

NARYSTĖS EUROPOS SĄJUNGOJE ĮTAKA PARLAMENTO IR VYRIAUSYBĖS SANTYKIAMS

SIGITA TRAINAUSKIENĖ

*Kauno technologijos universiteto sociologijos doktorantė
Seimo kanceliarijos Tarptautinių ryšių departamento direktorė
International Relations Department of the Office of the Seimas
Gedimino pr. 53, LT-01109 Vilnius
El. paštas sigita.trainauskiene@lrs.lt*

Santrauka

Straipsnyje aptariama įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių tarpusavio sąveika ir galimi jos pokyčiai, susiję su valstybės naryste Europos Sąjungoje. Jau ne vienerius metus Europos mastu keliama „demokratijos deficito“ problema, nacionalinių parlamentų vaidmens stiprinimo politiniame procese klausimas analizuojamas ir Lisabonos sutarties kontekste. Kaip rodo ES valstybių narių patirtis, dėl gilėjančios Europos integracijos sumažėjus parlamentų teisės aktų leidybos galioms, išaugo parlamentinės kontrolės reikšmė. Prieš penketą metų Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare ir siekiant parlamentui daryti daugiau įtakos nacionalinių sprendimų priėmimui, buvo išplėstos Seimo Europos reikalų ir Užsienio reikalų komitetų galios. Pastaraisiais metais stebimas vis didesnis Seimo dėmesys parlamentinei vyriausybės priežiūrai, priešingai nei darbotvarkėje ligi tol vyravusiems teisėkūros klausimams. Šiame straipsnyje parlamentinė kontrolė analizuojama delegavimo teorijos ir „šeimininko-samdinio“ modelio rėmuose, pateikiamos tam tikros teorinės prielaidos apie parlamento galimybes efektyviau dalyvauti nacionaliniame sprendimų priėmime siekiant tapti stipresniu dviejų lygmenų – nacionalinio ir europinio – žaidėju.

Reikšminiai žodžiai: sprendimų priėmimas; tarpinstituciniai santykiai; parlamentinė kontrolė; delegavimo teorija.

Pastarųjų metų Europos Sąjungos sprendimų priėmimo mechanizmą analizuojančiuose moksliniuose darbuose ir studijose išvelgiamas stiprėjantis vykdomosios valdžios vaidmuo, vis mažėjant parlamento įtakai nacionaliniame sprendimų priėmimo procese. Europoje jau ne vienerius metus kalbama apie demokratijos deficitą¹ ir būtinybę sprendimų priėmimo procesą priartinti piliečiams. Kaip galimi problemos sprendimo būdai matomi: Europos Parlamentų galių sustiprinimas, nacionalinių parlamentų teisių, susijusių su ES reikalais, išplėtimas, bendradarbiavimo tarp nacionalinių parlamentų ir Europos Parlamento plėtojimas². Lisabonos sutartyje atskirai aptariamas nacionalinių parlamentų vaidmuo europiniame teisėkūros procese ir galimybės daryti jam įtakos per subsidiarumo principo kontrolę. Tarptautiniuose forumuose, tokiuose kaip ES parlamentų pirmininkų konferencija, COSAC³ ir kituose, parlamentų atstovai keičiasi informacija ir „geriausios praktikos“ patirtimi apie ES reikalų svarstymą nacionaliniuose parlamentuose, ieškoma būdų parlamentams tapti efektyvesniais politinio proceso žaidėjais ir nacionaliniu, ir europiniu lygmenimis. Danijoje, Suomijoje ir kai kuriose kitose ES valstybėse narėse pastebimi ir šalies narystės Europos Sąjungoje paveikti parlamento ir vyriausybės santykių pokyčiai. Juos galime apibūdinti kaip aktyvesnį parlamento išitraukimą ir išsiplėtusį vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų bendradarbiavimą. Šiame straipsnyje pabandysime apžvelgti valstybės valdžios institucijų tarpusavio sąveikos tendencijas Lietuvoje.

Parlamentas Lietuvos politinėje sistemoje

Politikos tyrinėtojai, taikydami Davido Eastono, Karlo Wolfgango Deutscho, Talco to Parsonso ir kitų teoretikų politinės sistemos sąvoką, suvokia ją kaip nedalomą visumą. Politinė, arba valstybės valdymo, sistema paprastai yra suprantama kaip platesnės socialinės sistemos dalis, ji yra veikiamą išorinės aplinkos pokyčių. Politinę sistemą sudaro atskiros posistemės arba politinės struktūros, viena su kita susijusios funkciniais ryšiais ir veikiamos tam tikrų normų arba vertybių. Pokyčiai vienoje sistemos struktūroje neišvengiamai lemia pokyčius kitoje struktūroje. Gabrielio A. Almondo⁴ teigimu, kiekviena politinė sistema atlieka tam tikras funkcijas, kurias jis apibūdino:

a) įtakos (pažod. „įteigos“) funkcijas: politinės socializacijos ir verbavimo, interesų artikuliacijos, interesų agregacijos, politinės komunikacijos funkcijas;

¹ Europos Parlamente jau nuo Suvestinio Europos akto priėmimo buvo išplėta dvigubo demokratijos deficito sąvoka (*autorės pastaba*).

² A. Maurerio pranešimas ECPRD konferencijoje „*The Lisbon Treaty: New Options for and recent trends of interparliamentary cooperation*“.

³ COSAC – ES valstybių narių parlamentų Europos reikalų komitetų konferencija (*autorės pastaba*).

⁴ Žr. Jordan, A. G. *British Politics and the Policy Process*. London: Allen & Unwin, 1987, p. 8.

b) ištakų („išeišos“) funkcijas: taisyklių nustatymo, taisyklių taikymo, taisyklių arbitražo funkcijas.

