



Broj: 03/10-50-19-177-4/17

Sarajevo, 27.03.2017

Istraživanje broj: 249

Vrsta istraživanja: **KOMP** - komparativni pregled

KOMPARATIVNI PREGLED PROPISA O PARLAMENTARNOM NADZORU II

Pripremili: Aleksandar Mičić
Nihada Jeleč

Deskriptor: parlamentarni nadzor

Istraživanje je namijenjeno poslanicima i delegatima, koji mogu postaviti dodatna pitanja, sugestije i komentare na email adresu: istrazivacki.sektor@parlament.ba.

Javnost Bosne i Hercegovine može komentirati radove, ali Istraživački sektor nema mogućnost da odgovara na komentare i diskutira o istraživanju.

Informacije navedene u sadržaju istraživanja važeće su u trenutku pripreme istraživanja i one se ne ažuriraju nakon objave istraživanja.

Istraživanje ne odražava zvaničan stav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH).

Sadržaj

I. Uvod	2
II. Belgija	2
III. Češka.....	4
IV. Francuska.....	6
V. Italija	10
VI. Mađarska.....	20
VII. Njemačka.....	23
VIII. Španija.....	27
IX. Literatura i izvori	30

KOMPARATIVNI PREGLED PROPISA O PARLAMENTARNOM NADZORU II

I. Uvod

Ovaj istraživački rad je izrađen na osnovu novog zahtjeva naručioca i u njega su uvršteni propisi o parlamentarnom nadzoru u Belgiji, Češkoj, Francuskoj, Italiji, Mađarskoj i Španiji. S obzirom na to da je parlamentarni nadzor u Njemačkoj obrađen u prethodnom radu Istraživačkog sektora Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o parlamentarnom nadzoru izvršne vlasti u pet evropskih država u 2016 godini,¹ ovo istraživanje obuhvata i parlamentarnu kontrolu javnih finansija u toj državi. Važno je istaći da Bundestag (donji dom Parlamenta Njemačke) kada odobrava budžet, ima nadležnost da primjeni tzv. *kvalificirano zamrzavanje* određenih rashoda, što predstavlja najvažniji instrument stalnog parlamentarnog nadzora. Ukratko, Savezno ministarstvo finansija mora dobiti dodatni parlamentarni pristanak prije nego što planirani iznos sredstava za određenu budžetsku stavku ili njen određeni procenat može biti potrošen.

Istraživački sektor je u dva rada o parlamentarnom nadzoru prikupio i obradio podatke o jedanaest država. Ukratko, u tim državama ne postoji zakon koji objedinjuje parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću, nego je ta vrsta nadzora propisana ustavima, parlamentarnim poslovnicima i relevantnim zakonima institucija koje parlamenti kontrolišu. Treba naglasiti da ne postoje druge sankcije koje parlamenti mogu upotrijebiti osim smjene vlade, određenog ministra/ministara ili funkcionera koji je parlament imenovao. Korištenje instrumenata parlamentarnog nadzora, poput pismenih i usmenih poslaničkih pitanja upućenih izvršnoj vlasti, podnošenje prijedloga o izglasavanju (ne)povjerenja vladi, javna saslušanja i sl. običnu su medijski veoma dobro praćena i izazivaju veliku pažnju javnosti.

II. Belgija

Parlamentarna kontrola Vlade Belgije

U Parlamentu Belgije parlamentarni nadzor nad Vladom uglavnom sprovodi Predstavnički dom, koji jedini može da dovodi u pitanje političku odgovornost Vlade i da glasa o povjerenju Vladi. Senat također ima određene instrumente nadzora, npr. senatori imaju mogućnost postavljanja usmenih i pismenih pitanja Vladi i imaju mogućnost donošenja rezolucije. Međutim Senat nema mogućnost da sankcioniše Vladu. Svaki dom ima pravo da poslovníkom definiše mehanizme kontrole.²

Kontrola programa Vlade

Na osnovu poslovnika o radu domovi su obavezni da nadgledaju rad ministarstava. Kada se uspostavi nova Vlada, premijer predstavlja program Vlade Predstavničkom domu ističući glavne teme koalicionog sporazuma. Taj program prolazi raspravu i glasanje o povjerenju. Na

¹ Detaljne informacije o parlamentarnom nadzoru u Austriji, Njemačkoj, Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori nalaze se u istraživačkom radu Istraživačkog sektora Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine br. 231 pod nazivom "Komparativni pregled propisa o parlamentarnom nadzoru" iz 2016. godine

² Poslovnik o radu Predstavničkog doma belgijskog Parlamenta, Predstavnički dom, link https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf (datum pristupa 07.02.2017.)

početku svake godine premijer se obraća Parlamentu i navodi prioritete Vlade za narednu godinu.³

Poslanička pitanja i interpelacije

Svaki član Parlamenta ima pravo da postavi usmeno ili pisano pitanje članovima Vlade. Sva pisana pitanja se objavljuju u nedeljnom „Biltenu za pitanja i odgovore“. Usmena pitanja se postavljaju na plenarnim sjednicama domova ili na sjednicama komisija Predstavničkog doma. Teme pitanja moraju da budu od javnog interesa. U principu je četvrtak, na početku svakog popodnevno zasjedanja, namijenjen poslaničkim pitanjima.

Parlamentarne interpelacije su mnogo obimnije nego poslanička pitanja. Interpelacije dovode do temeljnih rasprava o temama u kojim su svi proslanici slobodni da se uključe u raspravu. Na kraju interpelacija iznose se prijedlozi koji mogu biti: prijedlozi koji sadrže preporuke Vladi, bez zauzimanja stava o povjerenju Vladi ili ministru, prijedlozi da se pređe na sljedeću tačku dnevnog reda bez zauzimanja stava i mišljenja o raspravi i prijedlozi o povjerenju Vladi. Prijedlog o glasanju o povjerenju Vladi se može pokrenuti samo u Predstavničkom domu. Kada većina članova Doma izglasa nepovjerenje, Vlada mora podnijeti ostavku. Također, Vladi se mogu obratiti oba doma usvajanjem i dostavljanjem rezolucije.⁴

Istražne komisije

Prema Ustavu, oba doma Parlamenta imaju pravo sprovođenja istrage.⁵ Istražne komisije formiraju domovi i u njima učestvuju izabrani članovi doma. Istražna komisija poziva i sasluša svjedoke. Svjedoci, prevodioci i stručnjaci polažu zakletvu i podliježu istim obavezama kao da su na ispitivanju kod istražnog sudije. Sjednice komisije na kojima se saslušavaju svjedoci u pravilu su javne, osim ako komisija ne odluči drugačije. Parlamentarne komisije za istragu mogu sprovoditi pretrage i zahtijevati dokumente. Komisija ima obavezu izvještavanja Parlamenta, koji glasa o prijedlozima podnijetim u izvještaju komisije. Parlamentarne komisije često organizuju saslušanja u kojima se direktno saslušavaju ministri. U slučaju da istražna komisija zatraži saslušanje državnog službenika zaposlenog u ministarstvu, ministar uvijek mora dati svoj pristanak za takvo saslušanje.⁶

Izvještavanje Parlamenta

Predstavnički dom prima veliki broj izvještaja o aktivnostima državnih službi i državnih tijela. Ovi izvještaji se dostavljaju na osnovu zakonskih obaveza, ali i dobrovoljno, npr. Revizorski sud, Ombudsman, Državno vijeće itd. dostavljaju izvještaje Parlamentu.⁷

Parlamentarna kontrola policije i obavještajnih službi

U Parlamentu Belgije postoje dvije stalne komisije koje se bave praćenjem rada policijskih i obavještajnih službi. Senat prati rad Stalne komisije za praćenje obavještajnih službi, a Predstavnički dom rad Stalne komisije za praćenje policijskih službi.⁸

³ „Savezni parlament Belgije“, Senat Parlamenta Belgije, link http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.pdf (datum pristupa 09.03.2017.)

