības raksturs, kas izpaužas kā visas tautas pārstāvnieciskais orgāns. Tas primāri saistīts ar parlamentāriešu brīva mandāta institūtu, kas iepretim imperatīvam mandātam nepiesaista parlamentā ievēlētus locekļus pie konkrēta elektorāta politiskās gribas. Attiecīgi katrs parlamentā loceklis ir nevis konkrēta elektorāta vai vēlēšanu apgabala vēlētajū pārstāvis, bet visas nācijas pārstāvis. Tieši brīvais mandāts ļauj parlamentāriešiem pilnvērtīgi realizēt ar konstitūciju piešķirtās politiskās tiesības un paust politiskus uzskatus, kas saskaņojas ne tikai ar konkrētās sabiedrības grupas, bet arī visas sabiedrības locekļu interesēm. Brīvais mandāts arī atvieglo politisko apvienību izveidošanu, kas ir neatņemama parlamentā darba sastāvdaļa.

Minētie elementi ir parlamentā jēdziena veidojošās sastāvdaļas, kas ir būtiski, nosakot, vai konkrētā institūcija ir uzskatāma par parlamentu un vai šādas institūcijas realizējamā pārraudzība var tikt uztverta kā parlamentārā kontrole.

Kontrole, tostarp parlamentārā kontrole, ir viens no galvenajiem valsts varas orgānu instrumentiem, ar kuru tiek nodrošināta politiskās sistēmas stabilitāte, taisnīgums un caurspīdīgums un novērsta varas ļaunprātīga izmantošana. Kontrole nav pašmērķis – tā ir vērsta uz konkrētu mērķu sasniegšanu. Kontrole kā pasākumu kopums pastāv tikai tad, ja starp kontroles subjektu un kontroles objektu nepastāv padotības attiecības. Attiecīgi parlamentārā kontrole nenozīmē tās objekta (adresāta) padotību parlamentam, bet gan apliecina parlamentā prerogatīvu īstenot kontroles funkciju.

Parlamentārās kontroles mērķi ir 1) informācijas iegūšana (tostarp nelikumīgas rīcības atklāšana); 2) tiesiskuma un politiskās kontroles īstenošana, kas ietver arī koriģējoša un sodoša rakstura pasākumu piemērošanu; 3) caurspīdīguma nodrošināšana valsts pārvaldes darbā. Jāatzīmē, ka šis uzskaitījums nav izsmelošs, turklāt lielākā daļa parlamentārās kontroles līdzekļu vienlaikus kalpo vairāku šo mērķu sasniegšanā. Lai gan šis uzskaitījums nav izsmelošs, tas raksturo mūsdienu parlamentārās kontroles institūta būtību un vietu modernajā konstitucionālismā.

Parlamentārās kontroles rīcības brīvības robežas balstās paša parlamenta kompetenču robežās. Tas atbilst vācu tiesību doktrīnā atzītai seku teorijai (de. – *Korollartheorie*), kura paredz, ka parlamentārā kontrole var tikt realizēta tiktāl, ciktāl to ļauj konstitucionālajā sistēmā nostiprinātās parlamenta kompetences. Šāds parlamentārās kontroles rīcības brīvības robežas raksturojums ļauj identificēt parlamentārās kontroles, īpaši politiskās kontroles formā, īstenošanas robežas.

Parlamentārajai kontrolei ir trīs pamatformas: informatīvā parlamentārā kontrole, parlamentārā politiskā kontrole un parlamentārā tiesiskuma kontrole. Informatīvā parlamentārā kontrole tradicionāli izpaužas kā jautājumi, pieprasījumi un parlamentārā izmeklēšana, un tās mērķis ir parlamentāriešus (jo īpaši opozīciju) nodrošināt ar atbilstošiem informācijas iegūšanas līdzekļiem. Pēc būtības informatīvā parlamentārā kontrole ir parlamentu locekļu efektīvas darbības vitāls priekšnosacījums, kas ļauj iegūt no izpildvaras attiecīgu informāciju, kura ir nepieciešama, lai īstenotu konstitucionālajā regulējumā paredzētas funkcijas, tai skaitā arī parlamentāro politisko vai tiesiskuma kontroli. Parlamentārā politiskā kontrole ir vērsta pret politiskām institūcijām un amatpersonām (piemēram, pret premjerministru, ministriem, valsts prezidentu) un balstās uz politiskām normām. Politiskās kontroles pamatā ir tās veicēju subjektīvā politiskā griba, un tā nevar būt pakļauta saturiskai pēckontrolei tiesu varā. Parlamentārā tiesiskuma kontrole savukārt pilnībā balstās uz tiesību normās noteiktiem juridiskiem kritērijiem. Tā var tikt īstenota kā pret politiskām institūcijām, tā arī pret patstāvīgām (autonomām) iestādēm un citām institūcijām un amatpersonām, kuri bauda augstas neatkarības garantijas. Tā kā parlamentārā tiesiskuma kontrole balstās juridiskajos kritērijos, tā var tikt pakļauta saturiskai pēckontrolei.

Kontroles aspekts parlamentārās kontroles kontekstā ir būtiska konstitucionālisma un varas dalīšanas sistēmas sastāvdaļa. Kontrole, kā viena no valsts varas pamatfunkcijām, nodrošina efektīvu savstarpējo pārraudzību valsts varas institūciju sistēmā. Tā var izpausties gan politiskās, gan tiesiskuma kontroles formā. Piemēram, uzticības vai neuzticības votums, kas tiek izteikts valdībai vai tās locekļiem, ir izteikts politiskās parlamentārās kontroles piemērs, kurā deputāti balso, balstoties uz politiskiem apsvērumiem. Savukārt tiesiskuma kontrole balstās uz tiesību normām. Piemēram, impīčmenta procesā, kad parlaments

lemj par valsts amatpersonas atcelšanu no amata, lēmumam jābūt pamatotam ar no tiesību normām izrietošiem apsvērumiem.

Parlamentārās kontroles adresāts jeb objekts tradicionāli ir valdība, kura parlamentārās demokrātijas ietvaros ir politiski atbildīga parlamenta priekšā. Vienlaikus parlamentārās kontroles adresātu tvērums nebūtu ierobežojams ar valdību un tās locekļiem. Valsts pārvaldes kapacitāte mūsdienās salīdzinājumā ar parlamentārisma pirmsākumiem būtiski paplašinājusies, kas radīja nepieciešamību nostiprināt atbilstošus atbildības instrumentus. Tā kā patstāvīgas iestādes ir izņemtas no vispārīgas valsts pārvaldes padotības sistēmas, parlamentārā kontrole ir optimāls risinājums efektīvas pārraudzības nostiprināšanā šo institūcijā darbā.

Nebūtu pamatoti secināt, ka tikai izpildvaras iestādes ir pakļautas parlamentārajai kontrolei. Tiesu vara, kura tradicionāli netiek uzskatīta par parlamentārās kontroles objektu, ir valsts pārvaldes (plašākā izpratnē) sastāvdaļa. Demokrātiski tiesiskajā valstī nevar būt iedomājama valsts institūcija vai amatpersona, kura ir izņemta no savstarpējās pārraudzības sistēmas. Līdz ar to arī tiesu vara var tikt pakļauta parlamentārajai kontrolei, tomēr jāatzīmē, ka tai jābūt līdzsvarotai ar tiesu varas neatkarīguma principu. Tas nozīmē, ka parlamentārā politiskā kontrole attiecībā pret tiesu varas amatpersonām ir minimizējama vai pilnībā izslēdzama, jo pretējā gadījumā tiesu varas neatkarīguma princips var tikt būtiski ierobežots. Parlamentārā tiesiskuma kontrole nebūtu pilnībā izslēdzama, ja atbilst konstitucionālās sistēmas varas dalīšanas struktūrai. Parlamentārā informatīvā kontrole, kas var izpausties kā parlamentārā izmeklēšana, savukārt ir pieļaujams informācijas iegūšanas līdzeklis. Tomēr parlamentārā izmeklēšana tiesu varā būtu izmantojama tikai tad, ja nepastāv citu alternatīvu informācijas iegūšanas līdzekļu, kas mazāk potenciāli apdraudētu tiesu varas neatkarību.

Visbeidzot, parlamentārā kontrole privātajā sektora nav izslēdzama. Darbā ir konstatēts, ka parlamentārā izmeklēšana, kuras robežas pilnībā balstās parlamenta kompetencēs (ievērojot seku teoriju), ir iespējama arī saistībā ar notikumiem privātajā sektorā. Tas atbilst arī būtiskuma teorijai, atbilstoši kurai par būtiskākiem jautājumiem ir jālemj parlamentam. Respektīvi, ja notikumi privātajā sektorā ir pietiekami būtiski, tad parlamentam būtu tiesības uzsākt parlamentāro izmeklēšanu. Tomēr, līdzīgi kā ar tiesu varu, tas būtu pieļaujams, ja parlamentāriešiem nav pieejami citi, vairāk samērīgi informācijas iegūšanas līdzekļi.

2. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES INSTITŪTA ĢENĒZE UN VĒSTURISKĀ ATTĪSTĪBA

Parlamentārā kontrole kā viens no vecākajiem parlamentārisma un tiesiskās valsts tiesību institūtiem būtiski ietekmēja vairāku valstu konstitucionālo tiesību attīstību. Piemēram, britu parlamentārisma ģenēze slēpjas Anglija priekšparlamenta dibināšanā 1215. gadā, kad tika pieņemta Lielā brīvības harta, un 17.–18. gadsimta notikumos, kuru rezultātā absolūta karaliskā vara neatgriezeniski tika ierobežota par labu parlamentam. Lai arī parlamentārā kontrole ir tikai daļa no britu konstitucionālisma attīstības vēstures, tieši parlamenta spēja ietekmēt izpildvaru būtiski ietekmēja gan tiesiskuma idejas attīstību, gan arī izpratni par parlamenta lomu un vietu valsts varas orgānu sistēmā. Jāmin, ka tieši britu tiesiskuma ideja iedvesmoja tādu tiesību zinātniekus kā Monteskjē, Džonu Loku, Žanu Žaku Ruso, Džeimsu Medisonu, Aleksandru Hamiltonu, Aleksi de Tokvīlu un citus. Minēto zinātnieku darbi ne tikai ietekmēja izpratni par konstitūciju un tiesiskumu, bet arī ielika mūsdienu konstitucionālisma pamatus.

Parlamentārā kontrole attīstības gaitā ieguva to formu, kuru pazīstam mūsdienās. Piemēram, tāds parlamentārās kontroles līdzeklis kā impīčments tika nostiprināts viduslaiku Anglijā kā līdzeklis, ar kuru palīdzību parlamentārieši var apsūdzēt karaļa ieceltās valsts amatpersonas. Tieši impīčments, nevis neuzticības balsojums sākotnēji ļāva britu parlamentāriešiem panākt karaļa iecelto ministru un citu amatpersonu atļaišanu no amata. Tikai 18. gadsimtā tika izveidots parlamentārās uzticības institūts, kas mūsdienās ir parlamentāro demokrātiju valsts varas orgānu darbības stūrakmens. Arī pieprasījumu, jautājumu un parlamentāro izmeklēšanas institūti tika iedibināti britu parlamentārajā praksē un pārņemti citu valstu konstitūcijās.

Jāsaka, ka parlamentārās kontroles stiprināšana kļuvusi par vienu no stiprākajiem indikatoriem, kas liecināja par demokrātiskas tiesiskas iekārtas izveidošanu bijušajās absolūtajās monarhijās. Pakāpeniski kontinentālajās Eiropas valstīs notikusi pāreja no absolūtas monarhijas uz konstitucionālo monarhiju. Tā rezultātā karaļa vara tika būtiski ierobežota un nacionālie parlamenti ieguva iespēju pārraudzīt valdības darbu.

Jānorāda, lai arī parlamentārās kontroles institūta nostiprināšana liecināja par demokrātiski tiesiska režīma nodibināšanas tendenci vairākās valstīs, 20. gadsimta pirmās puses pieredze liecināja par vairākiem trūkumiem parlamentārajā režīmā. Piemēram, Francijas Trešās republikas konstitucionālais regulējums paredzēja ievērojamas parlamenta pilnvaras pārraudzīt izpildvaru, savukārt pilnībā atsakoties no stipra prezidenta amata, tā vietā izvēlējoties parlamenta vēlētu prezidentu, tika nostiprināts valsts režīms, kas var tikt raksturots

ar parlamentārā vairākuma oligarhiju. Francijas Trešā republika nepastāvēja ilgi, tomēr tā piedzīvoja hroniskas valdības demisijas, valdības krīzes, parlamentārā vairākuma nespēju vienoties par ministru portfeļu sadali, kā arī prezidenta nespēju ietekmēt parlamentu un pilnīgi bezspēcīgu valdību parlamenta priekšā. Veimāras republika izcēlās ar tā laika modernāko konstitūciju, kas bija uzskatāma par juridiskās domas triumfu. Vācu parlaments bija tiesīgs pārraudzīt izpildvaru, ar ko ļoti aktīvi nodarbojās parlamentārieši. Tādas modernas idejas kā politiskā mazākuma tiesības uzsākt parlamentāro izmeklēšanu liecināja par pilnvērtīgu parlamentāro kontroli pār izpildvaras darbu. Tomēr rezultātā Veimāras republikas konstitucionālā iekārta noveda pie nacionālsociālistiskās ideoloģijas nostiprināšanas un demokrātiski tiesiska režīma gāšanas.

Jau pēc Otrā pasaules kara Eiropas valstu vidū tika akceptēts, ka parlamentārajai kontrolei jābūt samērotai ar konstitucionālo stabilitāti un izpildvarai jābūt spējīgai aizsargāt sevi no sadrumstalota parlamentārā vairākuma. Vācijā 1949. gadā pieņemtais Pamatlikums ievieša racionālā parlamentārisma konceptu, kas ierobežoja parlamenta pilnvaras realizēt parlamentāro kontroli ar nolūku izvairīties no hroniskām valdības demisijām, valdības krīzēm un nodrošināt nepārtrauktu valsts aparāta darbību pat sadrumstalotās parlamentārās koalīcijas apstākļos. Racionālā parlamentārisma koncepts tika pārņemts vairākās valstīs gan pēc Otrā pasaules kara, gan pēc Padomju Savienības sabrukuma.

3. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES INSTITŪTS SALĪDZINOŠĀ KONTEKSTĀ

Salīdzinošā analīze liecina, ka demokrātisku valsts vidū ir implementēti vairāki parlamentārās kontroles līdzekļi, kuri izveidojušies pamatā kontinentālās Eiropas tiesību saimē. Parlamentārā informatīvā, politiskā un tiesiskuma kontrole ir konstatējama visās Eiropas demokrātiski tiesiskās valstīs. Informatīvie parlamentārās kontroles līdzekļi, kā jautājumi, pieprasījumi un parlamentārā izmeklēšana, ir visplašāk pielietojami Eiropas valstu parlamentārajā praksē. Tiem piemīt augsta publicitātes pakāpe, kas nodrošina caurspīdīgumu parlamentu darbā. Ārvalstu prakse liecina, ka parlamentārās izmeklēšanas vairākkārt atklāja valdošās parlamentārās koalīcijas rīcību, kas neatbilst sabiedrības interesēm. To rezultātā politiskā konjunktūra varēja mainīties par labu citiem politiskajiem spēkiem.

Jāmin parlamentāro komisiju lomu parlamentārās kontroles kontekstā. Mūsdienu parlamenta darbs nav iedomājams bez parlamentāro komisiju pienesuma. Koleģiālas institūcijas raksturs padara par neefektīvu specializētu jautājumu izskatīšanu bez iepriekšējās izskatīšanas parlamentārajā komisijā. Parlamentārās komisijas realizē ikdienas parlamentāro kontroli, iegūstot informāciju no citu valsts varas orgānu institūcijām, kā arī rīkojot publiskas debātes un veicot parlamentāro izmeklēšanu.

Atkarībā no konkrētās valsts konstitucionālā regulējuma, valsts iekārtas modeļa un citiem apstākļiem svārstījās arī parlamentāro kontroles līdzekļu izmantošanas dinamika. Piemēram, parlamentārajā demokrātijā spēcīgākais parlamentārās kontroles līdzeklis tradicionāli ir (ne)uzticības votums. Atbilstoši vispārēji akceptētai pieejai valdības darbības pamats ir parlamentārā vairākuma uzticība. Jāatzīmē, ka kopumā pastāv divas pieejas. Atbilstoši pirmajai, lai jaunizveidotā valdība varētu uzsākt darbu, ir nepieciešams attiecīgs parlamentārais balsojums par uzticības izteikšanu jaunai valdībai (pozitīvais parlamentārisms). Atbilstoši otrajai pieejai parlamentārā vairākuma uzticība jaunās valdības izveidošanas gadījumā tiek prezumēta (negatīvais parlamentārisms), kas izslēdz nepieciešamību jaunizveidotai valdībai pieprasīt parlamenta uzticības balsojumu.

20. gadsimta pirmās puses pieredze liecināja par nepieciešamību nodrošināt valdības darbības stabilitāti un minimizēt radikāli noskaņotu parlamentāro grupu iespējas izraisīt konstitucionālo krīzi vai apdraudēt tiesisku iekārtu. Risinājums tika atrasts racionālā parlamentārisma konceptā, kas mainīja likumdevējas un izpildvaras attiecību ietvaru. Pirmkārt, (ne)uzticības votums var notikt tikai ar parlamenta kvalificēta vairākuma balsojumu. Otrkārt, izsakot neuzticību valdībai, parlamentam uzreiz ir jāizsaka uzticība jaunai valdībai (konstruktīvais

neuzticības balsojums). Treškārt, notikusi pāreja no parlamentārās valdības uz kabineta valdību, kas nozīmē, ka uzticības balsojuma adresāts formāli ir valdības galva. Respektīvi, parlaments izsaka (ne)uzticību vienīgi premjerministram, nevis visiem valdības locekļiem atsevišķi. Visbeidzot racionālā parlamentārisma apstākļos pieaug prezidenta loma – prezidentam piešķirtas tiesības atlaist parlamentu, ja tajā ievēlētie politiskie spēki nevar izveidot jaunu valdību. Šobrīd vairākās Eiropas valstīs var izsekot racionālā parlamentārisma ietekmi uz nacionālām konstitūcijām. Racionālā parlamentārisma apstākļos parlamentārās kontroles kapacitāte tiek ierobežota, lai nodrošinātu stabilas valdības darbību. Tomēr jāatzīmē, ka racionālais parlamentārisms atsevišķās valstīs noveda pie situācijas, kurā valdības un premjerministri var strādāt atrauti no parlamentārā vairākuma politiskās gribas. Piemēram, Vācijā pastāv jēdziens “kanclera demokrātija”, apzīmējot spēcīgu Vācijas izpildvaras galvas pozīciju valsts varas orgānu sistēmā.³

Promocijas darba izpētes gaitā autors konstatēja, ka visās izpētītajās sistēmās neatkarīgi no impīčmenta modeļa parlamentam ir būtiska loma impīčmenta procesā. Šobrīd tiesību literatūrā vispārēji atzīti trīs impīčmenta modeļi: parlamenta modelis, parlamenta-tiesas modelis un parlamenta-plebiscīta modelis. Visos trīs gadījumos lēmumu par impīčmenta ierosināšanu pieņem parlaments vai parlamenta ieceltā institūcija (piemēram, ombuds). Noteicošais kritērijs, kas ļauj identificēt impīčmenta modeli, ir institūcija, kura ir pilnvarota pieņemt gala lēmumu impīčmenta procesā. Ja gala lēmumu impīčmenta procesā pieņem parlaments, tad impīčments ir klasificējams pēc parlamenta modeļa. Savukārt ja gala lēmuma pieņēmējs ir tiesu institūcija, tad impīčments ir klasificējams pēc parlamenta-tiesas modeļa. Visbeidzot, ja gala lēmuma pieņemšana notiek tautas nobalsošanā, tad impīčments klasificējams pēc parlamenta-plebiscīta modeļa.⁴

Pieminēšanas vērtā ir arī netiešā parlamentārā kontrole. 2016. gadā pirmo reizi Latvijas tiesību literatūrā kā atsevišķs parlamentārās kontroles paveids tika izdalīta netiešā parlamentārā kontrole.⁵ Ārvalstu tiesību un politikas zinātnes literatūrā šis institūts ir vispārēji atzīts.⁶ Netiešu parlamentāro kontroli var definēt kā parlamenta ieceltas institūcijas vai amatpersonas realizējamu uzraudzību, kas tiek veikta, balstoties parlamentārajā mandātā un kas ir saistīta ar regulāru

³ Piersig E. Reconsidering Constructive NonConfidence for Canada: Experiences from Six European Countries. *Canadian Parliamentary Review*, 2016, Vol 39, No 3 Autumn, p. 5.