Apskritai politinė sistema sukuria politikos preferencijas ir užtikrina, kad jos būtų įgyvendintos. Kitaip tariant, politinė sistema sukuria atsaką į siunčiamus aplinkos signalus, transformuodama bendruomenės lūkesčius į tam tikrus valdingus veiksmus – politinius sprendimus. Pabrėžiama, kad politinei sistemai taip pat būdingas *cikliškumo* aspektas, reiškiantis, kad sistemoje nuolat vyksta idėjų, lūkesčių ir politinių rezultatų apytaka, cirkuliacija, ir kad šis procesas yra nenutrūkstantis laike – tam tikri politiniai sprendimai generuoja naujus politinius iššūkius. Institucinių galių požiūriu subalansuota, tinkamai viduje sąveikaujanti, pasižyminti gerais vidaus ir išorės informaciniais komunikaciniais ryšiais, socializuoto politinio elito valdoma, gebanti priimti ir įgyvendinti politinius sprendimus politinė sistema užtikrina valdymo kokybę.

Verta prisiminti, jog per praėjusius beveik du dešimtmečius Lietuvos Respublikos Seimui, kaip ir kitiems pokomunistinių valstybių parlamentams, teko sudėtingas uždavinys – ne tik būti svarbiausių politinių, ekonominių, socialinių pokyčių savo valstybėse katalizatoriais, bet ir, kaip pastebi Filipas Nortonas ir Davidas Olsonas, „įmanomai greitai sukurti patiems save“, kai trūko parengtų metodologijų, gyvų tradicijų ar institucinės atminties⁵. Tik iš dalies buvo galima remtis atskirų Vakarų valstybių patirtimi, semtis įkvėpimo iš [neilgos] savos demokratinės istorijos ir patirties. Alvydo Lukošaičio teigimu⁶, evoliucionavę iš sovietinių „guminių antspaudų“, naujųjų valstybių parlamentai privalėjo imtis ne tik „pagal apibrėžimą privalomų“ atstovavimo ir įstatymų leidybos funkcijų, bet ir vykdyti parlamentinės kontrolės, konfliktų reguliavimo, socializacijos bei legitimacijos funkcijas. Tai, kas Vakarų Europoje buvo kuriama ir šlifuojama ne vieną dešimtį ar net šimtus metų, Lietuvoje turėjo būti sutverta, galima sakyti, per *Dieną* – rašant ir iš karto taikant vieną ar kitą modelį.

Neabejotina valstybės sėkme laikoma tai, kad per ganėtinai trumpą laiką tapome euroatlantinės bendruomenės nariais. Tai liudija ir apie konsoliduotą demokratiją Lietuvoje. Tačiau, kaip pastebi politikos mokslininkai, nebūtinai atitiktis formaliems demokratijos kriterijams reiškia ir jos kokybę⁷, galimi ir tokie atvejai, kai demokratija tėra „procedūrinė“ ar net „fasadinė“. Apžvelgęs įvairių demokratijos būklės tyrimų Lietuvoje rezultatus, A. Lukošaitis juos apibūdino kaip „nelabai džiuginančius“ ir daro išvadą, kad „demokratijos funkcinės kokybės siekimas ir gyventojų paramos jai užtikrinimas šiandien yra svarbiausias politinės darbotvarkės klausimas Lietuvoje“⁸.

⁵ Norton, P., Olson D. M. *Post-Communist and Post-Soviet Legislatures: Beyond Transition: Introduction*. Routledge, London, 2008, p. 14.

⁶ Krupavičius, A., Lukošaitis, A. *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: UAB „Poligrafija ir informatika“, 2004, p. 349.

⁷ Lukošaitis, A. *Demokratija ir politinės (valdymo) sistemos funkcionavimas Lietuvoje. Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Seimo leidykla „Valstybės žinios“, 2008, p. 113.

⁸ *Ten pat*, p. 115.

Mano nuomone, svarbus akstinas šio uždavinio sprendimui yra ir Lietuvos narystės Europos Sąjungoje keliami iššūkiai. 2004 m. Seimui ratifikavus Stojimo į ES sutartį, valstybė perdavė dalį savo suverenų galių europinėms institucijoms, Seimas ištraukė į viršnacionalinį sprendimų priėmimo procesą. Buvo priimtas Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, nauju skirsniu papildytas Seimo statusas. Taip sudarytas teisinis pagrindas Seimui aktyviai dalyvauti sprendžiant ES reikalus ir stiprinti parlamentinės kontrolės funkcijas, tačiau ar sudarytos teisinės prielaidos atitinka parlamento *apsisprendimą* ir *gebėjimus* būti aktyviu proceso dalyviu, o ne vien pasyviu stebėtoju?

Įvairių tyrimų duomenimis, nuo 50 iki 80 proc. ES valstybių narių nacionalinių įstatymų yra priimama įgyvendinant ES teisės aktus ar dėl jų poveikio nacionalinei teisei. Dėl ES integracijos procesų tampa vis sunkiau atskirti šalies vidaus ir išorės reikalus, daugelyje sričių toliau vyksta ES ir nacionalinės politikos sinergija. Jau kuris laikas Europos Komisija akcentuoja dialogą su nacionaliniais parlamentais plėtojimą, akivaizdus to pavyzdys – teisėkūros pasiūlymų tiesioginis perdavimas ES valstybių narių parlamentams raginant pareikšti dėl jų nuomonę. Lisabonos sutartis⁹ numato sustiprinti nacionalinių parlamentų vaidmenį ES sprendimų priėmimo procese (į ją įtrauktas atskiras straipsnis apie nacionalinių parlamentų vaidmenį ES), papildyti du Amsterdamo sutarties protokolai: „Protokolas dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje“ ir „Protokolas dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo“. Pastarasis protokolas numato nacionaliniams parlamentams galimybę tiesiogiai dalyvauti ES teisės aktų priėmimo vykdant subsidarumo principo kontrolę. Tuo atveju, jei Lisabonos sutartis įsigaliotų, išaugtų Seimo dalyvavimo ES instituciniame bendradarbiavime apimtys ir jo reikšmė, išsiplėstų informacijos mainai. Visa tai kelia atitinkamus kokybinius reikalavimus Seimo darbui.

Paanalizuokime, kokios prielaidos parlamentui efektyviau dalyvauti politiniame procese.