⁴ Članovi od 130. do 132. i član 124. Poslovnika o radu Predstavničkog doma Saveznog parlamenta Belgije

⁵ Član 56. Ustava Belgije

⁶ Član 145. Poslovnika o radu Predstavničkog doma Saveznog parlamenta Belgije

⁷ Internetska stranica Interparlamentarne unije (IPU), link http://www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2029_F.htm (datum pristupa 09.03.2017.)

⁸ Član 149. Poslovnika o radu Predstavničkog doma i „Savezni parlament Belgije“, Senat Parlamenta Belgije, link http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.pdf (datum pristupa 09.03.2017.)

Ombudsmen

Predstavnički dom imenuje dva ombudsmena. Oni razmatraju pritužbe građana koje se odnose na rad savezne administracije. Ombudsmeni takođe mogu, na zahtjev Predstavničkog doma, istražiti rad administracije. Ombudsmeni dostavljaju preporuke i izvještaje Predstavničkom domu.⁹

Nadzor nad budžetom

Svake godine, Predstavnički dom donosi zakon o budžetu. Svi državni prihodi i rashodi moraju biti uključeni u budžet. Nadzor nad budžetom se vrši u Predstavničkom domu, dok je Senat ograničen na usvajanje vlastitog operativnog budžeta. Na početku sjednice u oktobru premijer informiše Predstavnički dom o rokovima sprovođenja budžeta za narednu godinu.¹⁰ Organ nadležan za sprovođenje i nadgledanje sprovođenja godišnjeg budžeta, kao i za naknadnu kontrolu implementacije budžeta je Komisija za finansije i budžet.¹¹

III. Češka

Vlada Republike Češke je odgovorna Predstavničkom domu Parlamenta, koji nadzire njen rad kroz sljedeće mehanizme:

- glasanje o povjerenju Vladi na početku mandata;
- glasanje o nepovjerenju Vladi u svakom trenutku njenog mandata;
- pravo na interpelaciju;
- obavezno učešće članova Vlade na sastancima parlamentarnih tijela i
- uspostavljanje istražnih komisija.¹²

Glasanje o povjerenju Vladi na početku mandata

Premijera imenuje predsjednik Republike Češke. Također, predsjednik na prijedlog premijera imenuje i ostale ministre u Vladi. Vlada u roku od trideset dana od dana konstituisanja traži od Predstavničkog doma glasanje o povjerenju.¹³ Zbog svoje odgovornosti prema Predstavničkom domu Parlamenta Češke, Vlada dostavlja tom Domu svoj program na raspravu prije glasanja o povjerenju. Tokom svog mandata Vlada podnosi Predstavničkom domu svoje izvještaje o radu. Ustav Češke propisuje obavezu da član Vlade prisustvuje plenarnoj sjednici ili sjednici komisije kada se donose odgovarajuće odluke iz nadležnosti tog ministarstva.¹⁴

Poslanička pitanja

Svaki poslanik ima pravo da postavlja pitanja Vladi ili bilo kojem njenom članu o pitanjima iz njihove nadležnosti.¹⁵ Pored toga, poslanici imaju pravo da postavljaju pitanje bilo kojem

⁹ Članovi od 142. do 144. Poslovnika o radu Predstavničkog doma Saveznog parlamenta Belgije

¹⁰ Član 174. Ustava Belgije

¹¹ Parlamentarna kontrola implementacije budžeta, link

http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/Parliamentary_control_of_budget_implementation.pdf (datum pristupa 12.03.2017.)

¹² Član 50. Poslovnika o radu Predstavničkog doma, Predstavnički dom Parlamenta Češke, link http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_index.html (datum pristupa 09.02.2017.)

¹³ Član 68. Ustava Češke, Predstavnički dom Parlamenta Republike Češke, link <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> (datum pristupa 09.02.2017.)

¹⁴ Član 38. Ustava Češke

¹⁵ Član 110. stav (1) Poslovnika o radu Predstavničkog doma

članu kabineta ili direktoru bilo kojeg organa državne uprave i da dobiju sve informacije i objašnjenja neophodna za obavljanje svojih dužnosti. Relevantni državni organi moraju dostaviti sve tražene informacije i objašnjenja u roku od 30 dana, osim informacija koje ne mogu biti objavljene u skladu sa zakonom.¹⁶

Interpelacije

Poslanici podnose interpelacije usmeno na sjednicama Doma ili u pisanoj formi preko predsjednika Doma.¹⁷

Usmene interpelacije

U Predstavničkom domu, period između 14.30 sati i 18 sati svakog četvrtka je rezervisan za usmene interpelacije. Poslanici prijavlju usmene interpelacije predsjedniku Doma najkasnije do 11 sati na dan održavanja sjednice namjenjene za intrpelacije. Prilikom prijavljivanja interpelacija poslanici najavljuju temu koja se odnosi na njihovu interpelaciju. Ako poslanik želi da podnese više od jedne usmene interpelacije, dužan je da razdvoji interpelacije postavljene premijeru od onih koje postavlja ministrima, formirajući dvije grupe. Redoslijed svih interpelacije se priprema do 11.30 sati na dan rezervisan za interpelacije. Interpelacije su numerisane brojevima 1, 2, itd. i tim redoslijedom se postavljaju. Poslije isteka vremena za interpelacije ne postoji mogućnost izlaganja, ali postoji mogućnost postavljanja dodatnog pitanja vezanog za posljednju interpelaciju.