⁴ Kārklīņa A. Valsts prezidenta atļaišanas regulējums Eiropas parlamentārajās republikās. Daugavpils Universitātes 53. starptautiskās zinātniskās konferences materiāli. Daugavpils Universitāte: Akadēmiskais apgāds “Saule”, 2014.

⁵ Pleps J., Kuzņecovs A. Parlamentārā kontrole Latvijas valsts iekārtā. Grām.: Parlamentārā izmeklēšana Latvijas Republikā. 1. Parlaments. Parlamentārā kontrole. Prof. Ringolda Baloža zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2016, 59. lpp.

⁶ Pelizzo R., Stapenhurst. *Parliamentary Oversight Tools. A comparative analysis*. London: Routledge, 2014, p. 30.

pārraugošās institūcijas atskaitīšanu parlamenta priekšā par paveikto darbu. Klasiski netiešu parlamentāro kontroli realizē tādas institūcijas kā parlamentārais ombuds, augstākās revīzijas institūcijas, kā arī pretkorupcijas institūcijas.⁷

Būtiski atšķirt netiešās parlamentārās kontroles institūcijas no citām specializētām pārraugošām institūcijām. Netiešās parlamentārās kontroles institūcijas ieceļ parlaments, un šādas institūcijas atskaitās parlamenta priekšā par paveikto darbu un darbojas, izmantojot ne tikai normatīvajos aktos paredzētās pilnvaras, bet arī savu autoritāti valsts varas orgānu sistēmā. Kopumā netiešā parlamentārā kontrole balstās parlamentārajā mandātā, kas pastiprina pārraugošo institūciju ietekmi uz valsts institūciju darbu.

Promocijas darba izstrādes gaitā atsevišķi tika izdalīta parlamentārā kontrole par tiesu varu. Atsevišķos avotos parlamentārā kontrole raksturota kā parlamenta pārraudzība pār politisko institūciju darbu, tas ir, primāri pār izpildvaras darbu.⁸ Tomēr impīčments kā tradicionāls parlamentārās kontrole līdzeklis var tikt vērsti arī pret tiesnešiem. Piemēram, Lietuvas Konstitūcija paredz, ka Seims var atbrīvot Augstākās tiesas un Apelācijas tiesas tiesnešus no amata impīčmenta kārtībā. Līdzīgi arī Somijas Konstitūcija paredz iespēju atbrīvot Augstākās tiesas tiesnešus no amata impīčmenta kārtībā. Parlamentārā kontrole pār tiesu varu var izpausties arī kā parlamenta tiesības iecelt, apstiprināt vai atcelt tiesnešus no amata. Piemēram, Igaunijas konstitucionālais regulējums paredz, ka Augstākās tiesas tiesnešus amatā apstiprina parlaments pēc prezidenta priekšlikuma un pārejos Augstākās tiesas tiesnešus amatā apstiprina parlaments pēc Augstākās tiesas priekšsēdētāja priekšlikuma. Lietuvā parlamenta kreatīvā funkcija attiecībā pret tiesu varu skar ne tikai Augstāko tiesu, bet arī Apelācijas tiesu, proti, Lietuvas parlaments amatā apstiprina visus Augstākās tiesas tiesnešus pēc prezidenta priekšlikuma, savukārt Apelācijas tiesas tiesnešus ieceļ amatā un izvirza apstiprināšanai pie prezidenta – parlamentārieši.

Jāsaka, ka parlamentārā kontrole pār tiesu varu demokrātisku tiesisku valstu vidū ir ļoti ierobežota, daļēji pateicoties tam, ka vairākās valstīs (jo īpaši Eiropā) tika dibinātas tieslietu padomes, kas uzstāja uz tiesu varas sargātāju.

⁷ Pelizzo R., Staphenurst. *Parliamentary Oversight Tools. A comparative analysis*. London: Routledge, 2014, p. 30.

⁸ Griglio E. *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2020, p. 6.

4. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES INSTITŪTS UN TĀ PROBLĒMJAUTĀJUMI LATVIJĀ

Latvijas valsts varas orgānu sistēma un struktūra tika izveidota, balstoties 20. gadsimta sākumā izplatītā parlamentārisma modelī. Jau Tautas padomes politiskajā platformā bija iedibināta gadsimtiem ilga Latvijas konstitucionālā parlamentārisma tradīcija, ka valdība ir politiski atbildīga parlamenta priekšā caur uzticības votuma institūtu. Lai arī Tautas padome nevar tikt uztverta kā pilnvērtīgs parlaments, Satversmes sapulces laikā un jau pēc Satversmes pieņemšanas valdība ir politiski atbildīga parlamenta priekšā.⁹

Jau pirmās neatkarības laikā Saeimas deputāti izmantoja informatīvus parlamentārās kontroles līdzekļus. Piemēram, jautājumi tika aktīvi izmantoti parlamentārajā praksē, savukārt pieprasījumu institūts kalpoja par parlamentārās opozīcijas līdzekli, kas ne tikai radīja spiedienu Ministru kabinetam, bet arī izraisīja valdības demisiju.¹⁰ Savukārt parlamentārā izmeklēšana vairākkārt atklāja trūkumus un prettiesisku rīcību izpildvaras darbā līdz pat Kārļa Ulmaņa apvērsumam 1934. gadā.¹¹

Atjaunojot neatkarību 1991. gadā, pakāpeniski tika atjaunoti demokrātiskas tiesiskas valsts institūti, tai skaitā parlamentārā kontrole. Visi Satversmes sākotnējā redakcijā paredzētie parlamentārās kontroles līdzekļi tika saglabāti un joprojām tiek izmantoti ar vairākiem papildinājumiem.

Jautājumi kā Satversmē paredzētais parlamentārās kontroles līdzeklis aktīvi tiek izmantoti Saeimas darbā, jo īpaši no opozīcijas puses. Pieprasījumu institūts savukārt tika pakļauts Saeimas kārtības rullī paredzētiem ierobežojumiem. Atbilstoši aktuālajam regulējumam pieprasījumu nodod tās adresātam vienīgi tad, ja to atbalsta Saeimas deputātu vairākums. Vienlaikus 1998. gadā koalīcijas līgumos nostiprinātā politiskā prakse aizliedz pie koalīcijas piederošiem deputātiem atbalstīt pieprasījumus. Šāds aizliegums kopš tā ieviešanas koalīcijas

⁹ Kučs A., Kusiņš G., Lazdiņš J., Pleps J. Latvijas valsts tiesību avoti. Valsts dibināšana – neatkarības atjaunošana. Dokumenti un komentāri. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2015, 55. lpp.

¹⁰ Medina L., Gailite I. Satversmes 27. panta komentāri. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. II nodaļa. Saeima. Autoru kolektīvs R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2020, 444.–445. lpp.

¹¹ Balodis R., Goldšteina S. Parlamentārās izmeklēšanas pirmajā neatkarības periodā (1926–1934). Grām.: Parlamentārā izmeklēšana Latvijas Republikā. 1. Parlaments. Parlamentārā kontrole. Prof. Ringolda Baloža zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2016, 83.–88. lpp.

līgumu tekstā ir spēkā līdz pat šī darba sagatavošanas brīdim. Tā pieprasījumu institūts faktiski tika pilnībā “paralizēts”.¹²

Parlamentārā izmeklēšana ir viens no efektīvākajiem parlamentārās kontroles līdzekļiem Latvijas konstitucionālajās tiesībās, kas ļauj atklāt trūkumus un pārkāpumus valsts pārvaldes darbā. 2003. gadā tika pieņemts atsevišķs likums, kas regulē parlamentārās izmeklēšanas komisiju darbu – Parlamentārās izmeklēšanas komisiju likums. Tajā cita starpā tika paredzēta iespēja komisijas galaziņojumam pievienot atsevišķas domas gadījumos, kad atsevišķi komisijas locekļi nepiekrīt galaziņojuma saturam. Savukārt 2015. gadā normatīvajā regulējumā tika nostiprināts, ka parlamentārās izmeklēšanas komisijas ziņojums jāpieņem ar komisijas locekļu absolūtu balsu vairākumu. Šie grozījumi būtiski paplašināja parlamentārā mazākuma iespējas pievērst sabiedrības uzmanību valsts pārvaldē pieļautajiem trūkumiem un pārkāpumiem. Vienlaikus jāatzīmē, ka līdzšinējā parlamentārās izmeklēšanas prakse lielā mērā nav sasniegusi šī institūta pamatmērķi. Satversmē paredzētā parlamentārā izmeklēšana primāri kalpo kā opozīcijas instruments attiecībā ar koalīciju un izpildvaru. Pašlaik Parlamentārās izmeklēšanas komisiju likums nenosaka skaidras prasības par komisijas darbības termiņu, izņemot vispārīgo principu. Tas nozīmē, ka, ja ierosinātāji termiņu nav paredzējuši, komisija darbojas trīs mēnešus. Ne Satversme, ne Saeimas kārtības rullis neparedz iespēju mainīt komisijas darbības ilgumu, izskatot jautājumu kopsēdē. Tomēr parlamentārā prakse apliecina, ka pastāv precedenti, kad komisijas darbības termiņš ticis būtiski samazināts, turklāt pretēji ierosinātāju gribai.

Nozīmīgu vietu parlamentārās kontroles sistēmā ieņem Saeimas komisijas. Lai gan Saeimas komisiju darbs asociējas ar likumdošanas aktivitātēm, tieši Saeimas komisijās tiek īstenota ikdienas parlamentārā kontrole. Atbilstoši Satversmes 25. pantam Saeimas komisijām ir tiesības iegūt nepieciešamo informāciju no Ministru kabineta locekļiem un pašvaldībām, lai izvērtētu izpildvaras darbību un, balstoties iegūtajās ziņās, pēc nepieciešamības izmantotu citus parlamentārās kontroles līdzekļus vai aicinātu Saeimas deputātus tos pielietot atbilstoši konstatētajiem faktiskajiem apstākļiem. Papildus minētajam, Saeimas komisijas piedalās arī kreatīvās funkcijas īstenošanā, tas ir, vairākas Saeimas komisijas izvērtē valsts amatpersonu kandidātus pirms apstiprināšanas vai ievēlēšanas Saeimas kopsēdē. Piemēram, tiesnešu amata kandidātus pirms apstiprināšanas izvērtē Saeimas Juridiskā komisija. Līdzīgi arī gadījumā, ja Saeimā izskata lēmuma projektu par valsts amatpersonas atlaišanu no amata, Saeimas komisijas sniedz savu vērtējumu par atlaišanas pamatotību, vienlaikus garantējot arī iesaistīto personu un valsts institūciju viedokļu uzklauššanu komisijas sēdē.

¹² Kuzņecovs A. Parlamentārā pieprasījuma institūta prakse un problēmjautājumi Latvijas konstitucionālajās tiesībās. Grām.: Indivīds, tiesības un tiesas: tiesību nozaru perspektīva. Latvijas Universitātes 83. starptautiskās zinātniskās konferences tiesību zinātnes rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2025, 281.–287. lpp.

Kreatīvās funkcijas īstenošanas gaitā parlaments var vienlaikus realizēt arī parlamentāro kontroli. Līdz ar to Saeimai ir tiesības pārraudzīt valsts amatpersonu atlases procesu, izmantojot apstiprināšanas institūtu, kā arī pirmstermiņā izbeigt konkrētas valsts amatpersonas pilnvaru termiņu. Tā kā Saeima ir vienīgais tiešā veidā demokrātiski leģitimētais valsts varas orgāns Latvijā, visu pārējo konstitucionālo orgānu augstākās amatpersonas amatā ievēlē vai apstiprina tieši Saeima.

Viena no spilgtākajām Saeimas kreatīvās funkcijas izpausmēm un viens no Latvijas parlamentārisma stūrakmeņiem ir Satversmes 59. pantā paredzētais uzticības votums. Uzticības votums ir regulēts Satversmē, Ministru kabineta iekārtas likumā, kā arī Saeimas kārtības rullī. Uzticība Ministru kabinetam darbības uzsākšanai ir Latvijas valdības jaunā sastāva vienīgais leģitimācijas veids. Satversmē ir īstenota pozitīvā parlamentārisma doktrīna, līdz ar to, ja tiek sastādīts jauns Ministru kabineta sastāvs, Ministru prezidenta amata kandidātam jāvēršas Saeimā ar lūgumu izteikt uzticību. Līdzīgs balsojums notiek arī gadījumā, ja esošajā Ministru kabinetā kāds ministrs ir atkāpies un Ministru prezidentam ir jāaicina cita persona ieņemt vakanto ministra amatu un attiecīgi jāvēršas pie Saeimas (un pie Valsts prezidenta) par uzticības izteikšanu atsevišķam ministram.

Neuzticība Ministru kabinetam savukārt ir visspēcīgākais parlamentārās kontroles līdzeklis Latvijas tiesību sistēmā. Saskaņā ar Satversmes noteikumiem neuzticība var tikt izteikta Ministru kabinetam kopumā vai Ministru prezidentam, tomēr abos gadījumos rezultāts ir identisks – valdība uzskatāma par demisionētu. Jāatzīmē, ka politisko seku ziņā divi balsojumi var atšķirties, jo, izsakot neuzticību Ministru kabinetam kopumā, Saeima sniedz savu politisko vērtējumu kā Ministru prezidentam, tā arī viņa vadībā strādājošajiem ministriem, savukārt neuzticības izteikšana Ministru prezidentam var ietekmēt vien valdības vadītāja politisko prestižu. Neuzticības izteikšana Ministru kabinetam vai Ministru prezidentam deleģitimizē valdību un tiesisku seku ziņā rod pamatu jauna Ministru kabineta izveidošanai. Attiecīgi uz Valsts prezidentu gulstas pienākums nominēt jaunu Ministru prezidenta amata kandidātu, kuram jāizveido jaunās valdības sastāvs un Ministru kabineta likumā noteiktajā kārtībā jāvēršas Saeimā ar lūgumu par uzticības izteikšanu.

Visbeidzot neuzticības izteikšana atsevišķam ministram faktiski ļauj Saeimai panākt tikai konkrētā ministra atlaišanu. Ministru kabineta kārtības likums paredz, ka ministru no amata var atlaist arī Ministru prezidents, kas praksē tiek izmantots biežāk. Neuzticības izteikšana atsevišķam ministram jāuztver arī kā parlamentārā kontrole pār Ministru prezidentu, jo ar šo Saeima izsaka neapmierinātību par konkrētā ministra atrašanos valdības sastāvā.

Jāatzīmē, ka uzticības votuma institūts Latvijas tiesību sistēmā ir novecojis, uz ko norādījuši vairāki tiesību zinātnieki. Satversmē realizētā parlamentārisma sistēma balstās 20. gadsimta britu un franču konstitucionālajā pieredzē, kā arī

tā laikā modernajā Veimāras republikas konstitūcijā. Mūsdienās vairākās valstīs ir akceptēta racionālā parlamentārisma doktrīna, kas būtiski modificē uzticības votuma institūtu un uzlabo valdības veidošanas procesu.

Attiecībā uz citu konstitucionālo orgānu valsts amatpersonu ievēšanu vai apstiprināšanu amatā jānorāda, ka Saeima apstiprina amatā visus tiesnešus un ģenerālprokuroru, Ministru kabineta locekļus, Valsts prezidentu, Valsts kontroles padomes locekļus, kā arī Satversmes tiesas tiesnešus. Vienīgi Valsts kontroles priekšsēdētāju nominē Saeimas deputāti, savukārt pārējo konstitucionālo orgānu valsts amatpersonas amatā nominē citas institūcijas vai amatpersonas. Tas ļauj Saeimas parlamentārajam vairākumam pārraudzīt minēto valsts amatpersonu atlases procedūru un attiecīgi apstiprināt vai neapstiprināt izvirzīto kandidātu.

Gandrīz visos gadījumos Saeima arī ir atbildīga par konstitucionālo orgānu valsts amatpersonu atbrīvošanu no amata, izņemot Satversmes tiesu un atsevišķos gadījumos Valsts prezidentu. Satversmes tiesas tiesnešus no amata faktiski atbrīvo pati Satversmes tiesa, savukārt Valsts prezidentu no amata primāri var atbrīvot Saeima, tomēr gadījumā, ja Valsts prezidents ierosina Saeimas atlaišanas procedūru un tās ietvaros rīkotā tautas nobalsošanā Pilsoņu kopums nobalso pret Saeimas atlaišanu, jāuzskata, ka Valsts prezidentu no amata atbrīvojusi Latvijas tauta. Attiecībā uz atsevišķu konstitucionālo orgānu atbrīvošanu no amata Saeimai ir jāievēro Satversmē un likumos paredzētie ierobežojumi. Piemēram, Valsts kontroles padomes locekļus Saeima var atbrīvot no amata, tikai pamatojoties uz tiesas spriedumu krimināllietā. Savukārt tiesnesi Saeima var atbrīvot no amata vienīgi, ja ir pieņemts tiesas spriedums krimināllietā par konkrētu tiesnesi vai pamatojoties uz tiesnešu disciplinārkolēģijas lēmumu. Jānorāda, ka, ja attiecībā pret tiesnesi ir pieņemts notiesājošs spriedums krimināllietā, tad Saeimai ir pienākums konkrētu tiesnesi atcelt, savukārt tiesnešu disciplinārkolēģijas lēmuma gadījumā Saeimai piemīt rīcības brīvība un Saeima var nepieņemt tiesneša atcelšanu.

Saeimas kreatīvā funkcija skar ne tikai konstitucionālos orgānus, bet arī Ministru kabinetam nepadotās iestādes (patstāvīgās iestādes) un Ministru kabinetam padotās iestādes. Patstāvīgās iestādes ir izņemtas no valsts pārvaldes iestāžu sistēmas un nav padotas Ministru kabinetam, kas uzliek likumdevējam par pienākumu izveidot efektīvu pārraudzības sistēmu par šo iestāžu darbu, kas praksē izpaužas kā parlamentārā kontrole. Šobrīd Latvijā pastāv šādas patstāvīgās iestādes: Latvijas Banka, Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (turpmāk – **SPRK**), Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome (turpmāk – **SEPLP**) Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome (turpmāk – **NEPLP**), Tiesībsarga birojs un Centrālā vēlēšanas komisija (turpmāk – **CVK**). Visu minēto iestāžu vadītājus ar politisko lēmumu apstiprina amatā Saeima, tajā pašā laikā attiecībā uz šo amatpersonu atbrīvošanu Saeimas lēmuma raksturs ir atkarīgs no speciālā regulējuma. Piemēram, Latvijas Bankas padomes locekļus, tiesībsargu, NEPLP locekļus un SPRK padomes locekļus Saeima atbrīvo no

amata ar administratīvu aktu un līdz ar to realizē parlamentāro tiesiskuma kontroli. CVK locekļus Saeima var atbrīvot no amata ar politisku lēmumu. Šādam norobežojumam ir būtiska nozīme, jo atkarībā no konkrēta lēmuma par valsts amatpersonas atbrīvošanu no amata Saeimas lēmums var tikt pakļauts tiesiskuma kontrolei tiesā. Piemēram, Latvijas Bankas padomes locekli Saeima var atbrīvot no amata vienīgi Līguma par Eiropas Savienības darbību 4. protokola 14.2. pantā paredzētajos gadījumos, un šāds lēmums var tikt apstrīdēts Eiropas Savienības Tiesā attiecībā uz Latvijas Bankas prezidentu un pārējiem Latvijas Bankas padomes locekļiem Administratīvā procesa likuma noteiktajā kārtībā.