Tarpinstituciniai ryšiai delegavimo teorijos požiūriu

Dažnai įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių tarpusavio santykiai analizuojami pasitelkiant delegavimo teoriją bei „šeimininko–samdinių“ formalųjį modelį. Juo remdamiesi galėtume teigti, jog:

– Tautos atstovybė – Seimas – demokratinių rinkimų metu gauna suvereno – Tautos – pasitikėjimą ir įgaliojimą veikti, spręsti viešosios politikos klausimus; parlamentas įgalioja vyriausybę veikti nustatytuose rėmuose, tuo pačiu įgaudamas pagrindą jos kontrolei. Vyriausybei („samdiniui“) atsiranda pareiga atsiskaityti parlamentui („šeimininkui“) už savo veiklą. Pagal šį modelį Tauta vis dėlto išlieka pagrindiniu ir niekam

⁹ Visas pavadinimas – „Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį“ (*autorės pastaba*).

neatskaitingu tikroju „šeimininku“, kuris gali pareikalauti atsakomybės iš bet kurio kito subjekto. Pagrindinė šio modelio „varomoji jėga“ – atsakomybės ir atskaitomybės principai, kuriais remdamiesi kai kurie autoriai formuluoja ir pačios parlamentinės sistemos apibrėžimą. Šiame modelyje atsispindi ir informacijos asimetrijos aspektas, kai „samdiny“ proceso eigoje gali tapti geriau informuotas už „šeimininką“ – būtent tai gali stipriai paveikti proceso rezultatus ir abiejų veikėjų tarpusavio santykius, kadangi „šeimininkas“ yra priklausomas nuo „samdinio“ teikiamos informacijos, kuri nebūtinai atitinka objektyvią tikrovę ir jos diktuojamų sprendimų poreikį ir pan. Tai yra informacijos pateikimo ir patikimumo problema. Kai kurie analitikai teigia, kad šios problemos (suprantamos kaip biurokratijos nekontroliuojamumo ir neatskaitingumo problemos) nereikėtų pervertinti, kadangi racionalus veikėjas iš esmės neturėtų elgtis taip, kad prarastų „šeimininko“ pasitikėjimą. Klasikiniame šios teorijos modelyje pabrėžiama, kad „šeimininkas“ turėtų laikyti iniciatyvą savo rankose ir gebėti taip paveikti „samdinį“, kad jis pats rinktųsi veikimą reikiama linkme.

Normatyvinėje institucijų teorijoje skiriami tokie valdžios delegavimo būdai pagal informavimo laiką ir sprendimų priėmimą¹⁰: a) valdžios delegavimo ir b) signalizavimo (1 pav.). Juose „šeimininko“ ir „samdinio“ informuotumas, įgaliojimų priimti sprendimus ir jų atitinkamos pasekmės skiriasi: a) pirmuoju atveju „šeimininkas“ visus įgaliojimus rinkti informaciją ir ja remiantis veikti perduoda „samdiniui“, antruoju – veikia pats neužtikrintumo sąlygomis; b) „samdiny“ tik įgaliojamas surinkti informaciją ir perduoti ją „šeimininkui“, kuris pasilieka sau sprendimų priėmimo teisę. Idealiu atveju „šeimininkas“ ir „samdiny“ turėtų veikti išvien, samdiny turėtų neiškreipdamas informacijos siūlyti galimą politiką (angl. *policy*) šeimininkui, kuris turėtų atsakingai pasirinkti.

a)

—šeimininkas deleguoja — samdiny įvertina — samdiny pa(si)renka — pasekmės
 | samdiniui pasikeitusią situaciją politiką

šeimininkas renkasi politiką pats

|
 pasekmės

b) samdiny įvertina — informuoja — šeimininkas (ne)keičia — šeimininkas — pasekmės
 situaciją šeimininką nuostatas renkasi politiką

1 pav. Valdžios delegavimas.

¹⁰ Pagal Bendor, J., Glazer, A., Hammond, T. *Theories of Delegation*. P. 240–241 – <http://arjournals.annualreviews.org>.

Tikrovėje neišvengiamas ir preferencijų asimetrijos reiškinys, kai kiekviena institucija, kaip savarankiška politinės sistemos veikėja, veikia ir vedama savo („parapijinių“¹¹) tikslų, nebūtinai sutampančių su tais, kurių iš jos tikimasi platesniu mastu. Todėl patiriamai veiklos nuostoliai, kyla tarpinstitucinių konfliktų. Situacija tampa ypač komplikuoja, kai „samdiny“ turi kelis „šeimininkus“ (pvz., pusiau prezidentinėse sistemose, kai ne tik parlamentas, bet ir prezidentas siekia kontroliuoti vykdomosios valdžios biurokratinį aparatą), arba kai vieno „šeimininko“ vietą tam tikra dalimi bando užimti kitas. Kai kada sutinkamas ir toks klaidingas įsitikinimas, kad „šeimininko ir samdinio“ santykis suponuoja „absolūtaus paklusnumo“ elgesį, kai „šeimininkui“ iškėlus tam tikrą tikslą ar idėją, „samdiny“ privalo besąlygiškai vykdyti ar įgyvendinti. Kaip jau buvo minėta, tiek teorijoje, tiek praktikoje pabrėžiamas politikos veikėjų bendradarbiavimas, arba bent jau matoma galimybė atviroms deryboms – brandžios demokratijos šalyse tiek politikos lyderiai, tiek aukštus postus užimantys biurokratai paprastai taip dažnai nesikeičia, tad bendradarbiavimas yra abiem pusėms daug veiksmingesnė strategija¹¹.

A. Lukošaičio teigimu, Lietuvoje veikianti politinė sistema „neuztikrina svarbiausių funkcionalios demokratijos prielaidų – vertikalios (tautai – valdžios institucijų) ir horizontalios (vienų valdžios institucijų – kitoms) atsakomybės ir atsiskaitomybės sistemų“¹². Tokia išvada daroma dėl kylančių tarpinstitucinio bendradarbiavimo sunkumų, kurie riboja veiksmingos parlamentinės kontrolės įgyvendinimą.