Poslanici koji nisu prisutni u Domu kada je njihov red da govore i predstave svoju interpelaciju gube pravo na izlaganje. Na sve verbalne interpelacije odmah nakon izlaganja odgovara premijer ili član Vlade. Nakon toga poslanik koji je pokrenuo interpelaciju ima mogućnost postavljanja dodatnih pitanja na koja odmah dobija odgovor. Vrijeme za izlaganje ili verbalnu interpelaciju je najviše dva minuta, a za dodatna pitanja poslanik ima jedan minut. Vrijeme predviđeno za odgovor na interpelaciju je pet minuta, a na dodatna pitanja dva minuta. Ako osoba koja treba da odgovori na interpelaciju nije prisutna ili nije u mogućnosti da odgovori na usmenu interpelaciju ili na dodatno pitanje odmah, dužna je da odgovor dostavi u pisanom obliku u roku od trideset dana.¹⁸

Interpelacije u pisanoj formi

Predsjedavajući Doma odmah dostavlja sve interpelacije u pisanoj formi premijeru ili ministrima. Nakon toga premijer ili nadležni ministar odgovaraju usmeno na interpelacije na sjednici Doma ili pismenim putem u roku od trideset dana od podnošenja interpelacije. Ako Vlada ili ministar ne dostave odgovor na interpelaciju u propisanom roku poslanik koji je podnio interpelaciju o tome obavještava predsjedavajućeg Doma koji na sljedećoj sjednici informiše o tome Predstavnički dom. Odgovor na sve pisane interpelacije na sjednici podložen je raspravi. Na prijedlog podnosioca interpelacije Dom može da izglasa negativnu ili pozitivnu rezoluciju. Ako rezolucija Doma sadrži negativno mišljenje, kabinet nadležnog ministra dužan je da dostavi novi odgovor u roku od trideset dana. O odgovoru na interpelaciju koju je podnio poslanik koji nije prisutan na sjednici ne raspravlja se i o tome se ne usvaja rezolucija, niti se održava rasprava o toj interpelaciji u Predstavničkom domu.¹⁹

¹⁶ Član 11. Poslovnika Predstavničkog doma

¹⁷ Član 110. stav (2) Poslovnika o radu Predstavničkog doma

¹⁸ Član 111. Poslovnika o radu Predstavničkog doma

¹⁹ Član 112. Polovnika o radu Predstavničkog doma

Saslušanja u komisijama i istražnim komisijama

Svaki član Vlade je dužan da lično prisustvuje sastanku u Predstavničkom domu kada je pozvan od strane Doma. Ustav Češke propisuje pravo poslanicima da formiraju istražne komisije. U cilju istraživanja pitanja od javnog interesa Predstavnički dom može formirati istražnu komisiju na prijedlog jedne petine poslanika.²⁰

Parlamentarni organi nadležni za kontrolu budžeta

Parlamentarni organi nadležni za kontrolu budžeta su Komisija za budžet i Komisija za budžetsku kontrolu. Nadležnost Komisije za budžetsku kontrolu je priprema nacrtu rezolucije o budžetu za debatu u Predstavničkom domu, razmatranje izvještaja Državne revizorske institucije i analiziranje prijedloga iz izvještaja Državne revizorske institucije. Sjednice komisija su javne, kao i izvještaji. Također, transkripti sa sjednica komisija dostupni su javnosti.²¹

IV. Francuska

Primjer Republike Francuske je specifičan u poređenju sa drugim evropskim državama kada je u pitanju parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću. Najznačajniju ulogu u odnosu između zakonodavne i izvršne vlasti ima predsjednik Republike kojeg biraju građani na direktnim općim izborima na mandat od pet godina.²² Prema odredbama Ustava, predsjednik Republike imenuje premijera i razrješava ga kada premijer podnese ostavku Vlade. Na prijedlog premijera, imenuje i razrješava i druge članove Vlade.²³ Predsjednik Republike može, poslije konsultacija sa premijerom i predsjednicima oba doma Parlamenta, raspustiti Nacionalnu skupštinu. U tom slučaju, opći izbori se održavaju između 20 i 40 dana od dana njenog raspuštanja.²⁴ Predsjednik Republike komunicira sa oba doma Parlamenta porukama koje čita na glas, a poslije kojih nema rasprave. Također, on se može obratiti Parlamentu, čija sjednica se saziva u tu svrhu. To obraćanje može, u njegovoj odsutnosti, dovesti do rasprave bez glasanja. Kada ne zasjedaju, oba doma Parlamenta se sazivaju specijalno u navedenu svrhu (*obraćanje predsjednika Republike*).²⁵

„Iako Peta Francuska Republika formalno i strukturalno ima parlamentarnu vladavinu, njen Parlament je u podređenom položaju. Razlog slabosti Parlamenta je uglavnom zbog činjenice da je Vlada uvijek odgovorna predsjedniku Republike, a ne Parlamentu, jer je francuski sistem polupredsjednički sistem sa jakom tendencijom ka prezidencijalizmu (*predsjedničkom sistemu*). Međutim, u Francuskoj je od 1986. do 1997. bilo nekoliko slučajeva „kohabitacije“ i u takvim prilikama francuski sistem djeluje kao *westminsterski model*, odnosno kao većinski

²⁰ Član 30. Ustava Češke

²¹ Parlamentarna kontrola implementacije budžeta, link

http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/Parliamentary_control_of_budget_implementation.pdf (datum pristupa 12.03.2017.)

²² Član 6. Ustava Republike Francuske. Izvor: internetska stranica Nacionalne skupštine Parlamenta Francuske <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> (datum pristupa 21. mart 2017.)

²³ Član 8. Ustava Republike Francuske

²⁴ Član 12. st. 1. Ustava Republike Francuske

²⁵ Član 18. Ustava Republike Francuske

sistem, a lider opozicije postaje predsjednik države. Osim toga, u slučaju kohabitacije, Nacionalna skupština je glavna arena za odnose između većine i opozicije.“²⁶

Parlament Francuske je dvodoman i čine ga Nacionalna skupština i Senat. Članovi Nacionalne skupštine biraju se na direktnim izborima. Ustav je ograničio broj članova Nacionalne skupštine do 577. Senat ima do 148 članova i oni se biraju indirektno. Prema odredbama Ustava, Senat osigurava predstavljanje teritorijalnih komuna Republike. „Peta Republika je dobila oblik racionaliziranog parlamentarnog sistema koji ima za cilj da osigura da izvršna vlast može efektno usmjeriti aktivnost Parlamenta. (...) Parlamentarna odgovornost je racionalizirana ukidanjem glasanja o Vladinim očitovanjima i o interpelacijama, kao i uspostavljanjem specifičnih procedura za glasanje o nepovjerenju. Kao posljedica toga, kontrola izvršne vlasti je uglavnom zasnovana na izvještavanju, što znači na informacijama koje Vlada dostavlja domovima i na parlamentarnim raspravama bez glasanja na kraju. Vlada jedino može biti sankcionirana i smijenjena specifičnim prijedlogom o izglasavanju nepovjerenja ili kada joj se ne izglasa povjerenje.“²⁷

Ipak, odredbama Ustava propisano je da je Vlada odgovorna Parlamentu u skladu sa uvjetima i procedurama propisanim članovima 49. i 50. Ustava²⁸ te da Parlament nadzire rad Vlade i ocjenjuje javne politike.²⁹ Cijelo Poglavlje V. Ustava Republike posvećeno je odnosima između Parlamenta i Vlade. Pored ostalog je propisano da Parlament ima jedno redovno zasjedanje koje počinje prvog radnog dana u oktobru, a završava se posljednjeg radnog rada u junu. Broj dana kojima svaki dom može zasjedati za vrijeme redovnog zasjedanja ne prelazi 120. Svaki dom određuje broj sedmica u kojima zasjeda.³⁰ Parlament održava vanredno zasjedanje na zahtjev premijera ili većine članova Nacionalne skupštine kako bi raspravljao o posebnom dnevnom redu.³¹ U jednoj od četiri radne sedmice doma prioritet se daje, redoslijedom koji određuje svaki dom, kontroli rada Vlade i ocjeni javnih politika. Jedan dan zasjedanja posvećen je inicijativi opozicionih klubova u nadležnom domu, kao i manjinskih klubova, a prema dnevnom redu koji odredi svaki dom. Za vrijeme najmanje jednog zasjedanja sedmično, uključujući i vanredna zasjedanja pod uvjetom iz člana 29. Ustava, prioritet se daje pitanjima članova Parlamenta i odgovorima Vlade.³²