Visbeidzot Saeima realizē parlamentāro kontroli kreatīvās funkcijas formā attiecībā uz atsevišķām Ministru kabineta padotībā esošajām iestādēm. Piemēram, Saeima apstiprina un atbrīvo no amata Nacionālo bruņoto spēku komandieri, Satversmes aizsardzības biroja direktoru un Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja direktoru.

Viena no ievērojamām parlamentārās kontroles pilnvarām Saeimas arsenālā ir finanšu kontrole. Pamatojoties uz Satversmes 66. pantu, Saeima izskata un apstiprina Ministra kabineta izstrādāto un iesniegtu valsts budžeta projektu. Valsts budžeta izskatīšana ir viena no svarīgākajām Saeimas funkcijām, kas balstās senajā tradīcijā – nav nodokļu aplikšanas bez pārstāvības (*en. – no taxation without representation*). Ar valsts budžeta izskatīšanu Saeima vienlaikus lemj arī par atkārtotās uzticības izteikšanu Ministru kabinetam, jo, ja Saeima pirmajā vai otrajā lasījumā noraida valdības izstrādāto un iesniegtu valsts budžeta projektu, tas ir pielīdzināms neuzticības izteikšanai. Šādā veidā parlamentārā kontrole ir īstenota kā finanšu kontroles līdzeklis. Savukārt Saeimas tiesības izskatīt Ministru kabineta sagatavoto norēķinu par budžeta izpildi ļauj parlamentam realizēt finanšu pēckontroli.

Parlamentārā finanšu kontrole balstās ne tikai Satversmes 66. pantā, bet arī vispārīgās parlamentārās kontroles institūtos, piemēram, ar jautājumu palīdzību parlamentārā opozīcija var noskaidrot citu izdevumu pieļaujamību, savukārt parlamentārā izmeklēšana var pakļaut pastiprinātai parlamentārai pārraudzībai konkrētu ar valsts līdzekļu izlietošanu saistītu jautājumu izskatīšanu.

Netiešā parlamentārā kontrole Latvijā ir samērā jauns tiesību institūts un pastāv vienīgi ombuda pārraudzības formā. Tiesībsargs ir Latvijas valsts varas orgānu sistēmas ombuda paraugs, kas ir apveltīts ar dažāda rakstura pārraugošajām pilnvarām. Latvijā īstenotais ombuda modelis aptver gan oriģinālā zviedru ombuda, gan klasiskā daņu ombuda elementus. Tiesībsargam ir pienākums Saeimai sniegt ikgadējus ziņojumus par paveikto darbu, kurā ir atspoguļoti arī tiesībsarga novērojumi un ieteikumi par normatīvā regulējuma atbilstību labas pārvaldes principam un cilvēktiesību standartiem. Tas ļauj tiesībsarga darbu pieskaitīt arī pie likumdošanas pēckontroles, jo tiesībsargs sniedz vērtējumu ne tikai par normatīvā regulējuma atbilstību, bet arī par tā piemērošanas praksi.

Tiesībsarga ziņošana Saeimai ir netiešās parlamentārās kontroles stūrakmens, jo tiesībsargam nav pilnvaras izdot tiesiski saistošus lēmumus. Ja valsts pārvaldes iestādes neievēro tiesībsarga rekomendācijas, tad tiesībsargam ir iespēja vērst parlamentāriešu uzmanību uz nepieciešamību ietekmēt izpildvaru atbilstoši tiesībsarga ieteikumiem. Šajos gadījumos Saeimas deputātiem, iegūstot informāciju no tiesībsarga par labas pārvaldes principa vai cilvēktiesību ievērošanu valsts pārvaldes darbā, ir iespēja ietekmēt izpildvaru, izmantojot citus parlamentārās kontroles līdzekļus.

Parlamentārā kontrole ir jo īpaši svarīga ārkārtējās situācijas un izņēmumu stāvokļa apstākļos. Tā kā izpildvara faktiski pārņem visu valsts aparātu, lai cīnītos ar ārkārtējās situācijas vai izņēmumu stāvokļa cēloņiem un sekām, Saeimas realizējamā parlamentārā kontrole šādos apstākļos ir jo īpaši svarīga. Identiski arī parlamentārā kontrole valsts aizsardzības jomā vērsta uz to, lai pakļautu izpildvaras kompetenci Satversmē paredzētajām prasībām.

Jāizdala cits būtisks Latvijas tiesību sistēmas parlamentārās kontroles līdzeklis – parlamentārā kontrole pār pašvaldību darbu. No Satversmes izrietošais pašvaldības princips paredz demokrātiski ievēlētā orgāna – pašvaldības domes – esamību. Parlamentārā kontrole pār pašvaldību darbu ir visai ierobežota un primāri izpaužas tiesiskuma kontroles formā. 2022. gadā pieņemtais (stājies spēkā 2023. gadā) Pašvaldību likums paredz visspēcīgāko parlamentārās kontroles līdzekli pār pašvaldības darbu – domes atlaišanu. Pašvaldības domes atlaišana ir ekskluzīva Saeimas kompetence un realizējama vienīgi normatīvo aktu pārkāpšanas gadījumā, kā arī, ja pašvaldības domes darbības organizācijas neatbilst Pašvaldību likuma prasībām. Tā kā šāda veida iejaukšanās pašvaldības darbībā būtiski ierobežo pašvaldības darbu, Saeima var atlaist pašvaldības domi vienīgi ar atsevišķu likumu. Papildus tam atbilstoši vispārpieņemtai konstitucionālajai praksei Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija realizē pārraudzību pār pašvaldības darbu, izmantojot likumā pieejamos tiesiskos līdzekļus, lai panāktu tiesiska stāvokļa atjaunošanu pašvaldības darbā. Ja tomēr šādas pārraudzības rezultātā pašvaldības domes darbā joprojām konstatējami būtiski Pašvaldību likuma pārkāpumi, Saeima var realizēt galējo tiesiskuma nodrošināšanas līdzekli jeb domes atlaišanu. Visbeidzot, tā kā pašvaldību domes atlaišana notiek ar atsevišķa likuma pieņemšanu, šāda Saeimas rīcība var tikt pakļauta tiesiskuma kontrolei Satversmes tiesā.

Pēdējā parlamentārās kontroles grupa, kuru autors konstatēja promocijas darba izstrādē, ir parlamentārā kontrole pār tiesu varu. Tiesu vara atšķiras no valsts varas atzaru triādes ar to, ka tā ir vienīgā vara, kuras kodols ir konkrētās jomas augsti kvalificēti speciālisti. Tiesas spriešana ir iespējama vienīgi tad, ja ir nodrošināts tiesu varas darbības pamats jeb tiesu varas neatkarība. Respektīvi, parlamentārā kontrole var nelabvēlīgi ietekmēt tiesu varas funkcionalitāti. Tajā pašā laikā līdzsvaru un atsvāru sistēma un tiesiskuma prasības ne tikai pieļauj,

bet arī pieprasa efektīvu pārraudzību pār tiesu varas darbu, lai garantētu efektīvu valsts varas orgānu darbu Satversmes ietvaros.

Parlamentārā kontrole pār tiesu varu Latvijas tiesību sistēmā izpaužas trīs veidos – tiesnešu apstiprināšana un atbrīvošana no amata Satversmes 84. panta paredzētajā kārtībā, kā arī tiesu varas finanšu kontrole.

Atbilstoši Satversmē paredzētajam kompetenču sadalījumam tieši Saeima ir atbildīga par tiesnešu korpusa leģitimitāciju caur apstiprināšanas institūtu, un otrādi, tikai Saeima var atcelt tiesnesi no amata. Ne Satversmē, ne likumā “Par tiesu varu”, ne arī citā normatīvajā aktā Saeimai nav pienākuma realizēt kreatīvo funkciju attiecībā pret tiesnešiem konkrētā veidā, kas nozīmē, ka tiesnešu apstiprināšanas pilnvaras ir klasificējamās kā parlamentārā politiskā kontrole. Tiesu varas finanšu kontrole no Saeimas puses realizējama vispārīgās parlamentārās finanšu kontroles ietvaros. Realizējot finanšu kontroli pār tiesu varu, Saeimai ir jāņem vērā arī tiesnešu statuss un atbildības apmērs, kas ir nesaraujami saistīts ar tiesu varas neatkarības principu.

5. PARLAMENTĀRĀS KONTROLES INSTITŪTA PILNVEIDOŠANAS VIRZIENI LATVIJAS TIESĪBU SISTĒMĀ

Parlamentārā kontrole ir dinamisks tiesību institūts, kam jābūt pielāgotam mūsdienu realitātēm un tiesību sistēmas attīstībai. Vienlaikus jāatzīmē, ka Latvijas konstitucionālajās tiesībās piemītošais konservatīvisms faktiski stagnē parlamentāro kontroli kā tiesību institūta attīstību. Līdz ar to autora ieskatā ir nepieciešams veikt vairākus grozījumus normatīvajā regulējumā, tai skaitā Satversmē, lai pilnveidotu parlamentāro kontroli Latvijā.

Saeimas komisiju darbības uzlabošana

Darba gaitā autors secinājis, ka pašreizējā Saeimas kārtības ruļļa noteiktā komisiju izveidošanas kārtība nenodrošina pilnvērtīgu parlamentārā mazākuma iesaisti. Balstoties uz Eiropas demokrātisko valstu konstitucionālo pieredzi un regulējumu, autors ierosina veikt grozījumus Saeimas kārtības rullī, paredzot, ka komisiju locekļi un priekšsēdētāji ir ievēlami, ievērojot proporcionalitātes principu, un ka atsevišķu komisiju priekšsēdētāju amati jārezervē parlamentārajam mazākumam.

Papildus minētajam autora ieskatā Saeimas kārtības rullī ir jānostiprina Saeimas komisiju realizējamās kontroles tvērums, kā arī attiecīgās kontroles adresātus un valsts pārvaldes atbildības jomu.

Saeimas kreatīvas funkcijas uzlabošanas iespējas

Parlamentārā kontrole attiecībā uz patstāvīgo iestāžu vadītāju atlasī ir konstitucionāli pamatota atkāpe no Satversmes 58. panta, jo šīs iestādes neatrodas Ministru kabineta padotībā. Vienlaikus autors konstatē, ka esošais regulējums paredz, ka Saeima parlamentārajā procedūrā apstiprina atsevišķu Ministru kabineta padotībā esošo iestāžu vadītājus, piemēram, Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja, Finanšu izlūkošanas dienesta, Satversmes aizsardzības biroja un Nacionālo bruņoto spēku vadītājus. Tas rada juridisku pretrunu Latvijas konstitucionālajās tiesībās.

Ministru kabineta padotības sistēma, kas izriet no Satversmes 58. panta, paredz efektīvu kontroli pār izpildvaras institūcijām, tostarp tiesības iecelt un atcelt to vadītājus, lai nodrošinātu politisko atbildību par valsts pārvaldi. Taču Ministru kabineta padotībā esošo iestāžu vadītāju apstiprināšana un atbrīvošana no amata Saeimā var apdraudēt valsts pārvaldes vienotības principu. Darbā autors konstatē, ka Saeimas pilnvaras apstiprināt un atbrīvot no amata Nacionālo bruņoto spēku komandieri un Satversmes aizsardzības biroja direktoru ir

balstītas Satversmes 67. pantā, kas piešķir Saeimai tiesības īstenot parlamentāro kontroli valsts aizsardzības jomā.

Taču Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja un Finanšu izlūkošanas dienesta vadītāju gadījumā šāda atkāpe nav konstitucionāli pamatota. Lai risinātu šo pretrunu, autors piedāvā divus risinājumus: vai nu mainīt Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja un Finanšu izlūkošanas dienesta tiesisko statusu, padarot tās par neatkarīgām iestādēm, vai arī grozīt to vadītāju apstiprināšanas kārtību, nododot šo funkciju Ministru kabinetam, bet lēmumu par atbrīvošanu no amata uzticot speciālām neatkarīgām institūcijām.

Informatīvās parlamentārās kontroles uzlabošanas iespējas

Latvijas konstitucionālajās tiesībās visaktīvāk tiek izmantoti informatīvie parlamentārās kontroles līdzekļi. Tomēr, pamatojoties uz darbā veikto salīdzinošo analīzi un Latvijas parlamentārās prakses izpēti, autors secina, ka informatīvajiem kontroles līdzekļiem nepieciešami būtiski uzlabojumi.

Pašlaik parlamentāros jautājumus iespējams adresēt Ministru kabineta locekļiem un Latvijas Bankas prezidentam. Ņemot vērā patstāvīgo iestāžu kapacitāti un nozīmīgo lomu valsts pārvaldē, kā arī Eiropas demokrātiski tiesisko valstu pieredzi, būtu lietderīgi paplašināt jautājumu adresātu loku, paredzot iespēju tos adresēt visu patstāvīgo iestāžu vadītājiem. Tas ļautu Saeimas deputātiem iegūt pilnvērtīgu informāciju par šo iestāžu darbu un vienlaikus veicinātu caurspīdīgumu valsts pārvaldē.

Pieprasījumu institūts pašreiz faktiski ir paralizēts, jo koalīcijas līgumos iekļauts aizliegums to izmantot. Tādēļ nepieciešami vairāki grozījumi Saeimas kārtības rullī, pirmkārt, jāparedz, ka lēmumu par pieprasījuma virzīšanu pieņem Saeimas priekšsēdētājs, nevis Saeima kopumā. Otrkārt, jāiekļauj pieprasījuma definīcija, kas noteiktu kritērijus priekšsēdētāja lēmumam par pieprasījuma atbilstību. Treškārt, jāpaplašina pieprasījumu adresātu loks, paredzot to iespēju arī patstāvīgo iestāžu vadītājiem, tādējādi stiprinot parlamentāro pārraudzību pār šo institūciju darbību.

Parlamentārās izmeklēšanas institūts Satversmē paredzēts kā parlamentārā mazākuma kontroles līdzeklis, un tam atbilstoši jāfunkcionē arī parlamentārajā praksē. Ņemot vērā Satversmes un Parlamentārās izmeklēšanas komisijas likuma regulējumu, mazākumam jābūt iespējai ne vien ierosināt parlamentāro izmeklēšanu, bet arī noteikt komisijas darbības termiņu. Tādēļ būtu jāprecizē likuma normas, nosakot, ka parlamentārās izmeklēšanas komisija izveidojama uz priekšlikumā noteikto laiku, bet, ja tas nav norādīts, uz trim mēnešiem. Saeimai būtu piešķiramas tiesības komisijas darbības termiņu pagarināt.

Augstākās tiesas tiesnešu apstiprināšanas kārtības uzlabošana

Satversmes 84. pants piešķir Saeimai ekskluzīvas pilnvaras iecelt tiesnešus, taču šī procedūra ir kļuvusi par formālu aktu, kurā tiesnešu amata kandidāti tiek

apstiprināti bez debatēm, piešķirot tiem tikai simbolisku demokrātisku leģitimāciju. Tieslietu padomei ir centrāla loma rajona un apgabaltiesu tiesnešu atlases procesā, un tās pārstāvis Saeimā uzstājas tiesu varas vārdā. Tomēr Augstākās tiesas tiesnešu apstiprināšana notiek vienīgi tiesu sistēmas ietvaros, kas ierobežo likumdevējvaras un tiesu varas mijiedarbību.

Likumā “Par tiesu varu” nav paredzēts mehānisms, kas veicinātu dialogu starp tiesu un likumdevēju. Augstākās tiesas tiesnešu kandidātu apstiprināšanu var ietekmēt Saeimas deputātu subjektīvie vērtējumi, kas apdraud tiesu neatkarību. Tāpat tiesu varai ir ierobežotas iespējas apstrīdēt Saeimas lēmumus, un tas vājina efektīvu mijiedarbību starp abām varām.

Autors iesaka veicināt ciešāku dialogu starp tiesu un likumdevēju, piemēram, pārņemot Lietuvas praksi, kur Augstākās tiesas tiesneša amata kandidāti tiek publiski prezentēti parlamentā. Šāda procedūra tiesu varas pārstāvjiem nodrošinātu iespēju pilnvērtīgi prezentēt kandidātus un sniegt atbildes uz deputātu jautājumiem. Lai ieviestu šo praksi un uzlabotu tiesu un likumdevēju mijiedarbību tiesnešu iecelšanas procesā, būtu nepieciešami grozījumi likumā “Par tiesu varu”.

Racionālā parlamentārisma implementēšana Satversmē

Saeimas un Ministru kabineta mijiedarbības modelis un konstitucionāli tiesiskais ietvars nav mainīts kopš Satversmes pieņemšanas. Laika periodā no Otrā pasaules kara beigām līdz PSRS sabrukumam vairākās valstīs tika attīstīta racionālā parlamentārisma koncepcija, kas būtiski uzlaboja valdības darbības dinamiku, minimizēja hronisko valdības demisiju iespēju, kā arī kopumā paugstināja izpildvaras darbības autonomiju. Latvijas tiesību zinātnē jau izteikti piedāvājumi pārņemt ārvalstu (primāri Vācijas) konstitucionālo regulējumu, lai modificētu Satversmes 59. pantā pastāvošo Ministru kabineta veidošanas procesu.

Satversmē ir nepieciešams nostiprināt racionālā parlamentārisma konceptu, kas būtiski uzlabotu Saeimas un Ministru kabineta mijiedarbību un valdības izveidošanas procesu. Lai to īstenotu, nepieciešama parēja uz kabineta valdību jeb (ne)uzticības votuma adresētam jāuzstājas tikai Ministru prezidentam, nevis Ministru kabinetam kopumā. Ārvalstu pieredze liecina, ka parēja no parlamentārās valdības uz kabineta valdību paātrina valdības veidošanas procesu, kā arī stiprina premjerministra amatu valsts varas orgānu sistēmā. Kopā minēto ir nepieciešams paredzēt, ka (ne)uzticības votums Saeimā izsakām ar absolūtu Saeimas vairākumu. Šobrīd saskaņā ar Satversmes 24. un 59. panta noteikumiem lēmumu par (ne)uzticības izteikšanu valdībai Saeima pieņem ar klātesošu deputātu absolūtu balsu vairākumu. Tas stiprinās Ministru kabineta politisko autoritāti, kā arī mazinās nestabilas koalīcijas izveidošanu parlamentā.

Racionālais parlamentārisms nav iedomājams bez konstruktīvā neuzticības votuma institūta, kas parlamentam uzliek par pienākumu vienlaikus ar

neuzticības izteikšanu valdībai izteikt uzticību jaunajai valdībai. Tas ierobežos radikāli noskaņotu Saeimas deputātu iespējas izraisīt valdības krīzi, kā arī kopumā atturēs parlamentāriešus no nepārdomātiem lēmumiem.

Racionālā parlamentārisma apstākļos dabiski pieaug valsts galvas loma. Līdzīgi arī, pārņemot racionālā parlamentārisma institūtus, būtu nepieciešami grozījumi Valsts prezidenta pilnvaru apjomā. Valsts prezidents Latvijas valsts varas orgānu sistēmā ir neitrālās varas nesējs, kam būtu jāuzstājas par konstitucionālās stabilitātes sargu un jāizmanto savas pilnvaras ārkārtējo situāciju risināšanai. Ņemot par paraugu Vācijas regulējumu, autora ieskatā nepieciešams paredzēt Valsts prezidenta tiesības atlaist Saeimu gadījumā, ja konkrētā perioda laikā Saeima nav spējīga izveidot Ministru kabinetu vai atkārtotās neuzticības ietvaros ir gāzusi valdību. Šajos apstākļos Valsts prezidentam būtu jāuzstājas par konstitucionālo arbitru, kam jāpieņem lēmumus lai panāktu labvēlīgāku politiskā konflikta risinājumu.