Parlamentinė kontrolė ir valstybės valdžios institucijų tarpusavio sąveika

Lietuvos valstybės valdymo modelis Konstitucinio Teismo 1998 m. nutarime apibūdinamas kaip parlamentinė respublika su būdingais kai kuriais mišrios (pusiau prezidentinės) valdymo sistemos bruožais¹³. Pusiau prezidentinę sistemą rinkosi nemažai vadinamųjų naujosios demokratijos valstybių, ne išimtis ir Lietuva. Prof. Egidijaus Jarašiūno nuomone, „tikriausiai tai buvo labai paprastas kompromisas“¹⁴. Prof. Robertas Elgie, tyrinėjęs šios sistemos privalumus ir trūkumus valstybės valdymui ir de-

¹¹ Žr. Miller, G. J. *The political evolution of Principal-Agent Models* – <http://arjournals.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840?journalCode=polisci>.

¹² Lukošaitis, A. Demokratija ir politinės (valdymo) sistemos funkcionavimas Lietuvoje. *Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Seimo leidykla „Valstybės žinios“, 2008, p. 118.

¹³ Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą, kuriame išsamiai interpretuojamos konstitucinės normos dėl politinės sistemos institucijų sąveikos (*autorės pastaba*).

¹⁴ Žr. *Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Seimo leidykla „Valstybės žinios“, 2008, p. 82.

mokratijai argumentavo, kad jei toks kompromisinis sprendimas yra neišvengiamas, reikėtų rinktis tokį pusiau prezidentinės sistemos variantą, kuriame „prezidentas turi labai mažai įgaliojimų“.¹⁵ Taigi dėmesį reikėtų sutelkti į parlamentinei sistemai būdingus bruožus – parlamentą ir jai atskaitingas vyriausybės santykius.

Parlamentinė kontrolė pripažįstama kaip vienas iš kertinių demokratinės valstybės valdžios padalijimo bei jų pusiausvyros elementų. Parlamentinė kontrolė, kaip pažymi Toma Birmontienė, tai valdžių atskirumo ir jų sąveikos (*išryškinta autorės*) principas; ji neturi būti suprantama kaip pagrindas valdžių hierarchijai. Parlamento vykdoma kontrolės funkcija negali pakeisti ar paneigti valdžių kompetencijos, nuneigti jų konstituciškai grindžiamo savarankiškumo¹⁶. Konkrečiu atveju parlamentinės kontrolės instituto turiniui daro įtaką ne tik šalies valdymo sistema, tačiau ir nusistovėjusi valdžios institucijų tarpusavio sąveikos (bendradarbiavimo ar konfrontavimo) tradicija, vyraujanti politinė kultūra. Pastebima, jog Lietuvoje parlamentinės kontrolės problemai lig šiol buvo skiriama nepakankamai akademinės bendruomenės dėmesio, dažnu atveju apsiribojama vyriausybės ir Seimo tarpusavio santykių nagrinėjimu, tačiau, kaip pastebi prof. Egidijus Šileikis, vengiant pastarojo metodo parlamentinės kontrolės atvejų (ypač akcentuoti šiame kontekste – apkaltos, VSD parlamentinės kontrolės atvejai) analizės ir gilesnio konceptualizavimo „tautos atstovybės“, „valdžių pusiausvyros“ kontekste¹⁷.

Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje žodžių junginys „parlamentinė kontrolė“ apskritai nevartojamas, tačiau prof. E. Šileikio¹⁸ teigimu, tai anaipol nereiškia, kad toks institutas joje nėra įtvirtintas ar formaliai numatytas. Pirmiausia tai siejama su Konstitucijoje įtvirtintais atstovaujamosios ir parlamentinės demokratijos principais, iš jų kildinamu Vyriausybės veiklos priklausymu nuo parlamento pasitikėjimo, taip pat su teisinės valstybės principais ir konkrečiomis Konstitucijos nuostatomis: „Seimas (...) prižiūri Vyriausybės veiklą“ (str. 67, p. 9; str. 61, 101 ir kt.), iš kurių *parlamentinė priežiūra ir parlamentinė kontrolė* turi būti suprantamos kaip iš esmės tapačios sąvokos. Jo teigimu, parlamentinė viešojo valdymo priežiūra yra konstitucinė vertybė. Autorius atmeta teoriją apie Seimo kontrolės ir biudžetinę funkcijas kaip dvi skirtingas funkcijas teigdamas, kad pagal Konstitucijos (str. 67, p. 14; str. 131) nuostatas pirmoji apima ir antrąją¹⁹. Jis teigia, kad visos konstitucinės Seimo funkcijos sudaro vientisą sistemą ir yra lygiavertės.

¹⁵ *Ten pat*, p. 86.

¹⁶ Birmontienė, T. Parlamentinės kontrolės samprata Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga*. Red. G. Mesonis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 115.

¹⁷ Šileikis, E. Parlamentinės kontrolės aktualijos ir naujos mokslinės sampratos poreikis Lietuvoje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga*. Red. G. Mesonis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 364.

¹⁸ *Ten pat*, p. 370.

¹⁹ *Ten pat*, p. 419.

Lietuvos Konstitucinis Teismas 2006 m. lapkričio 21 d. nutarime yra suformulavęs ir valdžios institucijų tarpfunkcinės partnerystės doktriną. Minėtame nutarime Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „Konstitucijoje įtvirtintas parlamentinės demokratijos modelis yra tikslingas ir nuosaikus; jis nėra grindžiamas vien parlamentine kontrole, vien tarpinstituciniais stabdžiais ir atsvaromis; ne menkesnį vaidmenį parlamentinėje demokratijoje vaidina tarpfunkcinė partnerystė, grindžiama *inter alia* pasitikėjimu (...)”²⁰. Tarpfunkcinė partnerystė reiškia, jog įgyvendinant bendruosius valstybės uždavinius ir funkcijas, valstybės valdžios institucijų veikimas turėtų būti pagrįstas jų bendradarbiavimo principais. Ši nuostata taikytina ir pačios parlamentinės kontrolės, laikomos parlamentinės sistemos esme, įgyvendinimui.