„Dva doma Parlament Francuske nemaju iste nadležnosti, jer Nacionalna skupština ima zadnju riječ u zakonodavnom procesu, a Senat ne može izglasati nepovjerenje Vladi. (...) U Francuskoj preovladava mišljenje da bi trebalo dalje razvijati kontrolu izvršne vlasti (...) Zbog toga su proteklih godina provedene određene reforme u cilju unaprjeđenja parlamentarne nadležnosti. Najvažnija je bila reforma Poslovnika Nacionalne skupštine iz 1994. godine i ustavna reforma iz 1995. Senat je dobio iste procedure odgovornosti doma, ali opozicija uglavnom ima praksu blokiranja zakonodavnog procesa na način *navette*, koji predstavlja *ex ante* izvor kontrole. U prvom slučaju veća važnost je data radu komisija i parlamentarna kontrola je unaprijeđena. Ali, druga reforma bila je impresivnija, jer je u uvela u dnevni red jedan dan u mjesecu kontrolu u Nacionalnoj skupštini i „jedinствен period“

²⁶ Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?* Manuel Sánchez de Dios sa Univerziteta u Madridu, april 2008. godine, str. 10. Izvor: Biblioteka Predstavničkog doma Parlamenta Republike Italije https://www.google.ba/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espy=2&ie=UTF-8#q=Parliamentary+accountability+in+Europe:+How+do+parliaments+of+France,+Italy+and+Spain+fight+information+asymmetries?&*> (datum pristupa 27. februar 2017.)

²⁷ Isto, str. 10

²⁸ Član 20. st. 3. Ustava Republike Francuske

²⁹ Član 24. st. 1. Ustava Republike Francuske

³⁰ Član 28. st. 1. i 2. Ustava Republike Francuske

³¹ Član 29. st. 1. Ustava Republike Francuske

³² Član 48. st. 4, 5. i 6. Ustava Republike Francuske

zakonodavnih sjednica. Rezultat reformi je općenito povećanje broja kontrolnih procedura u posljednjim sazivima Parlamenta. Dvije glavne procedure u aktivnostima *ex post* kontrole su pitanja upućena Vladi i istražne komisije.³³

Općenito se izglasavanje (ne)povjerenja Vladi smatra jednim od važnih instrumenata parlamentarnog nadzora nad izvršnom vlašću. Prema Ustavu Francuske premijer može, nakon rasprave u Vijeću ministara, Vladin program ili mogući opći izvještaj politike staviti na glasanje o povjerenju u Nacionalnoj skupštini. Sa druge strane, Nacionalna skupština može pozvati Vladu na odgovornost usvajanjem prijedloga o izglasavanju nepovjerenja. Taj prijedlog nije prihvatljiv sve dok ga ne potpiše najmanje jedna desetina članova Nacionalne skupštine. Glasanje se održava najranije 48 sati poslije podnošenja prijedloga. Broje se samo oni glasovi koji su za izglasavanje nepovjerenja, a prijedlog o izglasavanju nepovjerenja nije usvojen ako za njega ne glasa većina članova Doma. Osim u slučaju iz sljedećeg stava, nijedan član Doma ne može potpisati više od tri prijedloga za izglasavanje nepovjerenja tokom jednog redovnog zasjedanja (*od početka oktobra do kraja juna*) i ne može potpisati više od jednog takvog prijedloga tokom jednog vanrednog zasjedanja. Premijer, nakon rasprave u Vijeću ministara, može usvajanje Zakona o finansiranju i Zakona o finansiranju socijalnog osiguranja staviti na glasanje o povjerenju u Nacionalnoj skupštini. U tom slučaju, zakon se razmatra usvojenim osim ako se prijedlog o izglasavanju nepovjerenja, dostavljen u sljedeća 24 sata, provede kao što je predviđeno u prethodnom stavu. Nadalje, premijer može koristiti spomenutu proceduru za druge Vladine zakone ili prijedloge zakona članova Parlamenta po sjednici. Premijer može tražiti od Senata da dobri izvještaj o općoj politici.³⁴

Kada Nacionalna skupština usvoji prijedlog o izglasavanju nepovjerenja ili kada ne podrži Vladin program ili mogući opći izvještaj politike, premijer nudi ostavku Vlade predsjedniku Republike.³⁵ Vlada se može, u oba doma, na svoju inicijativu ili na zahtjev nekog parlamentarnog kluba, izjasniti o određenom predmetu što vodi do rasprave, što može dovesti do glasanja o raspravi, bez stavljanja na glasanje povjerenja u Vladu.³⁶

Ustavom je definirano da Sud za reviziju pomaže Parlamentu u praćenju rada Vlade rada, a Parlamentu i Vladi pomaže u praćenju implementacije finansijskih zakona i zakona o finansiranju socijalnog osiguranja, kao i u procjenjivanju javnih politika. Podnošenjem javnih izvještaja, doprinosi informiranju građana. Izvještaji javne uprave moraju biti zakoniti i tačni. Moraju pružiti istiniti i nepristrasni pregled rezultata rukovođenja, procjena i finansijske situacije javne uprave.³⁷

Poslanička pitanja

U francuskom Parlamentu postoji nekoliko vrsta poslaničkih pitanja, ali su pismena pitanja najčešća. „U mandatu 1997- 2002. godina, postavljeno je 75.577 pitanja, a odgovoreno je na njih 62.565 u Nacionalnoj skupštini. Procenat 83% odgovorenih pitanja je niži nego u ranijim sazivima Parlamenta. Postoje dvije vrste usmenih pitanja: sa ili bez rasprave. Svaka stranka može postaviti određeni broj usmenih pitanja proporcionalno njenoj parlamentarnoj snazi i od reforme iz 1995., svaki utorak ujutro određeno kratko vrijeme članovi Parlamenta raspravljaju sa Vladom, što se naziva „Pitanja za Vladu“. Pitanja su slična interpelacijama, ali bez glasanja na kraju rasprave. U ovim raspravama svaka stranka ima ograničeno vrijeme

³³ Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*, str. 11

³⁴ Član 49. Ustava Republike Francuske

³⁵ Član 50. Ustava Republike Francuske

³⁶ Član 50-1. Ustava Republike Francuske

³⁷ Član 47-2. Ustava Republike Francuske

prema svojoj parlamentarnoj snazi. Rasprave se mogu pratiti i na TV, što ih čini važnim načinom kontrole. U mandatu parlamenta 1997-2002. Vladi je postavljeno 3.365 pitanja, što predstavlja najviše postavljenih pitanja u historiji Pete Republike.³⁸ „Sa druge strane, usmena pitanja bez rasprave čini dvominutni govor. U mandatu Parlamenta 2002., bilo je 1.830 takvih pitanja, što je predstavljalo veći broj postavljenih usmenih pitanja u odnosu na prethodni parlamentarni saziv.“³⁹