Impīčmenta institūta ieviešana Latvijā

Impīčments ir īpaša apsūdzības procedūra, kuras mērķis ir noteikt attiecīgās amatpersonas vainu un pārkāpuma konstatēšanas gadījumā atlaist to no amata.¹³ Latvijas publiskajā telpā vairākkārt ir izteikti priekšlikumi par nepieciešamību Satversmē ieviest impīčmenta institūtu. Impīčments ir viens no senākajiem parlamentārās kontroles līdzekļiem, kas var būtiski ietekmēt parlamenta iespējas realizēt pārraudzību pār citu valsts varas orgānu un to amatpersonu darbu.

Šobrīd valsts augstāko amatpersonu atbildība ir nodrošināta ar politiskās atbildības līdzekļiem. Piemēram, Ministru kabineta locekļu atbildība ir nodrošināta ar neuzticības votuma institūtu, kas realizējams, balstoties uz politiskiem apsvērumiem un vienīgi tad, ja par to pastāv parlamentārā vairākuma vienošanās. Valsts prezidenta atbildība ir īstenojama, balstoties Satversmes 51. pantā paredzētajā atlaišanas mehānismā. Impīčments paredz caurspīdīgu valsts amatpersonu apsūdzības izvirzīšanas un izskatīšanas procesu saistībā ar būtiskiem nodarījumiem savā darbā. Attiecīgi impīčmenta ietvaros valsts amatpersona var būt atbrīvota no amata, vienīgi pamatojoties uz juridiskiem kritērijiem, papildus tam kopā ar atbrīvošanu no amata impīčmenta kārtībā var tikt piemērots arī papildu sods. Izplatītākais sods ir ierobežojums vai aizliegums ieņemt valsts amatpersonas amatu.

No iepriekš minētajiem impīčmenta modeļiem autora ieskatā Latvijā vispiemērotākais būtu parlamenta-tiesas modelis. Tiesas dalība impīčmentā ir ne tikai vēlama, bet arī nepieciešama, ievērojot starptautisko organizāciju atziņas. Būtiski norādīt, ka parlamenta-tiesas modelis paredz ne vien tiesas dalību impīčmenta procesā, bet arī tiesas pilnvaras pieņemt galīgu lēmumu impīčmentā.

¹³ Kārklīņa A. Valsts prezidenta atlaišanas institūts. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2008, 70. lpp.

Attiecīgi šajos apstākļos parlaments kļūst par impīčmenta procesa ierosinātāju, savukārt kompetenta tiesa izvērtē, vai ir ievērota impīčmenta procedūra, vai parlamenta izvirzītā apsūdzība pret valsts amatpersonu ir pamatota un attiecīgi vai ir pamats valsts amatpersonu atbrīvot no amata.

Autora ieskatā impīčmenta apsūdzības izskatīšanai vispiemērotākā tiesu varas institūcija ir Satversmes tiesa. Valsts amatpersonas atbrīvošana no amata impīčmenta kārtībā lielākoties ir pieļaujama saistībā ar būtiskiem pārkāpumiem un nodarījumiem, piemēram, konstitūcijas pārkāpšana, svinīgā solījuma neievērošana, noziedzīgā nodarījuma izdarīšana, valsts nodevība u. tml. Satversmes tiesa savā tiesu praksē sniedz autoritatīvu Satversmes iztulkošanu, kura ir obligāta visām valsts un pašvaldību institūcijām, kā arī privātpersonām. Gadījumā, ja gala lēmuma pieņemšana impīčmenta procesā ir uzticēta citai institūcijai, varētu rasties konflikts starp Satversmes tiesas sniegto interpretāciju un impīčmenta lēmuma pieņēmējainstitūciju.

Impīčmenta normatīvajai bāzei jābūt nostiprinātai primāri Satversmē, un to attiecīgi var regulēt detalizēti likuma līmenī vai konstitucionālā ranga normatīvajā aktā. Attiecīgajā normatīvajā aktā jāiekļauj impīčmenta procesuālie noteikumi, aptverot apsūdzētās valsts amatpersonas tiesības, impīčmenta apsūdzības izvirzīšanas noteikumus un izskatīšanas kārtību Saeimā un atbildīgajā tiesu varas institūcijā.

Visbeidzot attiecīgajā normatīvajā regulējumā jāparedz ne tikai impīčmenta pamatsods jeb valsts amatpersonas atbrīvošana no amata, bet arī papildsodi. Papildsodi impīčmentā ārvalstu regulējumā lielākoties izpaužas kā aizliegums ieņemt valsts amatpersonas amatu, tomēr sodu politikai jāatbilst samērīguma principam un Satversmes 101. pantā garantētajām tiesībām pildīt valsts dienestu.

KOPSAVILKUMS

1. Parlamentārā kontrole pēc autora piedāvātās definīcijas ir ar parlamenta aktu vai parlamenta iecelto specializēto pārraugošo institūciju vai amatpersonu īstenots tiesisku pasākumu kopums attiecībā pret citu valsts varas orgānu darbu *ex ante* vai *ex post* formā, ar kuru tiek nodrošināta ārpus parlamenta esošo subjektu politiskā, tiesiskuma vai informatīvā kontrole.
2. Parlamentāro kontroli var realizēt vienīgi tāda institūcija, kura var tikt klasificēta kā parlaments. Parlaments jāuzskata par demokrātiski leģitimētu valsts institūciju, kas sastāv no ar brīvu mandātu apveltītiem tautas priekšstāvjiem, bauda lielu autonomiju no citiem valsts varas orgāniem savā darbā un ir apveltīts ar likumdošanas pilnvarām.
3. Parlamentārā kontrole izriet no parlamenta kontroles funkcijām un ir neatņemama valsts varas dalīšanas principa sastāvdaļa. Kontroles funkcija savukārt ir viens no valsts varas orgānu sistēmas darbības pamatiem, kas nodrošina efektīvu savstarpēju pārraudzību.
4. Ievērojot darbā veikto analīzi, parlamentārās kontroles robežas pilnībā balstās paša parlamenta kompetencēs, kas nozīmē, ka parlamentāro kontroli var realizēt tiktāl, ciktāl to pieļauj parlamenta kompetences, funkcijas un konstitucionālajā sistēmā realizētais varas dalīšanas modelis.
5. Darbā ir konstatēts, ka parlamentārās kontroles pamatmērķi ir 1) informācijas iegūšana (tostarp nelikumīgas rīcības atklāšana); 2) tiesiskuma un politiskās kontroles īstenošana, kas ietver arī koriģējoša un sodoša rakstura pasākumu piemērošanu; 3) caurspīdīguma nodrošināšana valsts pārvaldes darbā. Šis uzskaitījums nav izsmelošs, tomēr aptver būtiskākus parlamentārās kontroles pamatmērķus.
6. Parlamentārā kontrole var tikt īstenota kā politiskā, tiesiskuma vai informatīvā kontrole. Politiskā kontrole izpaužas politiska lēmuma formā un balstās parlamentāriešu politiskajos apsvērumos. Raksturīgs piemērs ir neuzticības balsojums, kas pilnībā ir atkarīgs no parlamentāriešu politiskās gribas. Tiesiskuma kontrole iespējama tikai tad, ja pastāv konkrēti tiesiski apstākļi, kas ļauj parlamentam pārraudzīt citu valsts varas institūciju darbību. Šī kontroles forma ir ierobežota ar tiesību normu noteiktiem saturiskiem priekšnoteikumiem. Kā piemēru var minēt impīčmentu, kas var novest pie amatpersonas atcelšanas no amata, ja tiek izdarīts ar amatu nesavienojams pārkāpums. Informatīvā kontrole ir vērsta uz informācijas iegūšanu parlamentāriešu rīcībā, lai to izmantotu citu parlamentārās kontroles līdzekļu piemērošanā vai citu parlamenta funkciju īstenošanā. Tā galvenokārt izpaužas kā jautājumi, pieprasījumi vai parlamentārās izmeklēšanas uzsākšana.

7. Atsevišķi no tiešās parlamentārās kontroles izšķirama arī netiešā parlamentārā kontrole, kas tiek īstenota ar parlamenta ieceltu institūciju vai amatpersonu starpniecību. Šīs institūcijas vai amatpersonas pilda savas funkcijas parlamenta vārdā un regulāri sniedz atskaites parlamentam, tādējādi nodrošinot parlamentāriešiem nepieciešamo informāciju citu parlamenta funkciju un kontroles mehānismu īstenošanai. Raksturīgākais netiešās parlamentārās kontroles piemērs ir parlamentārais ombuds.
8. Parlamentārās kontroles adresātu (objektu) tvērumā tradicionāli ietilpst visa izpildvara – gan parlamenta apstiprinātā valdība, gan patstāvīgās iestādes, kas atrodas ārpus vispārējās valsts pārvaldes padotības sistēmas. Parlamentārās kontroles robežas pilnībā balstās paša parlamenta kompetencē, tādēļ arī tiesu vara un privāto tiesību subjekti noteiktos gadījumos var tikt pakļauti parlamentārajai kontrolei. Tomēr, ievērojot tiesu varas neatkarības principu, parlamentam ir jāatturas no jebkāda politiska spiediena izdarīšanas uz tiesu varas amatpersonām, un parlamentārā kontrole pār tām īstenojama tikai kā galējs un objektīvi pamatots līdzeklis. Attiecībā uz parlamentāro kontroli privātajā sektorā darbā secināts, ka informatīvās parlamentārās kontroles forma – parlamentārā izmeklēšana – ir pieļaujama, ja tās mērķis ir valstiski nozīmīgas informācijas iegūšana. Šādā gadījumā tā var kalpot kā citu parlamenta funkciju (piemēram, likumdošanas) īstenošanu atbalstošs mehānisms, tomēr tai jābūt samērīgai, lai netiktu nepamatoti ierobežotas privātpersonu civiltiesības.
9. Vēsturiski parlamentārā kontrole kā konstitucionālo tiesību institūts izveidojies britu parlamentārisma attīstības rezultātā. Parlamenta un Anglijas monarha (vēlāk Apvienotās Karalistes) politiskās konkurences dēļ parlamentārā kontrole kļuvis par parlamentāriešu līdzekli pret karaļa iecelto amatpersonu darbību. Tādi parlamentārās kontroles līdzekļi kā jautājumi, pieprasījumi, impīčmenta un (ne)uzticības votums tika izveidoti Anglijas un vēlāk Apvienotās Karalistes parlamentārajā praksē. 18. gadsimta beigās un 19. gadsimtā notika parlamentārās kontroles institūta pārņemšana citās Eiropas valstīs – Francijā, Zviedrijā, Dānijā, Vācijā un citur.
10. 20. gadsimta sākumā parlamentārās kontroles institūts pastāvēja gandrīz visās Eiropas demokrātiskajās valstīs. Parlamenta pilnvaras īstent uzraudzību pār valdības darbu tika uzskatītas par neatņemamu modernas tiesiskās valsts pazīmi. Vienlaikus vairāku Eiropas valstu pieredze atklāja vairākus trūkumus parlamentārās valsts iekārtas formā, tai skaitā arī parlamentārās kontroles sistēmā. Pēc Otrā pasaules kara parlamentārisma koncepts tika modificēts un parlamentārās kontroles institūts būtiski modificēts un pilnveidots, kas rezultētājās racionālā parlamentārisma koncepta izveidošanā.
11. Salīdzinošā analīze liecina, ka mūsdienās parlamentārā kontrole ir sastopama visu demokrātisku tiesisku valstu konstitūcijās un parlamentārajā praksē. Jautājumi, pieprasījumi un parlamentārās izmeklēšanas komisijas

- pastāv visās valstīs ar parlamentāro iekārtas formu, savukārt prezidentālajās demokrātijās parlamentārieši parlamentāro izmeklēšanu biežāk izmanto kā valdības kritizēšanas līdzekli.
12. Informatīvā parlamentārā kontrole ir visbiežāk īstenojamais parlamentārās kontroles paveids demokrātisku tiesisku Eiropas valsts vidū. Tie aptver jautājumus, pieprasījumu un parlamentāro izmeklēšanu. Tieši parlamentārā izmeklēšana kalpojusi kā viens no ietekmīgākiem parlamentārās kontroles līdzekļiem pret izpildvaru, ar kura palīdzību vairākkārt atklāti valsts amatpersonu pārkāpumi.
 13. Parlaments, jo īpaši parlamentārajās demokrātijās, aktīvi iesaistās valsts amatpersonu iecelšanā amatā un atbrīvošanā no amata, realizējot kreatīvo kontroli. Tas var izpausties kā parlamenta balsojums par konkrētās institūcijas vadītāja apstiprināšanu amatā vai atbrīvošanu no amata ar parlamenta aktu, bet arī komplicētākā veidā – impīčmenta, kā arī (ne)uzticības votuma formā.
 14. Sekojot Vācijas konstitucionālajai pieredzei, vairākās valstīs tika implementēts racionālā parlamentārisma institūts. Tas paredz parlamenta pilnvaru ierobežojumu, lai novērstu valdības krīzi. Racionālā parlamentārisma koncepts paredz parēju no parlamentārās valdības uz kabineta valdību, (ne)uzticības votuma izteikšanas apgrūtināšanu ar lielāka balsu skaita prasību parlamentā, kā arī ar konstruktīvā neuzticības votuma institūtu. Racionālais parlamentārisms faktiski ierobežo parlamentāro kontroli, lai novērstu radikāli noskaņotu parlamentāro frakciju iespējas izraisīt valdības krīzi valstī.
 15. Deleģētās likumdošanas kontrole pastāv visās Eiropas valstīs, kur ir atzīta ārpus parlamenta esošo iestāžu tiesības izdot normatīvus aktus likumdošanas procedūrā. Šajos gadījumos parlaments ir apveltīts ar tiesībām pārraudzīt šādu izpildvaras funkciju tiesiskuma kontroli, nodrošinot konstitūcijā paredzēto valsts varas dalīšanu.
 16. Finanšu kontrole ir viena no parlamenta funkcijām, kas ietver arī parlamentārās kontroles elementus. Darbā konstatēts, ka tiesiskuma, politiskās un informatīvās kontroles ietvaros parlaments var īstenot arī finanšu kontroli. Līdz ar to parlamentārā kontrole, līdzīgi kā parlamenta kreatīvā funkcija, var kalpot par līdzekli citu parlamenta funkciju īstenošanas nodrošināšanai. Finanšu kontroles kontekstā īpaši nozīmīga ir informatīvās kontroles izmantošana, kā arī neuzticības balsojums, kas var tikt izteikts, ja valsts budžeta apstiprināšanas process norit neveiksmīgi.
 17. Netiešā parlamentārā kontrole ir viens no mūsdienu konstitucionālo tiesību modernākajiem institūtiem. Tā paredz, ka parlamenta ieceltas institūcijas vai valsts amatpersonas īsteno pārraudzību pār citu valsts varas orgānu darbību parlamenta vārdā. Par tipiskiem netiešās parlamentārās kontroles subjektiem tiek uzskatīti parlamentārie ombudi un valsts augstākās audita

institūcijas. Šīs institūcijas var tikt kvalificētas kā netiešās parlamentārās kontroles īstenotājas vienīgi tad, ja pastāv cieša institucionāla saikne ar parlamentu, proti, ja to vadītājus amatā ieceļ parlaments, ja tām ir pienākums sniegt atskaites parlamenta priekšā un ja pārraudzība tiek veikta ciešā sadarbībā ar parlamentu.

18. Parlamentārā kontrole salīdzinošā kontekstā var izpausties vairākās formās un lielākoties ir vērsta attiecībā pret izpildvaru. Savukārt parlamentārā kontrole pār tiesu varu mūsdienu konstitucionālajās tiesībās ir maz apskatīta. Tā kā parlamentārā kontrole politiskajā literatūrā ir definēta kā pārraudzība pār politisko institūciju darbu, ir sastopami gadījumi, kad tiesu vara ir izslēgta no parlamentārās kontroles subjektu loka. Tajā pašā laikā varas dalīšanas princips paredz visu valsts varas orgānu savstarpējo pārraudzību. Pretējs secinājums nozīmētu, ka tiesu vara ir izslēgta no līdzsvaru un atsvaru sistēmas. Attiecīgi tiesu vara arī uzskatāma par parlamentārās kontroles subjektu, tomēr jāatzīmē, ka, lai negrautu tiesu varas neatkarību, parlamentārajai kontrolei pār tiesu varu jābūt īstenotai vienīgi tiesiskuma kontroles formā.
19. Parlamentārā kontrole Latvijas valsts iekārtā pastāv kopš dibināšanas laikiem. Jau pirmajā un otrajā Latvijas pagaidu Satversmē ir paredzēts neuzticības votuma institūts parlamentārās iekārtas darbības pamats un vienlaikus spēcīgākais parlamentārās kontroles līdzeklis. Ar Satversmes pieņemšanu un spēkā stāšanos Latvijas valsts iekārtā pastāvēja tradicionālie parlamentārās kontroles līdzekļi: jautājumi, pieprasījumi, parlamentārā izmeklēšana, finanšu kontrole, kā arī kreatīvā funkcija. Pirmās neatkarības laikā Saeima aktīvi izmantoja parlamentārās kontroles līdzekļus, lai pārraudzītu Ministru kabineta darbību, un parlamentārā opozīcija atsevišķos gadījumos panāca arī valdības demisiju.
20. Pēc neatkarības atjaunošanas tika atjaunota arī ar Satversmi nostiprināta parlamentārā iekārta. Neskatoties, ka Satversmē paredzētā parlamentārās kontroles sistēma balstīta 20. gadsimta sākuma britu un franču parlamentārajā pieredzē, Latvijas normatīvais regulējums nav piedzīvojis būtiskas izmaiņas. Parlamentārās kontroles līdzekļu tvērums tika papildināts ar ombuda realizējamo netiešu parlamentāro kontroli, kā arī tika paplašināts Saeimas kreatīvās funkcijas piemērošanas loks. Papildus tam parlamentāra kontrole pār pašvaldību darbu mūsdienās ir vairāk izteikta un var izpausties kā pašvaldību domes atļaišana.
21. Parlamentārā kontrole Latvijas tiesību sistēmā aptver visus tradicionālos parlamentārās kontroles līdzekļus: informatīvā parlamentārā kontrole (jautājumi, pieprasījumi un parlamentārā izmeklēšana); parlamentārā kontrole, kura realizējama kreatīvas funkcijas ietvaros (valsts amatpersonu apstiprināšana, atbrīvošana no amata, tostarp (ne)uzticības votums); finanšu kontrole; Saeimas komisiju realizējama parlamentārā kontrole; Saeimas realizējamā