Pastarųjų metų Vakarų Europos parlamentų tyrimų duomenimis, daugmaž nusistovėjęs parlamentuose priimamų teisės aktų procentui, itin išsiplėtė kitokia, ne tiesiogiai su įstatymų leidyba susijusi parlamentinė veikla – tai yra paklausimai ministrams, interpeliacijos ir pan., arba parlamentinės kontrolės apimtis²¹. Lietuvos atveju pasirengimo narystei ES laikotarpiu parlamento darbotvarkėje dėl objektyvių priežasčių vyravo teisėkūros klausimai (*acquis communautaire* perėmimas)²², tuo tarpu pastaraisiais metais Seimas vis daugiau dėmesio skyrė vyriausybės priežiūros klausimams. Taigi „šeimininko“ buvo sudaryta nemažai laikinųjų tyrimo komisijų, vis labiau į tai įsitraukia Seimo nuolatiniai komitetai, parlamentinės kontrolės klausimai vynuoją Seimo Europos reikalų komiteto darbotvarkėje²³. Rengiantis Lietuvos narystei ES ir Seimo darbui narystės ES sąlygomis, priimtos konstitucinės ir Seimo statuto pataisos leidžia Seimui pagal kompetenciją veiksmingai dalyvauti svarbiausių Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje klausimų svarstyme, pasitelkiant Europos reikalų komitetą „užtikrinti Lietuvos Respublikos suvereniteto ir narystės teisių bei pareigų Europos Sąjungoje įgyvendinimo parlamentinę kontrolę; (...) užtikrinti deramą Lietuvos Respublikos interesų atstovavimą Europos Sąjungoje; (...) vykdyti Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos, susijusios su Europos Sąjungos klausimais, parlamentinę kontrolę“²⁴. Tuo tikslu sukurtos ir institucinės prielaidos – teisės aktų pasiekiamumas, padaugėjo ekspertų (nors jis, palyginti su „samdinio“ turimais resursais, tebėra menkas), nustatyti tam tikri Seimo ir vyriausybės bendradarbiavimo mechanizmai.

Pagal taikymo momentą skiriamos dvejopos kontrolės priemonės, tai – *ex ante*, arba

²⁰ Cit. pagal Birmontienė, T. Parlamentinės kontrolės samprata Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga*. Red. G. Mesonis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 135.

²¹ <http://www.ps.au.dk/greenp/Download/parlament%20paper.pdf>

²² Seimo kanceliarijos Dokumentų departamento duomenimis, iš viso nuo 1990 m. kovo 10 d. iki 2004 m. lapkričio 11 d. buvo priimta: įstatymų – 4 809, nutarimų – 2 691, kitų teisės aktų – 269, tarp jų – vien per paskutinę kadenciją priimti 1872 įstatymai. <http://www.lrs.lt>.

²³ Lietuvos Respublikos pozicijų pristatymas prieš ministrams vykstant į atitinkamos srities ES Tarybos posėdžius, kur kviečiami dalyvauti ministrai ir kt. (*autorės pastaba*).

²⁴ Seimo statutas, 61 str.

išankstinė kontrolė, bei *ex post* kontrolė, taikoma jau įvykus tam tikriems įvykiams. Pirmuoju atveju tai yra reikalingos informacijos surinkimas prieš paskiriant asmenį į svarbų postą, teisės aktų projektų nagrinėjimas, klausymai komitetuose svarstant aktualius valstybės valdymo klausimus ir pan., antruoju atveju – tai vyriausybės pateikiama informacija parlamentui apie viršnacionalinių lygmeniu priimtus susitarimus, teikiamos institucijų veiklos ataskaitos ir panašiai. Daugiau galimybių parlamentui daryti įtaką politiniam procesui suteikia *ex ante* kontrolė. Kalbant apie ES reikalų svarstymą Seime, taikomos abi kontrolės rūšys.

Vis dėlto nemažai visuomenės, taip pat ir akademinės bendruomenės diskusijų sukėlė tokie faktai kaip [skubotas?] Sutarties dėl Konstitucijos Europai ratifikavimas 2004 m. lapkričio 11 d. Seimo posėdyje, kai „iš esmės diskusija vyko ne dėl ES Konstitucijos teksto“, o tik dėl pačios „ratifikavimo procedūros“²⁵, kadangi tai buvo paskutinis 2000–2004 m. Seimo kadencijos posėdis. Lisabonos sutarties ratifikavimas, kaip pastebėjo T. Kuprys, taip pat „neišsiskyrė reikšmingesnėmis ideologinėmis diskusijomis ar naujomis politinėmis išvalgomis“²⁶, nors kartu buvo priimta ir Seimo rezoliucija dėl Lisabonos sutarties. Galima sutikti, jog tai bent jau iš dalies galėjo lemti faktas, jog rengiant Lisabonos sutartį Lietuva siekė išlaikyti kuo daugiau ES Konstitucijos turinio²⁷. Palikdami nuošalyje šių sutarčių turinio vertinimus, pabandykime atidžiau pažvelgti į patį ratifikavimo procesą. Galimas dalykas, kad tokį jo pobūdį tam tikru mastu nulėmė ir (pasyvus) politikos veikėjų elgesys.

Juk paprastai būtent (opozicijoje esantys) partiniai žaidėjai naudoja parlamentinės kontrolės priemones politinės darbotvarkės formavimui, visuomenės ir žiniasklaidos dėmesio politinėms problemoms pritraukimui. Nepakankamas partijų aktyvumas ir konkurencija, šalia tokių priešasčių kaip parlamento ignoravimas iš vyriausybės pusės, nepakankama, nenuosekli kontrolė ir jos procedūros, nepakankama parlamentarų ir parlamento tarnautojų kompetencija²⁸ yra įvardijamos kaip pagrindinės priežastys, kylančios įgyvendinant parlamentinę kontrolę. Lietuvos praktikoje pastebimas ir „supaprastintas“ parlamentinės kontrolės supratimas, kai taikomos „tik informacinės parlamentinės kontrolės priemonės“, bei „archajiškas“ požiūris, kai parlamentinė kontrolė suvokiama kaip „tarpinstitucinė subordinacinė prievarta, o ne kaip nuolatinis komunikavimas ir bendradarbiavimo aktas“²⁹.