Istražne komisije

Ustav i poslovnici oba doma Parlamenta propisuju uspostavljanje parlamentarnih istražnih komisija. Prema Ustavu, u cilju provođenja kontrole i misija procjene koje su propisane u njegovom članu 24. stav 1, istražnu komisiju mogu uspostaviti oba doma Parlamenta u cilju prikupljanje informacija. Zakon propisuje organizaciju i rad istražnih komisija. Uvjete njihovog uspostavljanja propisuju poslovnici oba doma Parlamenta.⁴⁰

Poslovníkom Nacionalne skupštine propisano je da Dom raspravlja o nacrtima prijedloga koji pozivaju na uspostavljanje neke istražne komisije. U prijedlozima se precizno navode činjenice kojima se opravdava istraga ili određuju javne službe ili subjekti čija rukovodstva će komisija istražiti. Oni se ispituju i sa njima se raspravljati u uvjetima propisanim važećim Poslovníkom.⁴¹ Obavijest o podnošenju nacrta prijedloga koji poziva na uspostavljanje istražne komisije se prosljeđuje predsjedniku Skupštine i ministru pravde. Ministar pravde saopćava da li se provode zakonske procedure o činjenicama koje su osnova za pokretanje prijedloga i o tim zakonskim procedurama ne može se raspravljati. Ukoliko su rasprave već počele, odmah moraju biti prekinute. Kada se sudska istraga otvori poslije uspostavljanja istražne komisije, predsjednik Skupštine, nakon što ga obavijesti ministar pravde, o tome informira predsjedavajućeg komisije. Komisija odmah završava svoju proceduru.⁴² Nacrt prijedloga koji poziva na uspostavljanje istražne komisije upućuje se relevantnoj stalnoj komisiji, koja verificira neophodne uvjete za uspostavljanje istražne komisije, a koji moraju biti ispunjeni te odlučuje o njenoj opravdanosti.⁴³ Istražne komisije čini do 30 članova. Članovi se imenuju u skladu sa članom 25. Poslovníka (*proporcionalnom zastupljenošću poslaničkih klubova*). Nijedan poslanik se ne imenuje u istražnu komisiju ukoliko mu je izrečena krivična ili disciplinska kazna zbog kršenja povjerenja u odnosu na nejavne procedure neke komisije u koju je imenovan za vrijeme istog saziva.⁴⁴ Ured istražne komisije čine predsjedavajući, četiri zamjenika predsjedavajućeg i četiri sekretara. Čine se svi naponi kako se se osiguralo da imenovanje u ured odražava politički sastav Doma i da budu predstavljeni svi njegovi članovi. Funkciju predsjedavajućeg ili izvjestioca vrši član jednog opozicionog kluba.⁴⁵

„Istražne komisije su sastavljene na osnovu proporcionalne zastupljenosti stranaka, pa opozicija ima ograničene kapacitete da kontrolira Vladu. Prema nekim autorima istražne komisije predstavljaju neefikasane instrumente kontrole bez uticaja na javno mnijenje. Istražne komisije nisu brojne u Francuskoj, iako je u sazivu Parlamenta 1997. – 2002. bilo

³⁸ Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*, str. 11

³⁹ Isto, str. 12

⁴⁰ Član 51-2. Ustava Republike Francuske

⁴¹ Član 137. Poslovníka Nacionalne skupštine. Izvor: internetska stranica Nacionalne skupštine Parlamenta Francuske <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> (datum pristupa 21. mart 2017.)

⁴² Član 139. Poslovníka Nacionalne skupštine Parlamenta Francuske

⁴³ Član 140. Poslovníka Nacionalne skupštine Parlamenta Francuske

⁴⁴ Član 142. Poslovníka Nacionalne skupštine Parlamenta Francuske

⁴⁵ Član 143. st. 1. i 2. Poslovníka Nacionalne skupštine Parlamenta Francuske

uspostavljeno 15 istražnih komisija. (...) Istražnim komisijama su bliski 'parlamentarni uredi' i 'informativne misije' koje postaju vremenom sve važnije zbog poteškoća vezanim za osnivanje neke istražne komisija. 'Uredi' su zapravo parlamentarne delegacije koje Parlament informiraju o određenoj politici. U mandatu 1997-2002. bilo je šest takvih radnih ureda. Napisali su 207 izvještaja i održali 645 javnih saslušanja od kojih je 65 bilo javno saslušanje ministara. 'Misije' se uspostavljaju privremeno od strane stalnih komisija i brojne su. Njihov cilj je da procijene provedbu zakona i posebne politike. Na primjer, Misija procjene i kontrole Komisije za finansije Nacionalne skupštine uspostavlja se u svakom sazivu Parlamenta od 1997. godine kako bi izvještavala o efikasnosti javne potrošnje. Ukratko, aktivnosti istražnih komisija, parlamentarnih ureda i informativnih misija u francuskom slučaju djeluju kao mehanizam parlamentarne kontrole, a rezultat tih aktivnosti su brojni izvještaji. ⁴⁶

U Parlamentu Francuske parlamentarni nadzor vrše i stalne komisije putem svojih izvještaja. Stalne komisije razmatraju informativne izvještaje, održavaju javna saslušanja na kojima se saslušavaju i ministri.

Javna saslušanja

„Javna saslušanja imaju važnu ulogu u evaluativnom parlamentarnom nadzoru. U sazivu parlamenta 2002-2007. održano je 3.720 javnih saslušanja u stalnim komisijama, 'parlamentarni uredima' i delegacijama, istražnim komisijama i 'informativnim misijama'. Od toga u 630 slučaja saslušani su članovi Vlade. ⁴⁷

Ostali mehanizmi kontrole

U Parlamentu Francuske „osim gore navedenih kontrolnih mehanizama, postoje i drugi kontrolni instrumenti, npr. u sazivu Parlamenta 2002- 2007. bilo je 26 Vladinih deklaracija sa odgovarajućim raspravama, što je česta procedura u Francuskoj, pet glasanja o povjerenju poslije nominacije predsjednika Vlade i sedam neuspjelih glasanja o nepovjerenju. Prema autoru Jean-Louis Thiebaultu, skoro je nemoguće da u Francuskoj prođe glasanje o nepovjerenju Vladi zbog postojanja stabilne, jedinstvene i disciplinirane parlamentarne većine i ta činjenica umanjuje odgovornost Vlade pred Parlamentom. ⁴⁸

V. Italija

Parlament Italije je dvodoman i čine ga Predstavnički dom, sa svojih 630 članova i Senat, koji ima 315 članova i manji broj doživotnih senatora. Oba doma imaju jednake nadležnosti, a njihovi članovi imaju petogodišnji mandat. Parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću u Italiji propisan je Ustavom Republike i poslovnicima oba doma Parlamenta, a vrši se putem postavljanja pismenih pitanja i traženja izvještaja od izvršne vlasti na plenarnim sjednicama domova i na sjednicama komisija, podnošenjem interpelacija, rezolucija, prijedloga i sl. Parlament, a posebno njegove komisije za budžet imaju značajnu ulogu i za vrijeme donošenja državnog budžeta. Važno je naglasiti da od 2014. godine u okviru italijanskog Parlamenta postoji Ured za parlamentarni budžet, koji omogućava Parlamentu da ima vlastiti nezavisni izvor informacija o procjeni Vladinih prijedloga koji se odnose na državni budžet. Međutim, Parlament nema značajniju aktivnu ulogu u nadzoru izvršenja budžeta, već određenu ulogu u tome ima Sud za reviziju. Ustavom je propisano da Sud za reviziju vrši

⁴⁶ Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*, str. 12

⁴⁷ Isto, str. 12

⁴⁸ Isto, str. 12

preventivnu kontrolu zakonitosti Vladinih mjera i *ex-post* reviziju upravljanja državnim budžetom, kao i reviziju upravljanja finansijama u subjekatima koji od države dobijaju redovnu budžetsku podršku. O rezultatima provedenih revizija Sud direktno izvještava oba doma Parlamenta.