- finanšu kontrole; netiešā parlamentārā kontrole; parlamentārā kontrole ārkārtējās situācijas un izņēmumu stāvokļa apstākļos; parlamentārā kontrole valsts aizsardzības jomā; kā arī parlamentārā kontrole pār pašvaldību darbu.
22. Darbā secināts, ka parlamentārās kontroles institūts Latvijā balstīts uz 20. gadsimta sākuma konstitucionālo tiesību teorijas pamatprincipiem un pēc neatkarības atjaunošanas netika būtiski papildināts.
 23. Informatīvā parlamentārā kontrole Latvijas parlamentārajā praksē ir visbiežāk izmantojamais parlamentārās kontroles līdzeklis. Jautājumi tiek aktīvi uzdoti Ministru kabineta locekļiem, savukārt parlamentārā izmeklēšana vairākkārt atklājusi trūkumus valsts pārvaldes darbā. Īpašu uzmanību izpelnās parlamentārā izmeklēšana, kuru kopš 2003. gada regulē atsevišķs likums.
 24. Parlamentārā kontrole, ko Saeima īsteno kreatīvās funkcijas formā līdztekus informatīvajai parlamentārajai kontrolei, ir viens no biežāk izmantotajiem un ietekmīgākajiem parlamentārās kontroles līdzekļiem. Saeima ir atbildīga par visu pārējo konstitucionālo orgānu (izņemot Pilsoņu kopumu) izveidošanu un tādējādi var īstenot pārraudzību pār valsts amatpersonu atlasī, kā arī lemt par šo amatpersonu atbrīvošanu no amata pirms termiņa beigām. Darbā ir secināts, ka līdz ar konstitucionālo orgānu amatpersonām Saeimai ir arī atbildība par patstāvīgo iestāžu vadītāju atlases pārraudzību un atcelšanu no amata. Visbeidzot Saeimas kompetencē ietilpst arī atsevišķu valsts pārvaldes iestāžu vadītāju, piemēram, Satversmes aizsardzības biroja, Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja un Finanšu izlūkošanas dienesta, apstiprināšana amatā un atbrīvošana no amata.
 25. Uzticība Ministru kabinetam ir Latvijas parlamentārisma stūrakmens, kas nodrošina valdības politisko atbildību Saeimas priekšā. Vienlaikus jāatzīst, ka (ne)uzticības votums atbilstoši Satversmei ir ievērojami novecojis un neaptver racionālā parlamentārisma pamatprincipus. Tā rezultātā Ministru kabinets var tikt izveidots vai gāzts ar vienkāršu balsu vairākumu.
 26. Latvijas tiesību sistēmā pastāv parlamentārā kontrole pār tiesu varu, kas izpaužas kā tiesu varas amatpersonu apstiprināšana un atbrīvošana no amata, kā arī tiesu varas finanšu kontrole. Saeimas kreatīvās funkcijas īstenošana, kas skar tiesu varas amatpersonu apstiprināšanu un atbrīvošanu no amata, pēdējos gados izraisīja vairākas diskusijas tiesību speciālistu aprindās, jo saskaņā ar Satversmes noteikumiem Saeima apstiprina tiesnešus ar politisku lēmumu. Tas noveda pie vairākām diskusijām par tiesu varas neatkarības respektēšanu Latvijā. Tiesu varas finanšu kontrole Latvijā šobrīd tiek pilnveidota, balstoties starptautisko organizāciju ieteikumos, kā arī Satversmes tiesas judikatūrā, tomēr tā tiek realizēta vispārīgās parlamentārās finanšu kontroles ietvaros.
 27. Promocijas darbā ir identificēti vairāki būtiski problēmjautājumi, kas saistīti ar parlamentārās kontroles institūta piemērošanu. Pirmkārt, nepieciešams

pilnveidot Saeimas komisiju izveides pamatprincipus, nodrošinot parlamentārā mazākuma efektīvu dalību komisiju darbā un precizējot to kompetenci parlamentārās kontroles jomā. Otrkārt, jāpilnveido parlamentārā kontrole pār valsts pārvaldes iestāžu vadītāju atlasī, lai nodrošinātu atbilstību Satversmes 58. pantam. Treškārt, nepieciešams uzlabot informatīvos parlamentārās kontroles līdzekļus, paplašinot to adresātu loku un palielinot efektivitāti. Ceturtkārt, Satversmē būtu jāievieš racionālā parlamentārisma koncepts, kas samazinātu valdības krīžu risku un uzlabotu valdības veidošanas procesu. Piektkārt, nepieciešams paredzēt impīčmenta institūtu, kas dotu Saeimai plašākas iespējas saukt pie atbildības valsts amatpersonas, ja tās pieļāvušas ar amatu nesavienojamas darbības. Visbeidzot, jāpilnveido Augstākās tiesas tiesnešu amata kandidātu atlases un apstiprināšanas procedūra, lai nodrošinātu efektīvāku tiesu varas pārstāvniecību Saeimā.



UNIVERSITY OF
LATVIA

FACULTY OF LAW

Aleksandrs Kuzņecovs

**THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARY
CONTROL: SCOPE, GENESIS AND
COMPARATIVE ANALYSIS**

SUMMARY OF DOCTORAL THESIS

Submitted for the degree of Doctor of Science (Ph.D.)
in Legal Science
Subfield of Constitutional and Administrative Law

Riga 2026

The present doctoral thesis was developed at the Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, University of Latvia, in the time-frame between 2020 and 2025.

The research is financed by: Project No 5.2.1.1.i.0/2/24/I/CFLA/007 “Internal and External Consolidation of the University of Latvia” of the second round of the Consolidation and Governance Change Implementation Grants within Investment 5.2.1.1.i “Research, Development and Consolidation Grants” under Reform 5.2.1.r “Higher Education and Science Excellence and Governance Reform” of Reform and Investment Strand 5.2 of the Latvian Recovery and Resilience Mechanism Plan “Ensuring Change in the Governance Model of Higher Education Institutions”.



Funded by
the European Union
NextGenerationEU



2027
National
Development Plan

The thesis consists of an abstract, five chapters, a summary, and a list of references (sources of literature).

Form of the thesis: doctoral dissertation in the field of law, sub-field of constitutional law.

Scientific supervisor of the thesis: prof. *Dr. iur.* **Ringolds Balodis**.

Reviewers:

- 1) Assistant prof., *Dr. iur.* **Erlens Kalniņš**, University of Latvia;
- 2) Prof., *Dr. iur.* **Jānis Grasis**, Riga Stradiņš University;
- 3) Prof., *Dr. iur.* **Haroldas Šinkūnas**, Vilnius University, Lithuania.

The doctoral thesis defence will take place on 5 March 2026 at the public session of the Promotion Council in Science of Law, University of Latvia, Faculty of Law, Raina Boulevard 19, Riga.

It is possible to get acquainted with the doctoral thesis and its summary at the library of the University of Latvia, Faculty of Law, Raina Boulevard 19, Riga.

Chairman of the Promotion Council in Science of Law
of the University of Latvia _____ / prof. *Dr. iur.* Jānis Kārklīņš /

Secretary of the Promotion Council _____ / Agnese Šteinberga /

© University of Latvia, 2026

© Aleksandrs Kuzņecovs, 2026

ISBN 978-9934-36-524-9

ISBN 978-9934-36-525-6 (PDF)

ANNOTATION

Parliamentary control as a function of parliament is an essential element of a democratic state governed by the rule of law, ensuring the effective operation of the separation of powers. As the highest body of popular representation, parliament is obliged, on behalf of the people, to exercise democratic supervision over public administration. However, the place and role of parliamentary control as an institute of constitutional law in the contemporary Latvian legal system and political practice have been examined only to a limited and fragmented extent. Although parliamentary control is commonly perceived in public discourse as self-evident, its concept and forms have not yet been subjected to comprehensive analysis in legal doctrine.

The aim of the thesis is to provide a scientifically grounded explanation of the concept of parliamentary control, to systematize its forms and types, and to examine the practice of parliamentary oversight in Latvia and abroad. In the course of the research, the author concludes that parliamentary control may be defined as a set of legal measures carried out either by an act of parliament or by specialised supervisory institutions or officials appointed by parliament, directed at the activities of other state authorities in either an *ex ante* or *ex post* form, through which political, legality, or informative control is exercised over entities operating outside parliament.

The thesis identifies the principal modes and forms of parliamentary control on the basis of imperative analysis. In general, parliamentary control may manifest as a process of obtaining information, including through questions, interpellations, and parliamentary investigations, which may evolve into political pressure on the executive or other state institutions. Additionally, parliamentary control may be exercised through the appointment or dismissal of public officials, including impeachment or votes of (no) confidence.

Through comparative analysis, the thesis concludes that the development of the institute of parliamentary control has been accompanied by significant changes in the dynamics of political life. These changes have been primarily influenced by the development of modern parliamentarism and constitutional jurisprudence. For example, in Germany, the introduction of the concept of rationalized parliamentarism into constitutional regulation has substantially strengthened governmental autonomy while simultaneously promoting the development of political culture. In contrast, Latvia's system of parliamentary control largely preserves tendencies characteristic of the early twentieth century, demonstrating the need to improve the existing legal framework and, at the same time, to further develop parliamentary practice in Latvia.

TABLE OF CONTENTS

ANNOTATION	39
INTRODUCTION	41
Relevance of the research	42
The aim of the doctoral thesis	43
Structure and scope of the doctoral thesis	44
Description of research methods	44
Relevance and novelty of the thesis topic	45
Approval of the results of the doctoral thesis	45
1. THE DEFINITION OF THE PARLIAMENTARY CONTROL	47
2. THE GENESIS AND HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARY CONTROL	52
3. THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARY CONTROL IN COMPARATIVE CONTEXT	54
4. THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARY CONTROL AND ITS PROBLEMATIC ISSUES IN LATVIA	58
5. DIRECTIONS FOR IMPROVING THE PARLIAMENTARY CONTROL INSTITUTE IN THE LATVIAN LEGAL SYSTEM ...	65
SUMMARY	71
SOURCES	77

INTRODUCTION

Parliamentary control as a function of parliament is an integral element of a democratic state governed by the rule of law, ensuring the effective functioning of the separation of powers. As the highest representative body of the people, parliament must, on behalf of the people, exercise democratic oversight over the public administration as a whole. Parliamentary control combines democratic control exercised by the representatives of the people, political control over political institutions and officials, and the legality control. By its nature and form, this unique instrument of control within modern constitutionalism serves as a consolidating factor for the political and constitutional system, as well as a promoter of legality and democratic pluralism. The capacity and effectiveness of parliamentary control also serve as an essential indicator of the level of democracy and the well-being of the state and society.

The aim of the thesis is to provide a scientifically grounded definition of the concept of parliamentary control, to systematize its forms and types, and to examine the practice of applying parliamentary control in Latvia and other countries. In the course of preparing the thesis, the author has concluded that parliamentary control may be defined as a set of lawful measures implemented by an act of parliament or by specialized supervisory institutions or officials appointed by the parliament, directed towards the activities of other state authorities in either an *ex ante* or *ex post* form, through which political, legality or informative control is exercised over entities operating outside the parliament.

The thesis identifies the fundamental forms of parliamentary control based on comparative analysis as well as doctrinal insights. In general, parliamentary control may manifest in the following forms: 1) informative control, the purpose of which is the acquisition of information within the parliamentary procedure; 2) political control, which, within the framework of the legal system, functions as a means of reinforcing political influence over political institutions and officeholders; 3) legality control, which is entirely based on legal criteria established by legal norms. Parliamentary control may overlap with other parliamentary functions, such as budgetary powers or the creative function. In such cases, parliamentary control may serve as a means of reinforcing the exercise of parliamentary functions – for instance, as a vote of no confidence in the event of the rejection of a draft budget law prepared by the government.

In the course of an in-depth analysis of the institution of parliamentary control, the author has reached the conclusion that the main objectives of parliamentary control are: 1) the acquisition of information (including the detection of unlawful conduct); 2) the implementation of legality and

political control, which also encompasses the application of corrective and punitive measures; and 3) the ensuring of transparency in the work of public administration. This enumeration is not exhaustive but reveals the essence of parliamentary control.

Through comparative analysis, the thesis concludes that parliamentary control is a widely applied institute of constitutional law among European democratic states governed by the rule of law. It serves as one of the main tools for ensuring the political accountability of the executive, as well as a mechanism for promoting transparency in the functioning of public administration. The institute of parliamentary control in Latvia is almost entirely based on the regulation established at the beginning of the 20th century, which requires improvement in light of the experience of European democratic states governed by the rule of law and contemporary doctrinal insights.

The conclusions of the thesis set out six proposals, which encompass the improvement of the work of the Saeima committees, the enhancement of the selection process for the heads of institutions subordinate to the Cabinet of Ministers, the refinement of informational means of parliamentary control, the improvement of the procedure for selecting judges of the Supreme Court, the modification of the Latvian system of public administration in accordance with the model of rational parliamentarism, as well as the introduction of the institution of impeachment into the Latvian legal framework.

Relevance of the research

The institute of parliamentary control is one of the oldest and most widespread institutes of constitutionalism, ensuring the proper functioning of the system of separation of powers and the right of the representative body of the people to supervise the activities of state authorities. The concept of parliamentary control in constitutional law is a self-evident phenomenon, although legal literature rarely provides a definition of this institute, limiting itself to fragmentary explanations. At the same time, the role and place of the parliament in modern constitutionalism change in line with new ideas and theories in constitutional law and political science. The parliament has been, and continues to be, one of the cornerstones of democracy, ensuring the representation of the political will of the citizens. However, political will cannot be directed against constitutional foundations and the very idea of the rule of law; therefore, a comprehensive legal framework within which the parliament operates and exercises its powers, including parliamentary control, is essential for the functioning of a state governed by the rule of law.

The parliament is a political institution that operates on the basis of decisions made by politicians and in accordance with political norms. At the same

time, the parliament must promote the observance of the rule of law within the system of state authorities and must be endowed with appropriate tool to detect deficiencies or unlawful actions in public administration, as well as to remedy them and apply corresponding sanctions. Thus, parliamentary control is not only a prerogative of the parliament but also one of the preconditions for the stability of the political and constitutional system.

In order to identify the concept, manifestations, and legal construction of parliamentary control, it is necessary to develop an understanding of the foundations of parliamentary activity and the factors influencing it. This understanding is to be sought not only within the doctrine of constitutional and comparative constitutional law but also in legal history and political science. It is also essential to distinguish the institute of constitutional law from the concepts of political science, which partially overlap but do not allow for a full disclosure of the legal dimension of parliamentary control.

The aim of the doctoral thesis

The aim of the thesis is to provide a definition and manifestations of parliamentary control in order to achieve a comprehensive understanding of the role and the boundaries of its implications within contemporary constitutional law, and to identify solutions to the problems related to the institute of parliamentary control. Five research tasks derive from this aim.

- The first task is to clarify the concept of parliamentary control in order to determine its objectives, limits, scope, forms of manifestation, and the specifics of its application.
- The second task is to study the genesis of parliamentary control in order to understand its original idea and purpose, as well as the legal scope of this institute and its influence on the development of the parliament as an organ of state power.
- The third task is to conduct a comparative analysis of the institute of parliamentary control, examining its manifestations, types, and application practices in a comparative context.
- The fourth task is to examine the institute of parliamentary control within the Latvian legal framework, in order to understand the practice and specific features of its application in Latvia, as well as to identify current problem areas.
- The fifth task is to assess what solutions are necessary to improve the functioning of the institute of parliamentary control within the Latvian legal framework, based on the analysis carried out in the thesis.

Structure and scope of the doctoral thesis

The structure of the thesis has been developed in accordance with the above-mentioned tasks. The thesis begins with an analysis of the concept and theoretical foundations of parliamentary control (Chapter I). This is followed by an examination of the genesis and historical development of the institute of parliamentary control (Chapter II). Thereafter, a comparative analysis of the institute of parliamentary control in European democratic states governed by the rule of law is conducted (Chapter III). The first three chapters form a unified whole in which the theoretical aspects, historical development, and genesis of parliamentary control, as well as its manifestations and application practices in foreign jurisdictions, are described. Drawing on the knowledge obtained in the first chapters, the normative basis and the practice of applying the institute of parliamentary control within the Latvian legal framework are examined (Chapter IV). Finally, the thesis addresses the problematic aspects of the institute of parliamentary control in Latvian law and, based on the analysis carried out in the thesis, puts forward proposals for the improvement and enhancement of the institute of parliamentary control (Chapter V). The total volume of the thesis is 249 pages.

Description of research methods

The main research methods used in the thesis are primarily associated with the application of the analytical method, comparative method, historical method, inductive method, and deductive method. The analytical method is an important tool in the study of legal sources, encompassing the analysis of legal acts, judicial practice, case law, scholarly works, and published materials. The comparative method is one of the most significant methods employed in the preparation of the doctoral thesis, through which the usage of the concept of parliamentary control in different languages has been examined, differences between various forms of parliamentary control have been evaluated, and the insights of Latvian and foreign legal scholars have been analyzed and compared. The historical method has been applied within the framework of the thesis to examine findings from legal history and to conduct a historical analysis of both foreign and Latvian national regulations. The inductive method has been used to derive abstract theses from specific findings, which are then generalized to formulate the constitutive elements of the institute of parliamentary control. The deductive method has been applied in the thesis to extract individual elements from general concepts, which is necessary for the study of the application practices of the institute of parliamentary control.

Relevance and novelty of the thesis topic

The thesis is scientifically topical, as it provides a comprehensive examination of the meaning and essence of the institute of parliamentary control, as well as the means of parliamentary control within the Latvian legal framework and in the context of comparative constitutional law. The institute of parliamentary control has been little studied in legal literature, both in Latvia and abroad, which gives the thesis theoretical and practical significance both domestically and internationally.

In Latvian legal scholarship, this work represents the first study to compile the scientific insights on the institute of parliamentary control, as well as to examine in detail its manifestations and related problem areas in Latvia and abroad. Accordingly, the thesis will be particularly useful for constitutional law scholars, as well as specialists and politicians working in state and municipal institutions.

Approval of the results of the doctoral thesis

Several of the findings expressed in this work are included in the following scientific publications by the author:

1. Pleps J., Kuzņecovs A. Parliamentary Control in Latvian State's System. In: Parliamentary Investigation in the Republic of Latvia. 1. Parliament. Parliamentary Control. Edited by prof. R. Balodis. Riga: Latvijas Vēstnesis, 2016, pp. 53–78.
2. Kuzņecovs A. The Genesis and Historical Development of the Institute of Parliamentary Control. *Jurista Vārds*, 2016. 1 November, Nr. 44 (947).
3. Kuzņecovs A. Commentary of article 5 of the Constitution. In: Commentary of Constitution of the Republic of Latvia. Chapter II. Saeima. A team of authors under the scientific supervision of Prof. R. Balodis. Riga: Latvijas Vēstnesis, 2020, pp. 59–79.
4. Peculiarities and Problems of Implementing Parliamentary Control During the Covid-19 Pandemic. In: Collection of research papers of the 79th International Scientific Conference of the University of Latvia. Riga: University of Latvia Press, 2021, pp. 467–473.
5. Kuzņecovs A. Parliamentary Control in Bank Sector. In: The Constitution of the Republic of Latvia – 100. Collection of research papers of the 80th International Scientific Conference of the University of Latvia. Riga: University of Latvia Press, 2022, pp. 409–416.
6. Kuzņecovs A. Significance of Parliamentary Control in Protection of Basic Rights. In: Admissibility and Justifiability of Restrictions of Rights in a Democratic State Governed by the Rule of Law. Article collection in

legal science, the 81st international scientific conference of the University of Latvia. Riga: The University of Latvia Press, 2023, pp. 282–288.

7. Kuzņecovs A. Practice of Parliamentary Interpellation Institute and its Issues in Latvian Constitutional Law. In: Individual, Law, and Courts: Perspectives of Legal Areas. Proceedings in Legal Science of the 83rd International Scientific Conference of the University of Latvia. Riga: UL Academic Press, 2025, pp. 281–287.
8. Balodis R., Kuzņecovs A. The Scope and Boundaries of the Parliamentary Inquiry According to the Latvian Constitutionalism. Journal of the University of Latvia. Law, 19, 2025, 120–132.

1. THE DEFINITION OF THE PARLIAMENTARY CONTROL

Parliamentary control is one of the oldest institutes of constitutional law. Since the very origins of parliamentarism and the concept of the rule of law, parliamentary control has been an integral component of a democratic state governed by the rule of law—essential both for the existence of a democratic system and for the effective functioning of the rule-of-law framework and the separation of powers derived from it.