²⁵ Kuprys, T. Institucinės reformos likimas: Lisabonos sutartis ir Lietuvos vaidmuo 2004–2008 metais. *Lietuva Europos Sąjungoje: metraštis: 2004–2008*. Vilnius: Eugrimas, Europos integracijos studijų centras, 2009, p. 55.

²⁶ *Ten pat*, p. 61.

²⁷ To meto pareigūnų kalbose ES Konstitucija buvo įvardijama kaip reiškianti „daugiau Europos“ – žr. Antano Valionio ir kt. kalbas.

²⁸ Miller, G. J. *The political evolution of Principal-Agent Models* – <http://arjournals.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840?journalCode=polisci>.

²⁹ Lukošaitis, A. Demokratija ir politinės (valdymo) sistemos funkcionavimas Lietuvoje. *Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Seimo leidykla „Valstybės žinios“, 2008, p. 120.

Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių institucijų santykiai kai kuriose ES šalyse

Išaugęs tarptautinės teisės vaidmuo, globalių ir regioninių tarptautinių organizacijų plėtra, daugiašalių sutarčių pasirašymas ir mažėjančios atskiros suverenios valstybės galimybės jas vetuoti, laipsniškas vidaus ir užsienio politikos sričių suartėjimas ir susiliejimas – tokios pasaulinės raidos tendencijos buvo apibrėžtos prieš gerą dešimtmetį atliktame tyrime apie parlamentų vaidmenį užsienio politikoje³⁰. Tyrimo autoriai pažymėjo, kad įvertinant tokias tarptautinės aplinkos raidos tendencijas, parlamentams turi būti suteiktas didesnis vaidmuo valstybės užsienio politikoje ne tik ratifikuojant tarptautines sutartis, bet ir rengiant sprendimus, kurie vėliau priimami viršnacionaliniu lygmeniu. Nors tradiciškai užsienio politikos srityje vykdomoji valdžia turi pakankamą veiksmų laisvę, tačiau ir čia parlamentas gali kuo veiksmingiau išnaudoti savo tradicinius galios instrumentus – legislatyvinę ir biudžeto galias, efektyviai vykdyti vyriausybės priežiūros funkciją.

Europos Sąjungos integracijos procesai ir valstybių elgesys prie jų prisitaikant kartais aiškinami remiantis adaptacijos teorija. Nikolajus Petersenas³¹ yra išskyręs keturis galimus valstybės elgesio būdus, kuriais ji gali vadovautis savo integracijos politikoje: dominuojantis (angl. *dominant*) – stipriausias, siekiantis primesti savo valią kitoms narėms; paklusnus (angl. *acquiescent*) – silpniausias, atsisakantis savo prioritetų vardan išoriškai nustatytų tikslų; nedalyvaujantis (angl. *quiescent*) – neįsitraukiantis, ginantis savo interesus per išlygas iš bendrų įsipareigojimų; suderintas (angl. *balanced*) – primantis savitarpio priklausomybės sąlygas ir jas išnaudodamas, stengiasi siekti savo tikslų. Valstybės narės elgesys gali skirtis priklausomai nuo politikos srities, vyriausybės partinės sudėties bei klausimo aktualumo šaliai. Pažymėta, jog didelė tikimybė, kad paklusnų elgesio būdą rinksis mažos, ekonomiškai nuo Europos Sąjungos priklausomos šalys, kitur pastebima – „euroentuziastės“.

ES valstybių narių parlamentai prie Europos Sąjungos integracijos prisitaikė sukurdami specializuotas institucijas – Europos reikalų komitetus, neretais atvejais pertvarkydami valstybės valdžios institucijų bendradarbiavimą. Tokiose šalyse kaip Suomija Europos integracija paskatino ir politinės sistemos plėtra, kai „parlamentas tapo labiau atsakingas už užsienio politikos sprendimus“.³² 2000 metų konstitucinė reforma šalyje nepakeitė jos pagrindų, tačiau sustiprino parlamento funkcijas politinėje sistemoje –

³⁰ Tyrimo dalyvavo beveik keturiasdešimt pasaulio parlamentų, žr. Tiitinen, S. The Role of Parliaments in Conduct of Foreign Relations. *Constitutional and parliamentary information*. 1997.

³¹ Raunio, T., Wiberg, M. *Parliamentarizing Foreign Policy Decision-Making*. Cooperation and Conflict, SAGE Publications, 2001.

³² Tiitinen, S. Suomijos patirtis: nuo pusiau prezidentinės iki stabilios parlamentinės demokratijos. *Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Seimo leidykla „Valstybės žinios“, 2008, p. 24.

viena, buvo sustiprinti jo įgaliojimai ir panaikinti įgaliojimų apribojimai, ir antra, buvo išplėstas vyriausybės, atskaitingos parlamentui, vaidmuo prezidento institucijos atžvilgiu. Konstitucijoje taip pat numatytas glaudus prezidento (kuriam patikėtas svarbiausias vaidmuo formuojant užsienio politiką) ir vyriausybės bendradarbiavimas (priskirti ES reikalai), kuris reiškia, jog abi institucijos „privalo tinkamai ir laiku informuoti vienas kitą apie svarbiausius užsienio politikos klausimus“³³. Buvo prognozuojama politinės sistemos raida didesnio vyriausybės, atskaitingos parlamentui, vaidmens išplėtimo link (ir užsienio, ir saugumo politikos srityse).