„Inače, glavna karakteristika Italije su koalicijske Vlade.“⁴⁹ „Odlučujući faktori parlamentarne odgovornosti u Italiji su fragmentacija vladajućih koalicija, bipolarizacija stranačkog sistema (koalicija) i česti procesi smjena. Sve navedeno objašnjava takmičarsko ponašanje opozicionih stranaka i razvoj unutarpartijskih odnosa. Za Parlament Italije je karakteristična simetrična dvodromnost. Senat i Predstavnički dom imaju slične funkcije i oba doma mogu uložiti veto na donošenje zakona, zbog čega prijedlog zakona ne može biti usvojen ako ga nisu odobrila oba doma Parlamenta. Kao rezultat toga su jaki odnosi između Predstavničkog doma i Senata. Poslanici i senatori mogu predlagati zakone i kontrolu Vlade. Oba doma Parlamenta imaju sličan sistem komisija, a glavna razlika između njih je u tome da su predsjednici stranaka uvijek poslanici u Predstavničkom domu. Generalno je Parlament Italije veoma aktivan u kontroli izvršne vlasti u oba doma, iako se tome tradicionalno pridaje mala pažnja.“⁵⁰

Izbor predsjednika Republike Italije

Ustavom je definirano da Parlament bira predsjednika Republike na zajedničkoj sjednici. U izboru predsjednika Republike učestvuju i po tri delegata iz svake regije koja biraju regionalna vijeća kako bi se osiguralo da i manjine budu predstavljene. Samo *Valle d'Aosta* ima jednog delegata. Predsjednik Republike se bira tajnim glasanjem dvotrećinskom većinom u Parlamentu. Poslije trećeg glasanja, za imenovanje je dovoljna apsolutna većina.⁵¹ Predsjednik Republike se bira mandat od sedam godina. Trideset dana prije isteka mandata, predsjedavajući Predstavničkog doma saziva zajedničku sjednicu oba doma Parlamenta i regionalnih delegata kako bi izabrali novog predsjednika Republike. Ukoliko su domovi Parlamenta raspušteni ili tri mjeseca prije njihovog raspuštanja, izbor se održava u prvih 15 dana od prvog zasjedanja novog saziva Parlamenta.⁵²

Funkciju predsjednika Republike obavlja predsjednik Senata, u svim slučajevima u kojima je predsjednik Republike ne može obavljati. U slučaju trajne nesposobnosti, smrti ili ostavke predsjednika Republike, predsjednik Predstavničkog doma saziva izbor novog predsjednika Republike u roku od 15 dana, osim u slučaju raspuštanja oba doma Parlamenta, kada je predviđen duži rok, i u roku od tri mjeseca prije njihovog raspuštanja.⁵³ Predsjednik Republike polaže zakletvu o vjernosti Republici i zaklinje se da će štiti Ustav prije preuzimanja funkcije pred Parlamentom na zajedničkoj sjednici oba doma.⁵⁴ Predsjednik Republike može, prije objavljivanja nekog zakona i uz obrazloženje, zatražiti od oba doma

⁴⁹ *Budgeting in Italy*, Jón R. Blöndal, Lisa von Trapp i Erik Hammer (27. maj 2016.). Izvor: internetska stranica OECD-a http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/budgeting-in-italy_budget-15-5jm0gg8kq1d2#page10 (datum pristupa 10. februar 2017.)

⁵⁰ *Analiza Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?* Manuel Sánchez de Dios sa Univerziteta u Madridu, april 2008. godine, str. 15. Izvor: Biblioteka Predstavničkog doma Parlamenta Republike Italije https://www.google.ba/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espy=2&ie=UTF-8#q=Parliamentary+accountability+in+Europe:+How+do+parliaments+of+France,+Italy+and+Spain+fight+information+asymmetries?&*> (datum pristupa 27. februar 2017.)

⁵¹ Član 83. Ustava Republike Italije. Izvor: internetska stranica Predstavničkog doma Parlamenta Republike Italije http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/costituzione_EN_dicembre2014.pdf (datum pristupa 28. februar 2017.)

⁵² Član 85. str. 1, 2. i 3. Ustava

⁵³ Član 86. Ustava Republike Italije

⁵⁴ Član 91. Ustava Republike Italije

Parlamenta da taj zakon ponovo razmotre. Ukoliko domovi ponovo usvoje isti prijedlog zakona, zakon mora biti objavljen.⁵⁵

Parlamentarna kontrola nad radom Vlade

Ustav Republike Italije⁵⁶ propisuje da Vladu čine predsjedavajući Vijeća ministara i ministri, i oni zajedno čine Vijeće ministara.⁵⁷ Vlada mora dobiti povjerenje oba doma Parlamenta. Svaki dom daje ili povlači povjerenje putem obrazloženog prijedloga o kojem se glasa prozivkom. U roku do deset dana od dana formiranja Vlada izlazi pred domove Parlamenta kako bi dobila njihovo povjerenje. Glasanje jednog ili oba doma Parlamenta protiv nekog prijedloga Vlade ne podrazumijeva obavezu da Vlada podnese ostavku. Prijedlog o izglasavanju nepovjerenja mora potpisati najmanje jedna desetina članova doma i o njemu se može raspravljati najranije tri dana od dana njegovog podnošenja.⁵⁸

Općenito o pitanjima članova Parlamenta koja se postavljaju Vladi

Poslanici i senatori Parlamenta Italije imaju pravo postavljati pitanja izvršnoj vlasti. „Općenito, pitanja koja članovi Parlamenta postavljaju Vladi su jedan način na koji Parlament vrši kontrolu aktivnosti izvršne vlasti. Praksa je nastala u britanskom Parlamentu u 18. stoljeću i poslije je preuzeta u procedurama mnogih drugih nacionalnih parlamenata. U Italiji postoje tri oblika poslaničkih pitanja: pisana pitanja (*interrogazioni*), usmena pitanja (*interrogazioni a risposta immediata*) i interpelacije (*interpellanze*). Mogu ih postaviti članovi Parlamenta pojedinačno ili klubovi poslanika/senatora u oba doma Parlamenta (Predstaničkom domu i Senatu). Pitanja moraju zadovoljiti zahtjeve propisane poslovnicima oba doma kao što su sadržaj i osnovni cilj. Razlika između pismenih pitanja i interpelacija je u tome da prve traže informacije koje su u suštini činjenične prirode, dok su druge usmjerene na ispitivanje političkih motiva koje su iza Vladinih akcija i odluka. Pitanja se uvijek dostavljaju unaprijed u pisanom obliku, čak i ako se smatraju usmenim pitanjima. Može se zahtijevati ili pismeni ili usmeni odgovor. Pitanja također mogu biti postavljena na *sjednici* komisiji ili na *sjednici* domovima.“⁵⁹ Postavljanje poslaničkih pitanja odnosno pitanja senatora izvršnoj vlasti regulirano je poslovnicima oba doma Parlamenta Republike Italije.