In Latvian legal literature, parliamentary control has been defined as a set of lawful measures that the parliament, within the scope of its competence, implements *ex officio* or by exercising discretionary authority, directly or indirectly, in relation to executive institutions in order to influence their activities in a desired direction.¹ In foreign political literature, parliamentary control is defined as activity performed by the Parliament to control the action of another political body, enforce its statutory or general accountability, and adopt any necessary measures to restore infringed public interests.² The thesis puts forward the hypothesis that parliamentary control can be defined as a set of legal measures carried out either by an act of parliament or by specialised supervisory institutions or officials appointed by parliament, directed at the activities of other state authorities in either an *ex ante* or *ex post* form, through which political, legality, or informative control is exercised over state entities operating outside parliament.

The concept of parliamentary control proposed in the thesis can be divided into two parts: the institutional aspect, which encompasses the institution implementing parliamentary control, namely the parliament; and the functional aspect, which encompasses control and the measures associated with it. Within the framework of the doctoral thesis, the author has identified the constitutive elements of the concept of parliament, which are the parliament's democratic legitimacy, legislative function, autonomy, representative role, and traditional structural units (commissions). In addition, the thesis recognizes that the institutional aspect of the concept of parliamentary control also includes indirect parliamentary control institutions, such as parliamentary ombudsmen,

¹ Pleps J., Kuzņecovs A. Parliamentary Control in Latvian State's System. In: Parliamentary Investigation in the Republic of Latvia. 1. Parliament. Parliamentary Control. Edited by prof. R. Balodis. Riga: Latvijas Vēstnesis, 2016, p. 59.

² Griglio E. Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe. Oxford: Hart Publishing, 2020, p. 8.

who exercise oversight over the system of state authorities on behalf of the parliament. The functional aspect of the concept of parliamentary control characterizes control as one of the core functions of public institutions, as well as a distinct parliamentary function, its objectives, main forms, and the scope of discretionary authority.

The parliament, by its nature and essence, is a state authority elected by direct vote, which means that the parliament must be directly democratically legitimized *a priori*. It is the duty of the state to ensure free elections in which the people can express their will in parliamentary elections. A fundamental distinction of the parliament from other state institutions is its role in the legislative field. In many countries, the parliament is the sole bearer of legislative power. It is precisely through legislative activity that the representatives of the people can express political will on behalf of the citizens and promote democratic pluralism.

Another essential component of the concept of parliament is parliamentary autonomy. In order for the parliament to fully perform its functions, it must possess a high degree of autonomy, which ensures the independence of parliamentarians and protects them from undue external influence. Parliamentary autonomy is reflected in the rights of deputies to freely participate in political processes without interference from other state institutions, as well as to freely express their political views in parliamentary work, representing the interests of their electorate and the entire nation, and making corresponding decisions. Parliamentary autonomy is closely linked to the parliament's right to develop and adopt its rules of procedure, which regulate the work of the parliament, its internal structure, the distribution of competencies among parliamentary commissions, and the procedure for considering issues. Within the framework of parliamentary autonomy, the rules of procedure serve as a mechanism of protection against external influence, which also explains why parliamentary rules of procedure are traditionally adopted in the form of internal normative acts.

An essential feature of parliamentary representation is its character as a body representing the entire nation. This is primarily connected with the institution of the free mandate, which, unlike the imperative mandate, does not bind members of parliament to the political will of a specific electorate. Accordingly, each member of parliament is not a representative of a particular electorate or electoral district, but a representative of the entire nation. It is precisely the free mandate that enables parliamentarians to fully exercise the political rights granted by the constitution and to express political views that correspond not only to the interests of a specific segment of society but also to the interests of all members of society. The free mandate also facilitates the formation of political associations, which constitute an integral part of parliamentary work.

The aforementioned elements are the constitutive components of the concept of parliament, which are essential in determining whether a given institution

can be regarded as a parliament and whether the oversight exercised by such an institution can be perceived as parliamentary control.

Control, including parliamentary control, is one of the main tools of state authorities through which the stability, fairness, and transparency of the political system are ensured and the abuse of power is prevented. Control is not an end in itself—it is directed toward achieving specific objectives. Control as a set of measures exists only when there is no hierarchical subordination between the controlling subject and the object of control. Accordingly, parliamentary control does not imply the subordination of its object (addressee) to the parliament but rather affirms the parliament's prerogative to exercise its oversight function.

The objectives of parliamentary control are: 1) the acquisition of information (including the detection of unlawful conduct); 2) the implementation of legality and political control, which also encompasses the application of corrective and punitive measures; 3) the ensuring of transparency in the functioning of public administration. It should be noted that this enumeration is not exhaustive, and most parliamentary control tools simultaneously serve multiple of these objectives. Although this enumeration is not comprehensive, it characterizes the essence of the modern institute of parliamentary control and its place in contemporary constitutionalism.

The scope of discretionary authority in parliamentary control is based on the limits of the parliament's own competencies. This corresponds to the theory of consequences (*de. – Korollartheorie*) recognized in German legal doctrine, which provides that parliamentary control can be exercised only to the extent permitted by the competences established for the parliament within the constitutional system. This characterization of the limits of discretionary authority in parliamentary control enables for the identification of the boundaries of its exercise, particularly in the form of political control.

Parliamentary control has three fundamental forms: informative parliamentary control, parliamentary political control, and parliamentary legality control. Informative parliamentary control traditionally manifests as questions, interpellations and parliamentary inquiries, and its purpose is to provide parliamentarians (particularly the opposition) with appropriate means of obtaining information. Essentially, informative parliamentary control constitutes a vital precondition for the effective functioning of members of parliament, enabling them to obtain from the executive the relevant information necessary to exercise the functions prescribed in the constitutional framework, including parliamentary political or legality control. Parliamentary political control is directed at political institutions and officeholders (for example, the Prime Minister, ministers, or the Head of State) and is based on political norms. Political control is founded on the subjective political will of its executors and cannot be subject to substantive judicial review. Parliamentary

legality control, in contrast, is entirely based on legal criteria established in norms. It can be exercised against both political institutions and independent (autonomous) bodies, as well as other institutions and officials enjoying high guarantees of independence. Because parliamentary legality control is grounded in legal criteria, it may be subject to substantive judicial review.

The aspect of control in the context of parliamentary control is an essential component of constitutionalism and the system of separation of powers. Control, as one of the fundamental functions of state authority, ensures effective mutual oversight within the system of state institutions. It can manifest in both political and legality control forms. For example, a vote of confidence or no confidence expressed toward the government or its members constitutes a clear instance of political parliamentary control, in which deputies vote based on political considerations. In contrast, legality control is grounded in legal norms. For instance, in an impeachment process, when the parliament decides on the dismissal of a state official, the decision must be justified based on considerations derived from legal norms.

The addressee, or object, of parliamentary control is traditionally the government, which in a parliamentary democracy is politically accountable to the parliament. At the same time, the scope of parliamentary control should not be limited to the government and its members. Compared with the early stages of parliamentarism, the capacity of public administration has significantly expanded in modern times, creating the need to establish appropriate tools of accountability. Since independent institutions are removed from the general system of subordination within public administration, parliamentary control provides an optimal solution for strengthening effective oversight over the activities of these institutions.

It would not be justified to conclude that only executive institutions are subject to parliamentary control. The judiciary, which is traditionally not regarded as an object of parliamentary control, is nevertheless a component of public administration in the broader sense. In a democratic state governed by the rule of law, no state institution or official can be entirely removed from the system of mutual oversight. Accordingly, the judiciary can also be subject to parliamentary control; however, it should be noted that such control must be balanced with the principle of judicial independence. This means that parliamentary political control over judicial officeholders should be minimized or entirely excluded, as otherwise the principle of judicial independence could be significantly compromised. Parliamentary legality control, on the other hand, should not be entirely excluded, provided it aligns with the structure of the separation of powers within the constitutional system. Parliamentary informative control, which can manifest as parliamentary inquiries, is an admissible means of obtaining information. However, parliamentary inquiries into the judiciary should only be used when alternative means of obtaining

information, which pose less potential threat to judicial independence, are unavailable.

Finally, parliamentary control over the private sector is not excluded. The thesis establishes that parliamentary inquiries, whose scope is fully based on the parliament's competencies (in accordance with the theory of consequences), are also possible in relation to events in the private sector. This also aligns with the theory of materiality, according to which matters of significant importance should be decided by the parliament. Accordingly, if events in the private sector are sufficiently significant, the parliament would have the right to initiate a parliamentary inquiry. However, similar to the situation with the judiciary, this would only be permissible if parliamentarians do not have access to other, more proportionate means of obtaining information.

2. THE GENESIS AND HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARY CONTROL

Parliamentary control, as one of the oldest institutes of parliamentarism and the rule of law, has significantly influenced the development of constitutional law in several countries. For example, the genesis of British parliamentarism lies in the establishment of the pre-parliament in England in 1215, when the Magna Carta was adopted, and in the events of the 17th–18th centuries, which irreversibly curtailed absolute royal power in favor of the parliament. Although parliamentary control constitutes only a part of the history of British constitutionalism, it was precisely the parliament's ability to influence the executive that significantly shaped both the development of the idea of the rule of law and the understanding of the parliament's role and place within the system of state authorities. It should be noted that the British idea of the rule of law directly inspired legal scholars such as Montesquieu, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, James Madison, Alexander Hamilton, Alexis de Tocqueville, and others. The works of these scholars not only influenced the understanding of the constitution and the rule of law but also laid the foundations of modern constitutionalism.

Over the course of its development, parliamentary control acquired the form recognized today. For example, the parliamentary control tool of impeachment was established in medieval England as a means by which parliamentarians could accuse state officials appointed by the king. It was precisely impeachment, rather than a vote of no confidence, that initially allowed British parliamentarians to achieve the dismissal of ministers and other officials appointed by the king. Only in the 18th century was the institute of parliamentary confidence established, which today constitutes a cornerstone of the functioning of state authorities in parliamentary democracies. Similarly, the institute of interpellations, questions, and parliamentary inquiries were established in British parliamentary practice and subsequently adopted in the constitutions of other countries.

It should be noted that the strengthening of parliamentary control became one of the most significant indicators of the establishment of a democratic rule-of-law system in former absolute monarchies. Gradually, continental European countries transitioned from absolute monarchy to constitutional monarchy. As a result, the power of the king was significantly limited, and national parliaments gained the ability to oversee the work of the government.

It should be noted that although the establishment of the institute of parliamentary control indicated a tendency toward the creation of a democratic

rule-of-law regime in several countries, the experience of the first half of the 20th century revealed a number of shortcomings in the parliamentary system. For example, the constitutional framework of the French Third Republic granted significant powers to Parliament to oversee the executive branch. However, by completely abandoning the idea of a strong presidency and instead introducing a president elected by Parliament, the regime evolved into what could be characterized as an oligarchy of the parliamentary majority. The French Third Republic did not last long, yet it experienced chronic government resignations, cabinet crises, the inability of the parliamentary majority to agree on the allocation of ministerial portfolios, as well as a president incapable of influencing Parliament and a government rendered completely powerless before it. The Weimar Republic, on the other hand, stood out with what was at the time the most modern constitution, regarded as a triumph of legal thought. The German Parliament had the right to supervise the executive branch, and parliamentarians exercised this power actively. Progressive ideas such as granting the political minority the right to initiate parliamentary inquiries attested to a comprehensive system of parliamentary control over the executive. Nevertheless, the constitutional order of the Weimar Republic ultimately led to the rise of National Socialist ideology and the overthrow of the democratic rule-of-law regime.

After the Second World War, it became widely accepted among European states that parliamentary control had to be balanced with constitutional stability and that the executive branch must be capable of protecting itself from a fragmented parliamentary majority. In Germany, the Basic Law adopted in 1949 introduced the concept of rationalized parliamentarism, which limited Parliament's powers to exercise parliamentary control in order to prevent chronic government resignations and cabinet crises, and to ensure the continuous functioning of the state apparatus even under conditions of a fragmented parliamentary coalition. The concept of rationalized parliamentarism was subsequently adopted in several countries, both after the Second World War and following the collapse of the Soviet Union.

3. THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARY CONTROL IN COMPARATIVE CONTEXT

Comparative analysis shows that democratic states have implemented various tools of parliamentary control, most of which have developed within the continental European legal tradition. Parliamentary informative, political, and legality control can be observed in all European democratic and rule-of-law states. Informational tools of parliamentary control—such as questions, interpellations, and parliamentary inquiries—are the most widely used in the parliamentary practice of European states. They possess a high degree of publicity, which ensures transparency in parliamentary activities. Foreign practice demonstrates that parliamentary inquiries have repeatedly revealed actions by the ruling parliamentary coalition that did not align with the interests of society. As a result, the political conjuncture has sometimes shifted in favor of other political forces.

The role of parliamentary commission in the context of parliamentary control must also be noted. The functioning of a modern parliament is inconceivable without the contribution of its committees. The collegial nature of the parliamentary institution renders the consideration of specialized issues ineffective without prior examination within a parliamentary committee. Parliamentary committees carry out day-to-day parliamentary oversight by obtaining information from other state authorities, organizing public debates, and conducting parliamentary inquiries.

Depending on the specific state's constitutional framework, system of government, and other contextual factors, the dynamics of applying tools of parliamentary control have varied. For instance, in a parliamentary democracy, the most powerful tool of parliamentary control has traditionally been the vote of (no) confidence. According to the generally accepted approach, the functioning of the government is based on the confidence of the parliamentary majority. It should be noted that two principal approaches exist. According to the first, a newly formed government may begin its work only after receiving a parliamentary vote of confidence (positive parliamentarism). According to the second approach, the confidence of the parliamentary majority in a newly formed government is presumed (negative parliamentarism), thereby eliminating the need for the new government to seek an explicit parliamentary vote of confidence.

The experience of the first half of the 20th century demonstrated the necessity of ensuring governmental stability and minimizing the ability of radical parliamentary factions to provoke constitutional crises or endanger the rule

of law. The solution was found in the concept of rational parliamentarism, which redefined the framework of relations between the legislative and executive branches. First, a vote of (no) confidence may only take place with a qualified majority of the parliament. Second, when expressing no confidence in the government, the parliament must simultaneously express confidence in a new government (the constructive vote of no confidence). Third, a shift occurred from a parliamentary government to a cabinet government, meaning that the addressee of the vote of confidence is formally the head of government. In other words, the parliament expresses (no) confidence only in the prime minister, rather than in each member of the government individually. Finally, under the conditions of rational parliamentarism, the role of the president increases—the president is vested with the authority to dissolve parliament if the political forces represented therein are unable to form a new government. At present, the influence of rational parliamentarism on national constitutions can be traced in several European countries. Under rational parliamentarism, the capacity for parliamentary control is deliberately limited to ensure stable governmental functioning. Nevertheless, it should be noted that in some countries, rational parliamentarism has led to a situation in which governments and prime ministers may operate with considerable independence from the political will of the parliamentary majority. For example, in Germany, the notion of a “chancellor democracy” reflects the strong position of the head of the executive within the system of public administration.³

During the course of the research, the author found that in all the examined systems—regardless of the specific impeachment model—the parliament plays a significant role in the impeachment process. At present, three impeachment models are generally recognized in legal scholarship: the parliamentary model, the parliamentary-judicial model, and the parliamentary-plebiscitary model. In all three cases, the decision to initiate impeachment proceedings is made by the parliament or by an institution appointed by it (for example, an ombudsman). The decisive criterion for identifying the specific model of impeachment lies in the institution vested with the authority to render the final decision in the process. If the final decision on impeachment is made by the parliament, the process is classified according to the parliamentary model. Conversely, if the final decision is rendered by a judicial institution, it is classified as the parliamentary-judicial model. Finally, if the final decision is made through a popular referendum,

³ Piersig E. Reconsidering Constructive NonConfidence for Canada: Experiences from Six European Countries. *Canadian Parliamentary Review*, 2016, Vol 39, No 3 Autumn, p. 5.

the impeachment process is classified under the parliamentary-plebiscitary model.⁴

Indirect parliamentary control also deserves attention. In 2016, Latvian legal scholarship for the first time identified indirect parliamentary control as a distinct form of parliamentary oversight.⁵ In foreign legal and political science literature, this concept is widely recognized.⁶ Indirect parliamentary control can be defined as supervision exercised by an institution or official appointed by the parliament, acting on the basis of a parliamentary mandate and subject to regular reporting to the parliament on the performance of its duties. Traditionally, indirect parliamentary control is carried out by institutions such as the parliamentary ombudsman, supreme audit institutions, and anti-corruption bodies.⁷

It is essential to distinguish institutions of indirect parliamentary control from other specialized supervisory bodies. Institutions exercising indirect parliamentary control are appointed by the parliament and are accountable to it for their performance. These institutions operate not only through the powers conferred upon them by law but also by virtue of their authority within the system of state institutions. Overall, indirect parliamentary control is grounded in the parliamentary mandate, which enhances the supervisory institutions' influence over the functioning of state bodies.

During the development of the dissertation, parliamentary control over the judiciary was identified as a distinct category. In certain sources, parliamentary control is described as the parliament's oversight of political institutions—primarily the executive branch.⁸ However, impeachment, as a traditional tool of parliamentary control, can also be directed against judges. For example, the Constitution of Lithuania provides that the Seimas may remove judges of the Supreme Court and the Court of Appeal through impeachment proceedings. Similarly, the Constitution of Finland allows for the dismissal of Supreme Court judges via impeachment. Parliamentary control over the judiciary may also take the form of the parliament's power to appoint, confirm, or remove judges. For instance, under Estonia's constitutional framework, the Riigikogu confirms

⁴ Kārklīņa A. Legal Regulation of dismissal of state presidents in European parliamentary republics. Collection of research papers of 53 International Conference of Daugavpils University: Academic Press "Saule", 2014.

⁵ Pleps J., Kuzņecovs A. Parliamentary Control in Latvian State's System. In: Parliamentary Investigation in the Republic of Latvia. 1. Parliament. Parliamentary Control. Edited by prof. R. Balodis. Riga: Latvijas Vēstnesis, 2016, p. 59.

⁶ Pelizzo R., Staphenurst. Parliamentary Oversight Tools. A comparative analysis. London: Routledge, 2014, p. 30.

⁷ Ibid.

⁸ Griglio E. Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe. Oxford: Hart Publishing, 2020, p. 6.

Supreme Court judges upon the proposal of the President, while other Supreme Court judges are confirmed upon the proposal of the Chief Justice. In Lithuania, the parliament's creative function in relation to the judiciary extends beyond the Supreme Court to the Court of Appeal: the Seimas confirms all Supreme Court judges on the President's proposal, whereas members of parliament nominate judges of the Court of Appeal for presidential appointment.

It should be noted that parliamentary control over the judiciary in democratic rule-of-law countries is very limited, partly because, in many states—especially in Europe—judicial councils were established to act as guardians of judicial independence.

4. THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARY CONTROL AND ITS PROBLEMATIC ISSUES IN LATVIA

The system and structure of state power in Latvia were established based on the parliamentary model prevalent at the beginning of the 20th century. The political platform of the People's Council already reflected a centuries-old tradition of Latvian constitutional parliamentarism, according to which the government is politically accountable to the parliament through the tool of a vote of confidence. Although the People's Council cannot be considered a fully-fledged parliament, during the Constitutional Assembly and following the adoption of the Constitution, the government has been politically accountable to the parliament.⁹

Already during the first period of independence, deputies of Saeima employed informative tools of parliamentary control. For instance, questions were actively used in parliamentary practice, while the interpellations served as a tool for the parliamentary opposition, which not only exerted pressure on the Cabinet of Ministers but also led to government resignations.¹⁰ At the same time, parliamentary investigations repeatedly revealed deficiencies and unlawful actions in the work of the executive branch, continuing up to Kārlis Ulmanis's coup in 1934.¹¹

Upon the restoration of independence in 1991, the institutes of a democratic rule-of-law state were gradually reinstated, including parliamentary control. All tools of parliamentary control provided for in the original text of the Constitution were preserved and continue to be used, with several additions.