Prieš keletą metų parlamentų vaidmuo sprendžiant ES reikalus buvo nagrinėjamas Europos Konvente, rengusiam Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektą. Dr. Andreas Maureris, išnagrinėjęs „senųjų“ ES valstybių narių praktiką ir teisinį srities reglamentavimą³⁴, pabandė nustatyti, kaip nacionaliniai parlamentai dalyvauja ES valdyme nacionaliniu lygiu, kaip jie reaguoja į dinamišką institucinę ir procedūrinę tvarką ir kaip prie jos prisitaiko. Autorius pastebėjo, jog ratifikuodami parakonstitucinių sutarčių persvarstytus tekstus, nacionaliniai parlamentai daro įtaką patys sau, tai yra praranda savo pradines įstatymų leidybos galias, kurios gali būti atsvertos tik išplečiant nacionalinių parlamentų vyriausybės kontrolės funkciją. Jo teigimu, atsižvelgiant į tai, kad ES sistemos reikšmė bei jos „produkcija“ nuolat auga, „parlamentų dalyvavimo mastas labai svarbus pagrindžiant ES valstybių narių ir pačios ES konstitucinės tvarkos teisėtumą“. Tad parlamentų (aktyvus) dalyvavimas būtinas ne tik mažinant ES demokratinį deficitą, bet ir lemiant tiek nacionalinio, tiek ir europinio lygmenų politinių institucijų gebėjimą spręsti viešosios politikos uždavinius. Nacionalinių parlamentų dalyvavimą ES valdyme A. Maureris vadina reikšmingu rodikliu, plačiausia prasme indikuojančiu būsimas Europos valdymo formas ir procesus.

Parlamentų dalyvavimas ES valdyme iš esmės siejamas su Europos Komisijos pasiūlymų dėl naujų teisės aktų svarstymu. Tuo metu konstatuota, jog keblumų realizuojant šį uždavinį galėtų kilti dėl pasiūlymų, susijusių su Bendrąja užsienio ir saugumo politika, kai kuriais dokumentais, susijusiais su Šengeno sutartimi, bendra ekonomikos ir pinigų politika, kadangi tuo metu galioję teisės aktai nenumatė jų perdavimo nacionaliniams parlamentams. Jau tada buvo pastebėtas poreikis stiprinti parlamentų tarpusavio bendradarbiavimą, ypač kalbant apie vadinamąjį „ankstyvojo perspėjimo“ mechanizmą, kad parlamentai galėtų tapti „veikėjais keliuose lygiuose“³⁵.

Remiantis Michaelio Mezey ir F. Nortono pasiūlyta sistema ir naudota tyrime parlamentinės kontrolės „apimtimi“ (t. y. dokumentais, kurie persiunčiami ir nagrinėjami

³³ Ten pat, p. 28.

³⁴ Maurer, A. *Nacionaliniai parlamentai Europos architektūroje: geriausios praktikos mechanizmo nustatymo elementai*. IS: http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=30145&p_query=Maurer&p_tr2=2

³⁵ Apie tarparlamentinio bendradarbiavimo reikšmę ES klausimų svarstymo kontekste žr. <http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/a8670b7d/guidelines.pdf>.

parlamente), „laiku ir valdymu“ (laikas, kai parlamentas gauna pasiūlymus dėl teisės aktų, daugialypis ES sprendimų formavimo mechanizmas), „poveikiu“ (parlamento pozicijos (ne) „privalomumas“ vyriausybei), kintamieji parlamentai buvo suklasifikuoti į tris kategorijas:

- parlamentai, turintys didelę politinę galią, kuri remiasi veto teise ir galimybėmis daryti pakeitimus bei ieškoti kompromisų politiniuose procesuose;
- parlamentai, turintys vidutinę politinę galią (t. y. teisę daryti pakeitimus, bet ne atimesti politinius pasiūlymus);
- silpni parlamentai, neturintys galios nei patys kurti politiką, nei daryti jai įtaką.

Šiame tyrime Suomijos, Austrijos, Švedijos parlamentai buvo pažymėti kaip atitinkantys stiprios politikos formavimo ir „nacionalinių veikėjų“ kriterijus, nedaug nuo jų atsiliko Nyderlandų ir Vokietijos parlamentai, tačiau pastarajame dėl konsensuso paremto politikos stiliaus ir vyraujančios partijose proeuropietiškos nuomonės parlamentarai vengė „sistemiškai susiremti su savo vyriausybėmis“. O Danijos parlamentas pažymėtas kaip unikalus atvejis, kuris pats formuoja prielaidas ES reikalų tvarkymui, jo parlamentinės kontrolės modelis laikomas pavyzdiniu kitiems: Folketingo sėkmė aiškinama tokiais Roberto Pahre nurodytomis parlamentinei priežiūrai būtinomis sąlygomis, kaip antai – žymi visuomenės dalis ir bent viena partija parlamente, kuri nepalaiko gilesnės integracijos; mažumos vyriausybė šalyje; bent viena partija priežiūros komitete, kuriai labiau patinka vetuoti politiką nei remti vyriausybę. Autoriaus nuomone, Danijos atvejis jas iš esmės atitinka ir šiuo požiūriu yra praktiškai unikalus atvejis Europoje³⁶.

A. Maureris aprašo ir vadinamąjį „parlamentinės kontrolės rezervo“ fenomeną, kai vyriausybė parlamento poziciją, nors ji nėra privaloma, išnaudoja kaip tam tikrą kozirį tarptautinėse derybose. Ir nors atrodytų, kad parlamentas šitaip išlaiko tam tikrą įtaką darant europinius sprendimus, vis dėlto tokiu atveju jo santykis su vyriausybe yra paremtas rėmimo, bet ne kontroliavimo logika.

Ronaldas Holzhackeris, tyręs valdžios ir opozicinių partijų parlamentinės priežiūros tikslus ir metodus, konstatavo, jog nacionalinis sutarimas svarstant ES klausimus Vakarų Europos parlamentuose dažnai nebėra aksioma ar tikslas.³⁷ Jis nurodo, kad šalia formaliųjų parlamento instrumentų daryti įtaką ar kontroliuoti vyriausybės veiklą, egzistuoja ir visuomenei nematomi neformalūs politinių grupių (frakcijų) instrumentai: 1) frakcijų ekspertų konsultacijos su vyriausybės ministrais ar pareigūnais; 2) diskusijos partijos komitetų ar darbo grupių (paprastai organizuotų pagal nuolatinius parlamento komitetus) posėdžiuose; 3) visos frakcijos posėdžiai; 4) klausimų kėlimas į viešumą ir siekis formuoti politinę darbotvarkę.

³⁶ Folketingo Europos reikalų komitetas turi sprendžiamąją (nors ne formaliąją) galią, paprastai šalyje veikia mažumos vyriausybės, skeptiškai nusiteikusias partijos ir Folketingas, veikiantis kaip vieninga institucija (*autorės pastaba*).