Poslanička pitanja u Predstavničkom domu

„Već je navedeno da Parlament Italije veoma aktivan u kontroli Vlade, što se može zaključiti i na osnovu broja postavljenih poslaničkih pitanja. U mandatu 1996-2001. godina poslanici u Predstavničkom domu su postavili 34.664 pismenih pitanja, ali je odgovoreno samo na njih 11.448. Procenat od 34% odgovorenih pismenih pitanja je veoma nizak u poređenju sa drugim državama.“⁶⁰ U nastavku će biti navedene neke odredbe Poslovnika Predstavničkog doma⁶¹ koje se odnose na poslanička pitanja, interpelacije i sl. Poslanici mogu dostavljati

⁵⁵ Član 74. Ustava Republike Italije

⁵⁶ Ustav Republike Italije. Izvor: internetska stranica Predstavničkog doma Parlamenta Republike Italije http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/costituzione_EN_dicembre2014.pdf (datum pristupa 28. februar 2017.)

⁵⁷ Član 92. st. 1. Ustava Republike Italije

⁵⁸ Član 94. Ustava Republike Italije

⁵⁹ *Analiza Question Time: Comparing and contrasting parliamentary questions in Britain, Italy and the EU.* Giuseppe Palumbo, str. 44. Izvor: internetska stranica Univerziteta u Trstu <https://www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/9137> (datum pristupa 7. mart 2017.)

⁶⁰ *Analiza Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?* Manuel Sánchez de Dios sa Univerziteta u Madridu, april 2008. godine, str. 15

⁶¹ Poslovník Predstavničkog doma Parlamenta Italije http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_O_F_DEPUTIES.pdf (datum pristupa 9. mart 2017.)

poslanička pitanja predsjedavajućem Doma. Poslaničko pitanje sadrži jednostavno pitanje u pisanom obliku, npr. da li je neki podatak istinit ili ne, da li Vlada posjeduje informacije o tome i da li je informacija tačna, da li o određenoj temi Vlada namjerava dostaviti dokumente ili informacije Domu; ili da li je usvojila ili namjerava usvojiti mjere o toj temi. Poslanička pitanja se objavljuju u zvaničnom izvještaju sjednice na kojoj su postavljena. Dvije sedmice poslije dostavljanja, pitanja se kao prva tačka uvrštavaju u dnevni red prve sjednice na kojoj je planirano održavanje vremena za pitanja (*question time*).⁶²

Prema Poslovniku Predstavničkog doma, najviše dva pitanja koje je dostavio jedan poslanik mogu biti uvrštena u dnevni red jedne sjednice.⁶³ Najmanje prvih 40 minuta svakog zasjedanja Doma određuje se za pitanja, osim ako dnevni red u potpunosti nije rezerviran za druge teme. Poslije vremenskog perioda navedenog u prethodnom stavu (*prvih 40 minuta zasjedanja*), preostala pitanja predsjedavajući Doma odgađa za narednu sjednicu.⁶⁴

Vlada se, uz navođenje razloga, može izjasniti da ne može odgovoriti na neko pitanje. Ukoliko se izjasni da mora odložiti davanje odgovora, Vlada naznačava dan, u roku od jednog mjeseca, kada će pripremiti odgovor. Ako podnosilac pitanja nije prisutan kada Vlada treba dati odgovor, pitanje se smatra povučenim.⁶⁵ Nakon Vladinog odgovora na pitanje, poslanik koji je postavio pitanje može se izjasniti da li je ili nije zadovoljan odgovorom. Poslaniku je na raspolaganju pet minuta za izjašnjavanje o odgovoru.⁶⁶ Kada dostavlja pitanje poslanik se može izjasniti da li želi da na pitanje bude odgovoreno u komisiji. U tom slučaju predsjedavajući Doma pitanje prosljeđuje predsjedavajućem nadležne komisije, u zavisnosti od teme na koju je postavljeno pitanje, i o tome obavještava Vladu. Pitanje se stavlja na dnevni red prve sjednice komisije 15 dana od dana njegovog dostavljanja. Tada se primjenjuju odredbe prethodna dva člana (*člana 131. i člana 132. Poslovnika*). Postavljena pitanja i dobijeni odgovori se objavljuju u izvještaju parlamentarnih komisija.⁶⁷

Kada dostavlja pitanje, poslanik se može izjasniti da želi da dobije pisani odgovor. U tom slučaju Vlada odgovara na pitanje u roku 20 dana i odgovor dostavlja predsjedavajućem Doma. Odgovor se uvrštava u zapisnik sjednice Doma na kojoj je objavljen. Ukoliko Vlada ne dostavi odgovor u roku predviđenom u prethodnom stavu (*20 dana*), predsjedavajući Doma, na zahtjev podnosioca pitanja, pitanje uvrštava u dnevni red naredne sjednice Doma ili nadležne komisije.⁶⁸ Kada Vlada uoči da je pitanje hitno, na njega može odgovoriti odmah ili na početku sljedeće sjednice. Poslanik koji je postavio pitanje uvijek ima pravo da se izjasni o odgovoru u skladu sa članom 132.⁶⁹ Pitanja podnesena za neposredan odgovor razmatraju se u roku od jedne sedmice, obično srijedom. U okviru svakog plana rada, predsjedavajući i zamjenik predsjedavajućeg Vijeća ministara dva puta učestvuju na sjednici posvećenoj pitanjima koja su podnesena za neposredan odgovor, dok ministar ili ministri odgovorni za teme na koje se odnose dostavljena pitanja učestvuju jednom.⁷⁰

⁶² Član 128. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁶³ Član 129. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁶⁴ Član 130. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁶⁵ Član 131. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁶⁶ Član 132. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁶⁷ Član 133. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁶⁸ Član 134. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁶⁹ Član 135. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁷⁰ Dopunjeni član 135. st. 1 Predstavničkog doma Parlamenta Italije

Interpelacije

„Interpelacije u Italiji proizvedu manje rasprave između poslanika i ministara u vezi sa nekim aspektima određene politike. Smatraju se parlamentarnim vodičem za Vladu. Neke od njih su hitne interpelacije i njih mora podržati klub poslanika.“⁷¹