Questions, as a tool of parliamentary control provided for in the Constitution, are actively used in the work of the Saeima, particularly by the opposition. The institute of interpellations, however, has been subjected to restrictions set out in the Saeima's Rules of Procedure. According to the current regulations, an interpellation is submitted to its addressee only if it is supported by a majority

⁹ Kučs A., Kusiņš G., Lazdiņš J., Pleps J. Sources of Latvian law. Founding of the state – restoration of independence. Documents and commentary. Riga: Court Agency, 2015, p. 55.

¹⁰ Medina L., Gailīte I. Commentary of article 27 of the Constitution. In: Chapter II. Saeima. A team of authors under the scientific supervision of Prof. R. Balodis. Riga: Latvijas Vēstnesis, 2020, pp. 444–445.

¹¹ Balodis R., Goldšteina S. Parliamentary investigations during the first period of independence (1926-1934). Grām.: Parliamentary Investigation in the Republic of Latvia. 1. Parliament. Parliamentary Control. Edited by prof. R. Balodis. Riga: Latvijas Vēstnesis, 2016, pp. 83–88.

of Saeima deputies. At the same time, a political practice established in coalition agreements in 1998 prohibits deputies belonging to the coalition from supporting interpellations. Since its introduction, this prohibition has remained in force in the text of coalition agreements up to the time of the preparation of this study. As a result, the institute of interpellations has effectively been completely “paralyzed.”¹²

Parliamentary inquiries is one of the most effective tools of parliamentary control in Latvian constitutional law, allowing the identification of shortcomings and violations in the work of the public administration. In 2003, a separate law regulating the work of parliamentary investigative commissions—the Law on Parliamentary Investigative Commissions—was adopted. Among other provisions, it allowed for the inclusion of dissenting opinions in the commission’s final report when individual members disagreed with its content. In 2015, the legislation was further amended to require that the report of a parliamentary investigative commission be adopted by an absolute majority of the commission members. These amendments significantly expanded the parliamentary minority’s ability to draw public attention to deficiencies and violations in the state administration. At the same time, it should be noted that, in practice, parliamentary investigations have largely not achieved the primary objectives of this institute. The investigation provided in the Constitution primarily serves as tool for the opposition in its relations with the coalition and the executive branch. Currently, the Law on Parliamentary Investigative Commissions does not specify clear requirements regarding the duration of the commission’s work, except for a general principle. This means that if the initiators have not set a timeframe, the commission operates for three months. Neither the Constitution nor the Saeima’s Rules of Procedure provide the possibility to change the duration of the commission’s work during a plenary session. However, parliamentary practice shows that there have been precedents where the commission’s duration was significantly shortened, contrary to the will of its initiators.

Parliamentary commissions take a significant place within the system of parliamentary control. Although the work of Saeima commissions is often associated with legislative activities, it is within these commissions that day-to-day parliamentary oversight is carried out. According to Article 25 of the Constitution, Saeima commissions have the right to obtain necessary information from members of the Cabinet of Ministers and local governments in order to assess the functioning of the executive branch. Based on the information obtained, they can, if necessary, employ other tools of parliamentary control or

¹² Kuzņecovs A. Practice of Parliamentary Interpellation Institute and its Issues in Latvian Constitutional Law. In: Individual, Law, and Courts: Perspectives of Legal Areas. Proceedings in Legal Science of the 83rd International Scientific Conference of the University of Latvia. Riga: UL Academic Press, 2025, pp. 281–287.

call on Saeima deputies to use them in accordance with the actual circumstances identified. In addition, Saeima commissions participate in the exercise of Saeima's creative function, meaning that several commissions evaluate candidates for state office before their approval or election in a plenary session. For example, judicial candidates are assessed by the Saeima Legal Commission before approval. Similarly, when the Saeima considers a draft decision to dismiss a state official, the relevant Saeima committees provide their assessment of the justification for dismissal while also ensuring that the opinions of the individuals involved and the relevant state institutions are heard during the committee session.

In the exercise of its creative function, the parliament can simultaneously carry out parliamentary oversight. Accordingly, the Saeima has the authority to supervise the selection process of state officials through the approval mechanism and to terminate the term of office of a specific state official prematurely. Since the Saeima is the only public institution in Latvia that is directly democratically legitimized, it is the Saeima that elects or approves the highest officials of all other constitutional bodies.

One of the most prominent expressions of the Saeima's creative function and a cornerstone of Latvian parliamentarism is the vote of confidence provided for in Article 59 of the Constitution. The vote of confidence is regulated by the Constitution, the Cabinet of Ministers Law, and the Saeima's Rules of Procedure. Granting confidence to the Cabinet of Ministers for the commencement of its activities is the sole means of legitimizing a new government in Latvia. The Constitution implements the doctrine of positive parliamentarism; therefore, when a new Cabinet of Ministers is formed, the candidate for Prime Minister must request the Saeima to express confidence. A similar vote takes place if a minister resigns from the existing Cabinet, requiring the Prime Minister to propose another person to fill the vacant ministerial position and accordingly request the Saeima (and the President) to express confidence in the individual minister.

A vote of no confidence in the Cabinet of Ministers, in turn, is the most powerful tools of parliamentary control within the Latvian legal system. According to the Constitution, a vote of no confidence can be directed at the Cabinet as a whole or at the Prime Minister specifically; in both cases, the result is identical—the government is considered to have resigned. It should be noted, however, that the political consequences of the two votes can differ. When no confidence is expressed in the Cabinet as a whole, Saeima delivers its political judgment on both the Prime Minister and the ministers serving under their leadership. In contrast, expressing no confidence in the Prime Minister primarily affects the political prestige of the head of government alone. A vote of no confidence in either the Cabinet or the Prime Minister delegitimizes the government and legally paves the way for the formation of a new Cabinet. Consequently, the President bears the duty to nominate a new candidate for Prime Minister,

who must then form a new Cabinet and, in accordance with the procedure set out in the Cabinet of Ministers Law, request a vote of confidence from the Saeima.

Finally, expressing no confidence in an individual minister effectively allows Saeima to remove only that specific minister from office. The Cabinet of Ministers Law provides that a minister may also be dismissed by the Prime Minister, a practice that is more commonly employed in reality. A vote of no confidence in an individual minister should also be understood as a form of parliamentary control over the Prime Minister, as through this action the Saeima signals its dissatisfaction with the presence of that minister within the government.

It should be noted that the institute of the vote of confidence in the Latvian legal system is outdated, as highlighted by several legal scholars. The parliamentary system implemented in the Constitution is based on the constitutional experiences of 20th-century Britain and France, as well as the contemporary constitution of the Weimar Republic. Today, many countries have adopted the doctrine of rational parliamentarism, which significantly modifies the vote of confidence institute and improves the process of government formation.

Regarding the election or appointment of officials in other constitutional bodies, it should be noted that the Saeima confirms all judges and the Prosecutor General, members of the Cabinet of Ministers, the President, members of the State Audit Office, as well as judges of the Constitutional Court. Only the Chairperson of the State Audit Office is nominated by Saeima deputies, while other officials of constitutional bodies are nominated by other institutions or officials. This enables the parliamentary majority in the Saeima to oversee the selection process of these state officials and accordingly approve or reject the proposed candidates.

In almost all cases, the Saeima is also responsible for dismissing officials of constitutional bodies, except for judges of the Constitutional Court and, in certain cases, the President. Constitutional Court judges are effectively dismissed by the Court itself, while the President can primarily be removed by the Saeima. However, if the President initiates the Saeima's dissolution procedure and, in the subsequent referendum, the electorate votes against dissolving the Saeima, it is considered that the President has been effectively removed by the people of Latvia. Regarding the dismissal of other constitutional officials, the Saeima must observe the restrictions established in the Constitution and laws. For example, members of the State Audit Office can only be dismissed by the Saeima based on a court judgment in a criminal case. Similarly, judges can only be dismissed if there is a criminal conviction against the judge or based on a decision by the Judicial Disciplinary Board. It should be noted that if a judge is convicted in a criminal case, the Saeima is obliged to remove that judge. In contrast, when acting on a decision of the Judicial Disciplinary Board, the Saeima has discretion and may choose not to approve the judge's dismissal.

The Saeima's creative function extends not only to constitutional bodies but also to independent institutions and those subordinated to the Cabinet of Ministers. Independent institutions are removed from the general administrative hierarchy and are not accountable to the Cabinet, which imposes on the legislature the duty to establish an effective oversight system for these institutions, manifested in practice as parliamentary control. Currently, Latvia has the following independent institutions: the Bank of Latvia, the Public Utilities Commission (hereinafter – SPRK), the Council of the Public Electronic Mass Media (hereinafter – SEPLP), the National Electronic Mass Media Council (hereinafter – NEPLP), the Ombudsman's Office, and the Central Election Commission (hereinafter – CVK). The heads of all these institutions are appointed by the Saeima through political decisions. At the same time, the nature of Saeima's decision regarding their dismissal depends on the specific regulatory framework. For example, members of the Bank of Latvia's Council, the Ombudsman, members of the NEPLP, and members of the SPRK Council are dismissed by the Saeima through an administrative act, reflecting parliamentary legal control. CVK members, however, can be dismissed through a political decision. This distinction is significant because, depending on the type of decision regarding the dismissal of a state official, the Saeima's act may be subject to judicial legal review. For instance, a member of the Bank of Latvia's Council can only be dismissed in cases stipulated by Article 14.2 of Protocol No. 4 to the Treaty on the Functioning of the European Union, and such a decision may be contested before the Court of Justice of the European Union (for the President of the Bank of Latvia) and through the Administrative Procedure Law for other Council members.

Finally, the Saeima exercises parliamentary control in the form of its creative function over certain agencies subordinated to the Cabinet of Ministers. For example, the Saeima approves and can dismiss the Commander of the National Armed Forces, the Director of the Constitution Protection Bureau, and the Director of the Corruption Prevention and Combating Bureau.

Another significant tool of parliamentary control in the Saeima's arsenal is financial oversight. Based on Article 66 of the Constitution, the Saeima examines and approves the draft state budget prepared and submitted by the Cabinet of Ministers. The review of the state budget is one of the most important functions of the Saeima and is rooted in the long-standing principle of "no taxation without representation." In examining the budget, the Saeima simultaneously exercises a form of renewed confidence in the Cabinet, because if the Saeima rejects the government's budget proposal in the first or second reading, this is equivalent to a vote of no confidence. In this way, parliamentary control is realized as a financial oversight tool. Additionally, the Saeima's authority to review the Cabinet's report on budget execution allows the parliament to exercise financial post-control.

Parliamentary financial control is not limited to Article 66 of the Constitution but is also embedded within the general tools of parliamentary oversight. For example, through questions, the parliamentary opposition can scrutinize the appropriateness of certain expenditures, while parliamentary investigations allow for intensified oversight of specific issues related to the use of state funds. This dual approach ensures both routine monitoring and targeted inquiry, enhancing transparency and accountability in public financial management.

Indirect parliamentary control in Latvia is a relatively new legal institution and exists solely in the form of oversight by the Ombudsman. The Ombudsman is a model within the Latvian system of public institutions, endowed with various supervisory powers. The Latvian model incorporates elements of both the Swedish Ombudsman and the classical Danish Ombudsman systems. The Ombudsman is obliged to submit annual reports to the Saeima on the work carried out, in which observations and recommendations are provided regarding the compliance of normative regulations with the principles of good governance and human rights standards. This allows the work of the Ombudsman to also be considered part of legislative post-control, as the Ombudsman provides an assessment not only of the compliance of normative regulations but also of their practical application. Reporting by the Ombudsman to the Saeima is the cornerstone of indirect parliamentary control, as the Ombudsman does not have the authority to issue legally binding decisions. If public administration institutions fail to follow the Ombudsman's recommendations, the Ombudsman can draw the attention of parliamentarians to the need to influence the executive branch in accordance with the recommendations. Saeima deputies, by obtaining information from the Ombudsman regarding the observance of principles of good governance or human rights in public administration, can influence the executive branch using other parliamentary control tools.

Parliamentary control is particularly important in situations of emergency and states of exception. Since the executive branch effectively assumes control over the entire state apparatus to address the causes and consequences of an emergency or state of exception, the exercise of parliamentary control by the Saeima becomes especially crucial in such circumstances. Similarly, parliamentary control in the field of national defense is aimed at ensuring that the competencies of the executive branch remain subject to the requirements established in the Constitution.

Another important tool of parliamentary control in the Latvian legal system is parliamentary oversight of municipal work. The municipal principle derived from the Constitution ensures the existence of a democratically elected body – the municipal council. Parliamentary control over municipal work is relatively limited and primarily takes the form of legality oversight. The Municipal Law, adopted in 2022 and effective from 2023, provides the strongest parliamentary

control mechanism over municipal work – the dissolution of a council. The dissolution of a municipal council is an exclusive competence of the Saeima and can be carried out only in cases of violations of normative acts or if the organization of the council's activities does not comply with the requirements of the Municipal Law. Since such intervention in municipal activities significantly restricts the council's functioning, the Saeima may dissolve a municipal council only by adopting a separate law. Additionally, in line with generally accepted constitutional practice, the Ministry of Environmental Protection and Regional Development oversees municipal work, using the legal tools available under the law to restore legality in municipal operations. If, despite such oversight, significant violations of the Municipal Law persist in a council's activities, the Saeima may exercise the ultimate legality enforcement measure, namely the dissolution of the council. Finally, because the dissolution of a municipal council occurs through the adoption of a separate law, such action by the Saeima may be subject to judicial review by the Constitutional Court.

The final group of parliamentary control identified by the author in the course of the doctoral research is parliamentary oversight of the judiciary. The judiciary differs from the other branches of state power in that it is the only branch whose core consists of highly qualified specialists in the respective field. Court adjudication is possible only if the foundation for judicial activity, namely judicial independence, is ensured. In other words, parliamentary control can adversely affect the functionality of the judiciary. At the same time, the system of checks and balances and the requirements of the rule of law not only allow but also demand effective oversight of the judiciary to guarantee the efficient functioning of state authorities within the framework of the Constitution.

Parliamentary control over the judiciary in the Latvian legal system is manifested in three ways: the approval and dismissal of judges in accordance with the procedure set out in Article 84 of the Constitution, as well as financial oversight of the judiciary.

In accordance with the distribution of competences provided in the Constitution, the Saeima is directly responsible for legitimizing the judicial corps through the approval mechanism, and conversely, only the Saeima can dismiss a judge from office. Neither the Constitution, nor the "Law on the Judiciary," nor any other normative act imposes an obligation on the Saeima to exercise its creative function regarding judges in a specific manner, which means that the powers to approve judges can be classified as parliamentary political control. Financial oversight of the judiciary by the Saeima is carried out within the framework of general parliamentary financial control. When exercising financial control over the judiciary, the Saeima must also take into account the status of judges and the level of their remuneration, which is inextricably linked to the principle of judicial independence.

5. DIRECTIONS FOR IMPROVING THE PARLIAMENTARY CONTROL INSTITUTE IN THE LATVIAN LEGAL SYSTEM

Parliamentary control is a dynamic legal institute that must be adapted to contemporary realities and the development of the legal system. At the same time, it should be noted that the conservatism inherent in Latvian constitutional law effectively stagnates the development of parliamentary control as a legal institute. Accordingly, the author believes that several amendments to the normative framework, including the Constitution, are necessary in order to improve parliamentary control in Latvia.

Improvement of the Work of Saeima Committees

During the course of this study, the author concluded that the current procedure for establishing committees under the Saeima Rules of Procedure does not ensure full participation of the parliamentary minority. Drawing on the constitutional experience and regulations of European democratic states, the author proposes amendments to the Saeima Rules of Procedure, stipulating that committee members and chairpersons should be elected in accordance with the principle of proportionality, and that the chairperson positions of certain committees should be reserved for the parliamentary minority.

In addition, the author believes that the Saeima Rules of Procedure should clarify the scope of control exercised by the Saeima committees, as well as specify the addressees of this control and the areas of responsibility within the public administration.

Possibilities for Improving the Creative Functions of the Saeima

Parliamentary control over the selection of heads of independent institutions represents a constitutionally justified deviation from Article 58 of the Constitution, as these institutions are not subordinate to the Cabinet of Ministers. At the same time, the author notes that the current regulations provide for the Saeima to confirm, through parliamentary procedure, the heads of certain institutions subordinate to the Cabinet of Ministers, such as the heads of the Corruption Prevention and Combating Bureau, the Financial Intelligence Unit, the Constitution Protection Bureau, and the National Armed Forces. This creates a legal contradiction within the Latvian constitutional framework.

The system of institutions subordinate to the Cabinet of Ministers, as established by Article 58 of the Constitution, provides for effective oversight of executive institutions, including the authority to appoint and dismiss their heads, in order to ensure political accountability in public administration.

However, the confirmation and dismissal of heads of institutions subordinate to the Cabinet of Ministers in the Saeima may jeopardize the principle of unity in public administration. The author notes that Saeima's powers to appoint and dismiss the Commander of the National Armed Forces and the Director of the Constitution Protection Bureau are based on Article 67 of the Constitution, which grants the Saeima the authority to exercise parliamentary control in the field of national defense.

However, in the case of the heads of the Corruption Prevention and Combating Bureau and the Financial Intelligence Unit, such a deviation is not constitutionally justified. To resolve this contradiction, the author proposes two solutions: either to change the legal status of the Corruption Prevention and Combating Bureau and the Financial Intelligence Unit, making them independent institutions, or to amend the procedure for appointing their heads by transferring this function to the Cabinet of Ministers, while entrusting the decision on dismissal to specialized independent institutions.

Opportunities to Improve Informative Parliamentary Control

In Latvian constitutional law, informative parliamentary control tools are used most actively. However, based on the comparative analysis conducted in this study and the examination of Latvian parliamentary practice, the author concludes that these informative control tools require significant improvements.

Currently, parliamentary questions can be addressed to members of the Cabinet of Ministers and the President of the Bank of Latvia. Considering the capacity of independent institutions and their significant role in public administration, as well as the experience of democratically governed European states, it would be appropriate to expand the range of addressees, allowing questions to be addressed to the heads of all independent institutions. This would enable Saeima deputies to obtain comprehensive information about the work of these institutions and, at the same time, promote transparency in public administration.

The interpellation institute is currently effectively paralyzed, as a prohibition on its use has been included in coalition agreements. Therefore, several amendments to the Saeima Rules of Procedure are necessary. First, it should be stipulated that the decision to forward an interpellation should be made by the Speaker of the Saeima, rather than by the Saeima as a whole. Second, a definition of the interpellation should be included, specifying the criteria for the Speaker's decision regarding the interpellation's admissibility. Third, the range of interpellation addressees should be expanded, allowing interpellations to be addressed to the heads of independent institutions, thereby strengthening parliamentary oversight over the activities of these institutions.

The parliamentary inquiry institute is provided for in the Constitution as a tool for parliamentary minority oversight and should function accordingly

in parliamentary practice. In view of the regulations of the Constitution and the Law on Parliamentary Investigation Commissions, the minority must have the possibility not only to initiate a parliamentary investigation but also to set the duration of the commission's work. Therefore, the legal provisions should be clarified, stipulating that a parliamentary investigation commission is to be established for the period specified in the proposal, or, if no period is indicated, for three months. The Saeima should be granted the authority to extend the commission's term of work.

Improving the procedure for the appointment of Supreme Court judges

Article 84 of the Constitution grants the Saeima exclusive powers to appoint judges; however, this procedure has become a formal act in which candidates for judicial office are approved without debate, granting them only symbolic democratic legitimacy. The Judicial Council plays a central role in the selection process for district and regional court judges, and its representative addresses the Saeima on behalf of the judiciary. However, the appointment of Supreme Court judges takes place solely within the framework of the judicial system, which limits the interaction between the legislative and judicial branches.