³⁷ Holzhacker, R. *National Parliamentary Scrutiny Over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties* – <http://eup.sagepub.com>.

Kaip žinome, gebėjimas formuoti politinę darbotvarkę institucionalizavimą nagrinėjančioje literatūroje nurodomas kaip vienas iš reikšmingų kriterijų, paaiškinančių veikėjo stiprumą politinėje sistemoje. Autoriaus nuomone, kalbant apie parlamentinę ES klausimų priežiūrą ir tarpinstitucinius parlamento („šeimininko“) ir vyriausybės („samdino“) santykius, dera nepamiršti tarppartinių diskusijų dimensijos.

Išvados

1. Per pastaruosius beveik du dešimtmečius sukurta Lietuvoje veikianti demokratinė sistema atitinka sutelktos demokratijos kriterijus, tačiau kyla ir tam tikrų abejonių, ar ji nėra tik „formali demokratija“. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, politinės sistemos veikėjai susiduria ir su naujais iššūkiais, iš kurių bene aktualiausi – piliečių įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą ir nacionalinio parlamento vaidmens stiprinimas šalies politinėje sistemoje.

2. Dėl europinių integracijos procesų ir sudėtingo tarpvyriausybinių sprendimų priėmimo mechanizmo ypatumų pasireiškiantis nacionalinių parlamentų legislatyvinų galių reikšmės sumažėjimas gali būti atsvertas parlamentinės kontrolės priemonėmis. Tuo atveju, jei įsigaliojūt Lisabonos sutartis, nacionaliniai parlamentai turėtų galimybę tiesiogiai dalyvauti ES teisės aktų priėmimo vykdamant subsidiarumo principo kontrolę. Tai kelia kokybinius reikalavimus Seimo darbui.

3. Pastaraisiais metais Seimo darbotvarkėje vis daugiau vietos skiriama parlamentinės kontrolės klausimams. Jos veiksmingą įgyvendinimą riboja ne tik institucinės struktūrinės priežastys, bet ir pernelyg supaprastintas šio instituto supratimas. Parlamentinė viešojo valdymo priežiūra laikytina konstitucine vertybe, kuri yra paremta pasitikėjimo ir atskaitomybės principais, ir turėtų būti suprantama kaip nuolatinis valstybės valdžios institucijų komunikavimo ir bendradarbiavimo mechanizmas, leidžiantis efektyviai realizuoti viešosios politikos uždavinius ir vykdyti nuoseklią politiką.

4. Ilgalaikėje perspektyvoje Seimo galimybės veiksmingai dalyvauti tiek nacionaliniame, tiek ir europiniame politiniame procese priklausys ne tik nuo tarpinstitucinių santykių pokyčių, bet ir nuo tolesnės Lietuvos partinės sistemos raidos.

LITERATŪRA

1. *Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Seimo leidykla „Valstybės žinios“, 2008.
2. Krupavičius, A., Lukošaitis, A. *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: UAB „Poligrafija ir informatika“, 2004.
3. *Lietuva Europos Sąjungoje: metraštis: 2004–2008*. Vilnius, Eugrimas, Europos integracijos studijų centras, 2009.
4. Lukošaitis, A. *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
5. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga*. Red. G. Mesonis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
6. Tatham, A. *Europos Sąjungos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
7. *Blackwell Encyclopedia of Political Science*. Blackwell Reference, 2001.
8. Brown, Ch. *Understanding International Relations*. London: Palgrave, 2001.
9. *Constitutional and parliamentary information. Inter-parliamentary Union*. ASGP, No 173, 1997.
10. Jordan, A. G. *British Politics and the Policy Process*. London: Allen & Unwin, 1987.
11. Olson, D. M., Norton, P. *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: Initial Decade*. London: Routledge, 2008.

Straipsniai internete

12. Bendor, J., Glazer, A., Hammond, T. *Theories of delegation* – <http://arjournals.annualreviews.org>.
13. Holzhacker, R. *National Parliamentary Scrutiny Over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties* – <http://eup.sagepub.com>.
14. Maurer, A. *Nacionaliniai parlamentai Europos architektūroje* – http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=30145&p_query=Maurer&p_tr2=
15. Miller, G. J. *The political evolution of Principal-Agent Models* – <http://arjournals.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840?journalCode=polisci>.
16. Raunio, T., Wiberg, M. *Parliamentarizing Foreign Policy Decision-Making*. Cooperation and Conflict, SAGE Publications, 2001.

Straipsnio nauja redakcija įteikta 2009 m. liepos 7 d.

RELATIONS BETWEEN THE PARLIAMENT AND THE GOVERNMENT: THE IMPACT OF EU MEMBERSHIP

SIGITA TRAINAUSKIENĖ

Summary

Keywords: EU member, democracy, subsidiarity principle, national parliament

This article analyses inter-institutional relations between legislative and executive powers and their possible changes in view of the EU integration. For several years already there has been an on-going discussion about the “democratic deficit” in the European Union, and one of possible ways of how to solve this problem was suggested as enhancing rights of national parliaments as it concerns EU matters. This question is also being raised in connection of Lisbon Treaty which presumes an active participation of national parliaments in decision-making process mainly through checking of subsidiarity principle.

However, as practice of some of the EU member countries proves, a key to making national parliaments more efficient players both at EU and domestic levels could be through strengthening of parliamentary scrutiny and more active dialogue of a national parliament with a government. This also provides for a more active participation of political actors in the process.

When Lithuania became an EU member state the powers of European affairs and Foreign affairs committees were expanded providing a legal basis for a more active involvement of the Seimas in EU affairs. While during the eurointegration period Seimas was mainly preoccupied with legislative questions (because of transposition of *acquis communautaire*), recent years marked an increased volume of parliamentary scrutiny activity.

The institute of parliamentary oversight is being discussed in the framework of a delegation theory and a formal principal-agent model. The article also draws upon some insights provided by political scientists and constitutional law theorists about the legal framework and practice of Lithuanian case. It is to be expected that an effective use of the instrument/or - functioning of parliamentary oversight in the near future would depend on institutional grounds as well as on behaviour of political actors.