The Law "On the Judiciary" does not provide a mechanism to facilitate dialogue between the judiciary and the legislature. The appointment of candidates for the Supreme Court may be influenced by the subjective assessments of Saeima deputies, which threatens judicial independence. Similarly, the judiciary has limited means to challenge Saeima's decisions, weakening effective interaction between the two branches of power.

The author recommends fostering closer dialogue between the judiciary and the legislature, for example, by adopting the Lithuanian practice, where candidates for the position of Supreme Court judge are publicly presented in parliament. Such a procedure would provide representatives of the judiciary with the opportunity to fully present the candidates and respond to deputies' questions. To implement this practice and improve interaction between the judiciary and the legislature in the judicial appointment process, amendments to the Law "On the Judiciary" would be required.

Implementation of Rational Parliamentarism in the Constitution

The interaction model between the Saeima and the Cabinet of Ministers, as well as the constitutional-legal framework, has not changed since the adoption of the Constitution. In the period from the end of World War II to the collapse of the USSR, several countries developed the concept of rational parliamentarism, which significantly improved government functioning, minimized the risk of chronic government resignations, and overall increased the autonomy of

the executive branch. Latvian legal scholarship has already proposed adopting foreign (primarily German) constitutional regulations to modify the process of forming the Cabinet of Ministers under Article 59 of the Constitution.

It is necessary to enshrine the concept of rational parliamentarism in the Constitution, which would significantly improve the interaction between the Saeima and the Cabinet of Ministers and the government formation process. To implement this, a shift toward a cabinet government is required, meaning that the (non-)confidence vote should be directed solely at the Prime Minister, rather than the Cabinet of Ministers as a whole. Foreign experience shows that the transition from a parliamentary government to a cabinet government accelerates the government formation process and strengthens the position of the Prime Minister within the system of state authorities. In conjunction with the above, it is necessary to stipulate that the (non-)confidence vote in the Saeima is adopted by an absolute majority of the Saeima. Currently, according to Articles 24 and 59 of the Constitution, the decision to express (non-)confidence in the government is taken by an absolute majority of deputies present. This will strengthen the political authority of the Cabinet of Ministers and reduce the likelihood of forming unstable parliamentary coalitions.

Rational parliamentarism is inconceivable without the institute of a constructive vote of no confidence, which imposes an obligation on the parliament to express confidence in a new government simultaneously with expressing no confidence in the current government. This will limit the ability of radically minded Saeima deputies to provoke a government crisis and, more generally, will discourage parliamentarians from making ill-considered decisions.

Under conditions of rational parliamentarism, the role of the head of state naturally increases. Similarly, when adopting rational parliamentarism institute, it would be necessary to amend the scope of the President's powers. In the Latvian system of state authorities, the President acts as a neutral bearer of power, whose role should be to uphold constitutional stability and use their powers to address extraordinary situations. Drawing on the German model, the author considers it necessary to provide the President with the right to dissolve the Saeima in cases where, during a given period, the Saeima is unable to form a Cabinet or has toppled a government through repeated votes of no confidence. In such circumstances, the President would act as a constitutional arbiter, making decisions to achieve a more favorable resolution of political conflicts.

Introduction of the Impeachment Institute in Latvia

Impeachment is a special accusation procedure aimed at determining the guilt of a relevant official and, if a violation is established, dismissing

them from office.¹³ In Latvian public discourse, proposals have repeatedly been made regarding the need to introduce the institute of impeachment in the Constitution. Impeachment is one of the oldest tools of parliamentary control and can significantly affect the Parliament's ability to exercise oversight over other state authorities and their officials.

Currently, the accountability of the highest state officials is ensured through tools of political responsibility. For example, the responsibility of members of the Cabinet of Ministers is secured through the no-confidence vote, which is implemented based on political considerations and only if there is an agreement among the parliamentary majority. The accountability of the President of the State is exercised through the dismissal mechanism provided for in Article 51 of the Constitution. Impeachment envisages a transparent procedure for raising and examining accusations against a state official in connection with significant violations in the performance of their duties. Accordingly, within the framework of impeachment, a state official can be dismissed from office solely based on legal criteria; in addition to dismissal, an additional penalty may also be imposed. The most common penalty is a restriction or prohibition on holding a public office.

Of the aforementioned impeachment models, in the author's view, the parliament-court model would be the most suitable for Latvia. Judicial involvement in impeachment is not only desirable but also necessary, in line with the recommendations of international organizations. It is important to note that the parliament-court model envisages not only the court's participation in the impeachment process but also the court's authority to issue a final decision in impeachment cases. Accordingly, under this model, the parliament acts as the initiator of the impeachment process, while a competent court evaluates whether the impeachment procedure has been properly followed, whether the accusation raised by the parliament against a state official is justified, and, consequently, whether there are grounds to dismiss the state official from office.

In the author's view, the most suitable judicial institution for considering impeachment accusations is the Constitutional Court. The dismissal of a state official through impeachment is primarily justifiable in connection with significant violations and offenses, such as breaches of the Constitution, failure to uphold the solemn oath, commission of a criminal act, treason, and similar offenses. The Constitutional Court provides authoritative interpretations of the Constitution in its case law, which are binding on all state and municipal institutions, as well as on private individuals. If the final decision in an impeachment process were entrusted to another institution, a conflict could

¹³ Kārklīņa A. Valsts prezidenta atļaišanas institūts. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2008, 70. lpp.

arise between the interpretation provided by the Constitutional Court and the institution responsible for making the impeachment decision.

The normative basis for impeachment should be primarily established in the Constitution, and it can be further detailed at the level of a law or a constitutional-rank normative act. The relevant normative act should include the procedural rules for impeachment, covering the rights of the accused state official, the rules for bringing forward an impeachment accusation, and the procedures for consideration in the Saeima and the responsible judicial institution.

Finally, the relevant normative regulation should provide not only for the primary sanction in impeachment, that is, the dismissal of the state official, but also for additional penalties. In foreign regulations, additional penalties in impeachment mostly take the form of a prohibition from holding a state office. However, the penalty policy must comply with the principle of proportionality and the rights guaranteed under Article 101 of the Constitution to perform public service.

SUMMARY

1. According to the author's proposed definition, parliamentary control is a set of legal measures carried out either by an act of parliament or by specialised supervisory institutions or officials appointed by parliament, directed at the activities of other state authorities in either an *ex ante* or *ex post* form, through which political, legality, or informative control is exercised over entities operating outside parliament.
2. Parliamentary control can only be exercised by an institution that can be classified as a parliament. A parliament should be considered a democratically legitimized state institution composed of freely mandated representatives of the people, enjoying significant autonomy from other state authorities in its work, and endowed with legislative powers.
3. Parliamentary control arises from the control functions of the parliament and constitutes an integral part of the principle of separation of state powers. The control function, in turn, is one of the foundations of the operation of the system of state authorities, ensuring effective mutual oversight.
4. Based on the analysis conducted in the work, the limits of parliamentary control are entirely determined by the competences of the parliament itself, which means that parliamentary control can be exercised only to the extent allowed by the parliament's competences, functions, and the model of separation of powers implemented within the constitutional system.
5. The study found that the main objectives of parliamentary control are: 1) obtaining information (including detecting illegal actions); 2) exercising legality and political control, which also encompasses corrective and punitive measures; 3) ensuring transparency in the functioning of public administration. This list is not exhaustive, but it covers the most significant objectives of parliamentary control.
6. Parliamentary control can be exercised in the form of political, legal, or informative control. Political control is manifested through political decisions and is based on the political considerations of parliamentarians. A typical example is a vote of no confidence, which depends entirely on the political will of the parliamentarians. Legal control is possible only when specific legal circumstances exist that allow the parliament to oversee the actions of another state authority. This form of control is limited by the substantive requirements set out in the law. An example is impeachment, which can lead to the dismissal of an official if they commit a violation incompatible with their office. Informative control is aimed at obtaining information for parliamentarians to use in the application of other parliamentary control tools or in exercising other parliamentary functions. It is primarily

expressed through questions, inquiries, or the initiation of parliamentary investigations.

7. Separate from direct parliamentary control, there is also indirect parliamentary control, which is exercised through an institution or official appointed by the parliament. These institutions or officials perform their functions on behalf of the parliament and regularly report to it, thereby providing parliamentarians with the necessary information for the exercise of other parliamentary functions and control mechanisms. The most typical example of indirect parliamentary control is the parliamentary ombudsman.
8. In terms of the scope of parliamentary control addresses (objects), it traditionally includes the entire executive branch – both the parliament-approved government and independent institutions that fall outside the general state administration hierarchy. The limits of parliamentary control are entirely based on the parliament's own competence; therefore, in certain cases, the judiciary and private law entities can also be subject to parliamentary control. However, in accordance with the principle of judicial independence, the parliament must refrain from exerting any political pressure on judicial officials, and parliamentary control over them should only be exercised as a last resort and based on objectively justified grounds. Regarding parliamentary control in the private sector, the study concludes that the informative form of parliamentary control – parliamentary investigation – is permissible if its purpose is to obtain information of national significance. In such cases, it can serve as a mechanism supporting the exercise of other parliamentary functions (e.g., legislative), but it must be proportionate so as not to unjustifiably infringe on the human rights of private individuals.
9. Historically, parliamentary control as a constitutional law institute developed as a result of the evolution of British parliamentarism. Due to the political competition between Parliament and the monarch of England (later the United Kingdom), parliamentary control became a tool for parliamentarians to oversee officials appointed by the king. Parliamentary control mechanisms such as questions, inquiries, impeachment, and votes of (no) confidence were established in the parliamentary practice of England and later the United Kingdom. At the end of the 18th century and during the 19th century, the institute of parliamentary control was adopted in other European countries, including France, Sweden, Denmark, Germany, and others.
10. At the beginning of the 20th century, the institute of parliamentary control existed in almost all European democratic countries. The parliament's authority to oversee the work of the government was considered an integral feature of a modern rule-of-law state. At the same time, the experience of several European countries revealed various shortcomings in the parliamentary

system, including in the system of parliamentary control. After World War II, the concept of parliamentarism was modified, and the institute of parliamentary control was significantly reformed and enhanced, resulting in the development of the concept of rational parliamentarism.

11. Comparative analysis shows that today parliamentary control is present in the constitutions and parliamentary practices of all democratic rule-of-law countries. Questions, interpellations, and parliamentary inquiries exist in all countries with a parliamentary system, whereas in presidential democracies, parliamentarians more often use parliamentary investigations as a means of criticizing the government.
12. Informative parliamentary control is the most commonly exercised form of parliamentary oversight among democratic rule-of-law European states. It includes questions, interpellation, and parliamentary inquiries. Parliamentary inquiries, in particular, have served as one of the most influential means of parliamentary control over the executive, repeatedly uncovering violations by state officials.
13. In parliaments, particularly in parliamentary democracies, there is active involvement in the appointment and dismissal of state officials, exercising creative control. This can manifest as a parliamentary vote to confirm or dismiss the head of a particular institution through a parliamentary act, but also in more complex forms—such as impeachment and (non)confidence votes.
14. Following the German constitutional experience, several countries have implemented the institute of rational parliamentarism. It entails limiting parliamentary powers to prevent government crises. The concept of rational parliamentarism envisions a transition from a parliamentary government to a cabinet government, making it more difficult to issue votes of (no) confidence by requiring a higher number of parliamentary votes, and includes the constructive vote of no confidence. Rational parliamentarism effectively restricts parliamentary control to prevent radically oriented parliamentary factions from triggering a government crisis in the state.
15. Delegated legislative control exists in all European countries where the right of non-parliamentary institutions to issue normative acts within the legislative procedure is recognized. In such cases, the parliament is vested with the authority to supervise the legality of this executive function, thereby ensuring the separation of powers as provided for in the constitution.
16. Financial control is one of the functions of parliament, which also encompasses elements of parliamentary oversight. The study found that within the framework of legal, political, and informative control, parliament can also exercise financial oversight. Accordingly, parliamentary control, similar to the parliament's creative function, can serve as a tool for ensuring the implementation of other parliamentary functions. In the context of

financial control, the use of informative control is particularly important, as well as the vote of no confidence, which may be expressed if the process of approving the state budget proceeds unsuccessfully.

17. Indirect parliamentary control is one of the most modern institutes in contemporary constitutional law. It provides that institutions or state officials appointed by parliament exercise oversight over the activities of other state authorities on behalf of the parliament. Typical subjects of indirect parliamentary control are considered to be parliamentary ombudsmen and the state's highest audit institutions. These institutions can be qualified as implementers of indirect parliamentary control only if there is a close institutional link with parliament, namely, if their leaders are appointed by parliament, if they are obliged to report to parliament, and if oversight is conducted in close cooperation with parliament.
18. In a comparative context, parliamentary control can take several forms and is mostly directed at the executive branch. Meanwhile, parliamentary control over the judiciary is rarely addressed in modern constitutional law. Since parliamentary control in political literature is defined as oversight over the work of political institutions, there are cases where the judiciary is excluded from the circle of parliamentary control subjects. At the same time, the principle of separation of powers implies mutual oversight of all state authorities. The opposite conclusion would mean that the judiciary is excluded from the system of checks and balances. Accordingly, the judiciary should also be considered a subject of parliamentary control; however, it should be noted that, to preserve judicial independence, parliamentary control over the judiciary must be exercised solely in the form of legality control.
19. Parliamentary control has existed in the Latvian state system since its inception. The first and second Latvian provisional Constitutions already provided for the institution of a vote of no confidence as a fundamental mechanism for parliamentary governance and, at the same time, the strongest tools of parliamentary control. With the adoption and entry into force of the Constitution, traditional tools of parliamentary control existed in the Latvian state system: questions, inquiries, parliamentary investigations, financial control, as well as the creative function. During the first period of independence, the Saeima actively used parliamentary control mechanisms to oversee the work of the Cabinet of Ministers, and in certain cases, the parliamentary opposition even succeeded in bringing about the resignation of the government.
20. After the restoration of independence, the parliamentary system enshrined in the Constitution was also reinstated. Although the parliamentary control system provided for in the Constitution is based on early 20th-century British and French parliamentary experience, the Latvian normative framework

has not undergone significant changes. The scope of parliamentary control tools was expanded to include indirect parliamentary control exercised by the Ombudsman, and the application of Saeima's creative function was broadened. In addition, parliamentary control over municipal activities is now more pronounced and can manifest in measures such as the dissolution of municipal councils.

21. Parliamentary control in the Latvian legal system encompasses all traditional parliamentary control tools: informative parliamentary control (questions, interpellations, and parliamentary inquiries); parliamentary control exercised within the framework of the creative function (approval and dismissal of state officials, including (no)confidence votes); financial control; parliamentary control exercised through Saeima committees; financial control carried out by the Saeima; indirect parliamentary control; parliamentary control in extraordinary situations and states of emergency; parliamentary control in the field of national defense; and parliamentary control over municipal activities.
22. The study concludes that the parliamentary control institute in Latvia is based on the fundamental principles of early 20th-century constitutional law theory and has not been significantly expanded since the restoration of independence.
23. Informative parliamentary control is the most frequently used parliamentary control tool in Latvian parliamentary practice. Questions are actively addressed to members of the Cabinet of Ministers, while parliamentary investigations have repeatedly revealed deficiencies in public administration. Parliamentary inquiries, in particular, have gained special significance, being regulated since 2003 by a separate law.
24. Parliamentary control exercised by the Saeima in the form of its creative function, alongside informative parliamentary control, is one of the most frequently used and influential parliamentary control tools. The Saeima is responsible for the formation of all other constitutional bodies (except for the Citizens' Assembly) and can thus oversee the selection of state officials and decide on their removal from office before the end of their term. The study concludes that, in addition to constitutional officeholders, the Saeima also bears responsibility for supervising the selection and dismissal of heads of independent institutions. Finally, the Saeima's competence extends to the approval and dismissal of the heads of certain public administration institutions, such as the Constitution Protection Bureau, the Corruption Prevention and Combating Bureau, and the Financial Intelligence Unit.
25. Confidence in the Cabinet of Ministers is a cornerstone of Latvian parliamentarism, ensuring the political accountability of the government before the Saeima. At the same time, it must be acknowledged that the (no) confidence vote, as provided for in the Constitution, is significantly outdated

and does not reflect the basic principles of rational parliamentarism. As a result, the Cabinet of Ministers can be formed or dismissed by a simple majority vote.

26. In the Latvian legal system, parliamentary control over the judiciary exists, manifested in the appointment and dismissal of judicial officials as well as financial oversight of the judiciary. The exercise of the Saeima's creative function, which concerns the appointment and dismissal of judicial officials, has in recent years sparked several discussions among legal experts, as under the Constitution, the Saeima appoints judges through a political decision. This has led to debates regarding the respect for judicial independence in Latvia. Financial control over the judiciary in Latvia is currently being improved based on recommendations from international organizations as well as the case law of the Constitutional Court; however, it is carried out within the framework of general parliamentary financial oversight.
27. The dissertation identifies several significant issues related to the application of the parliamentary control institute. First, it is necessary to improve the fundamental principles for the establishment of Saeima committees, ensuring effective participation of the parliamentary minority in committee work and clarifying their competence in the field of parliamentary oversight. Second, parliamentary control over the selection of heads of public administration institutions must be improved to ensure compliance with Article 58 of the Constitution. Third, informative parliamentary control mechanisms need to be enhanced by expanding their range of addressees and increasing their effectiveness. Fourth, the Constitution should introduce the concept of rational parliamentarism, which would reduce the risk of government crises and improve the government formation process. Fifth, an impeachment institute should be established, providing the Saeima with broader opportunities to hold public officials accountable if they engage in actions incompatible with their office. Finally, the procedure for the selection and appointment of Supreme Court judicial candidates should be improved to ensure more effective judicial representation in the Saeima.

IZMANTOTIE AVOTI / SOURCES

1. Balodis R., Goldšteina S. Parlamentārās izmeklēšanas pirmajā neatkarības periodā (1926–1934). Grām.: Parlamentārā izmeklēšana Latvijas Republikā. 1. Parlaments. Parlamentārā kontrole. Prof. Ringolda Baloža zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2016.
2. Griglio E. Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe. Oxford: Hart Publishing, 2020.
3. Kārkliņa A. Valsts prezidenta atlaišanas institūts. Promocijas darbs. Rīga: Latvijas Universitāte, 2008.
4. Kārkliņa A. Valsts prezidenta atlaišanas regulējums Eiropas parlamentārajās republikās. Daugavpils Universitātes 53. starptautiskās zinātniskās konferences materiāli. Daugavpils Universitāte: Akadēmiskais apgāds “Saule”.
5. Kučs A., Kusiņš G., Lazdiņš J., Pleps J. Latvijas valsts tiesību avoti. Valsts dibināšana – neatkarības atjaunošana. Dokumenti un komentāri. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2015.
6. Kuzņecovs A. Parlamentārā pieprasījuma institūta prakse un problēmjautājumi Latvijas konstitucionālajās tiesībās. Grām.: Indivīds, tiesības un tiesas: tiesību nozaru perspektīva. Latvijas Universitātes 83. starptautiskās zinātniskās konferences tiesību zinātnes rakstu krājums. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2025.
7. Medina L., Gailīte I. Satversmes 27. panta komentāri. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. II nodala. Saeima. Autoru kolektīvs R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2020.
8. Pelizzo R., Staphenurst. Parliamentary Oversight Tools. A comparative analysis. London: Routledge, 2014.
9. Piersig E. Reconsidering Constructive NonConfidence for Canada: Experiences from Six European Countries. Canadian Parliamentary Review, 2016, Vol 39, No 3 Autumn.
10. Pleps J., Kuzņecovs A. Parlamentārā kontrole Latvijas valsts iekārtā. Grām.: Parlamentārā izmeklēšana Latvijas Republikā. 1. Parlaments. Parlamentārā kontrole. Prof. Ringolda Baloža zinātniskā redakcijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2016.