Kako je definirano Poslovnikom Predstavničkog doma, poslanici mogu podnijeti interpelacije predsjedavajućem Doma. Intereplacije su pismena pitanja o razlozima i namjerama Vladinog postupanja o određenim pitanjima koji se odnose na aspekte njene politike.⁷² Interpelacije se objavljuju u zvaničnom izvještaju sjednice na kojoj su podnesene. Dvije sedmice nakon što su podnesene, interpelacije se uvrštavaju u dnevni red zasjedanja planiranog da se održi prvog sljedećeg ponedjeljka. Najviše dvije interpelacije koje je podnio isti poslanik mogu biti uvršene u dnevni red bilo koje sjednice. Nakon što prođe rok od dvije sedmice, ili na dan određen u interpelaciji, Vlada se može izjasniti da ne može odgovoriti na nju, navodeći razlog za to, ili da želi da odgodi davanje odgovora za drugi dan u toku sljedeće dvije sedmice, osim ako podnosilac apelacije dozvoli duže odgađanje. U slučaju da se traži odgađanje ili u slučaju hitnosti, podnosilac interpelacije može tražiti od Doma da interpelaciju uvrsti u dnevni red na dan koji on predloži.⁷³

Poslanik koji je podnio interpelaciju ima pravo da o tome govori do 15 minuta, a poslije Vladinog izlaganja, i da objasni, ne duže od 10 minuta, razloge zbog kojih jeste ili nije zadovoljan. Predsjedavajući Doma može dati više vremena poslaniku koji je podnio interpelaciju ukoliko se radi o pitanju od izrazitog političkog značaja. Ukoliko poslanik koji je podnio interpelaciju nije zadovoljan ili namjerava proširiti raspravu o obrazloženjima koje je dala Vlada, on može podnijeti inicijativu o tom pitanju.⁷⁴

Hitne interpelacije mogu podnijeti predsjedavajući klubova poslanika u ime klubova ili najmanje 30 poslanika. Svaki predsjedavajući kluba može podnijeti do dvije hitne interpelacije u toku jednog radnog mjeseca Parlamenta. U istom periodu svaki poslanik može podnijeti jednu hitnu interpelaciju. O hitnim interpelacijama, dostavljenim u skladu sa ovim Poslovnikom do zasjedanja utorkom, obično se ravnja iste sedmice u toku jutarnjeg zasjedanja utorkom. Hitne interpelacije navedene u ovom Poslovniku raspravljaju se u skladu sa članom 138. Poslovnika.⁷⁵

Parlamentarne istrage

Ustav Republike propisuje da oba doma Parlamenta mogu provoditi istrage o pitanjima od javnog interesa. U tu svrhu, Dom imenuje komisiju koja je sastavljena tako da odražava proporcionalnu zastupljenost parlamentarnih klubova. Istražna komisija provodi istrage i rasprave sa jednakim nadležnostima i jednakim ograničenjima kao i sudska vlast.⁷⁶

Prema Poslovniku Predstavničkog doma, kada Parlament donese odluku o prvođenju istrage, istražna komisija se sastavlja na takav način da odražava veličinu klubova poslanika. Imenovanje članova istražne komisije Dom može delegirati predsjedavajućem Doma.

⁷¹ Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*, str. 16

⁷² Član 135. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁷³ Član 137. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁷⁴ Član 138. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁷⁵ Dopunjeni član 138. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁷⁶ Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*, Manuel Sánchez de Dios sa Univerziteta u Madridu, april 2008. godine, str. 14
Član 82. Ustava Republike Italije

Istražna komisija provodi istragu sa istim nadležnostima i ograničenjima koje ima sudska vlast. Ukoliko i Senat donese odluku da provede istragu o istoj temi, istražne komisije dva doma mogu donijeti odluku da istragu provedu zajedno.⁷⁷ Kada istražna komisija smatra da je svrsishodno da jedan ili više članova putuju ili da ih pošalje izvan parlamentarnih prostorija, o tome informira predsjedavajućeg Doma prije donošenja odluke.⁷⁸

Procedure istrage, prikupljanja dokaza i nadzor u komisiji

Komisije dostavljaju Domu izvještaje i prijedloge o pitanjima u okviru nadležnosti za koje smatraju da su primjerene ili koje je Dom tražio. U tu svrhu mogu direktno tražiti neophodne informacije i dokumente od relevantnih ministara također na zahtjev predstavnika kluba.⁷⁹ Oni također mogu tražiti učestvovanje ministara kako bi razjasnili pitanja upravljanja i politike koja se odnose na područje za koje su individualno odgovorni. Uz saglasnost predsjedavajućeg Doma, od nadležnog ministra mogu tražiti da pošalje dužnosnike iz javne uprave i javnih tijela, uključujući ona koja imaju status samostalnih. Također mogu tražiti od predstavnika Vlade da izvijeste, uključujući i pismeno, o provedbi zakona i praćenju prijedloga, rezolucija i naredbi koje je donio Dom ili koje je preuzela Vlada.⁸⁰

Prijedlozi i rezolucije

Općenito, u Parlamentu Italije „prijedloge dostavlja klub poslanika/senatora, ponekad nakon neke interpelacije, a ponekad nakon peticije. Smatraju se *indirizzo*,⁸¹ što znači da izazivaju opću raspravu u domovima. O prijedlozima o istim temama, ili amandmanima na prijedloge, raspravlja se zajedno. O nekom prijedlogu se glasa samo ukoliko to traži klub poslanika/senatora.“⁸²

Predsjedavajući kluba poslanika ili deset poslanika mogu podnijeti inicijativu u cilju podsticanja Doma da raspravlja o određenoj temi.⁸³ Kada podnosilac inicijative zahtijeva, Dom saslušavši Vladu i jednog predsjedavajućeg za i jednog protiv, utvrđuje datum rasprave. Kada Dom tako odluči, više inicijativa koje se odnose na iste ili povezane teme mogu biti predmet jedinstvene debate.⁸⁴

Prijedlog o izglasavanju (ne)povjerenja Vladi

Prijedlog o izglasavanju povjerenju Vladi sadrži razloge i o njemu se glasa prozivkom. Prijedlog o izglasavanju nepovjerenja također sadrži razloge i potpisuje ga najmanje jedna desetina članova Predstavničkog doma. O njemu se ne može raspravljati dok ne prođu tri dana od njegovog podnošenja i o njemu se glasa prozivkom.

Odvajanje glasanja ili redoslijeda nije dozvoljeno.

Ista pravila se primjenjuju za prijedloge kojima se zahtijeva smjena nekog ministra.

Predsjedavajući Doma procjenjuje, u prihvatanju prijedloga, na osnovu njihovog sadržaja da li su odredbe stava 3. primjenjive.⁸⁵

⁷⁷ Član 141. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁷⁸ Član 142. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁷⁹ Član 143. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁸⁰ Član 139. st. 1,2. i 3. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁸¹ Italijanska ideja „indirizzo“ znači uticaj u parlamentarnom smislu. Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?* str. 5

⁸² Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*, str. 16

⁸³ Član 110. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁸⁴ Član 112. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁸⁵ Član 115. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

„Prijedlozi o izglasavanju povjerenja i nepovjerenja Vladi nisu uobičajeni u Italiji, ali je kriza Vlade veoma česta. Kriza koalicije je obično uzrokovana vanparlamentarnom nestabilnošću i njeni glavni razlozi su nesuglasice između ili unutar vladajućih stranaka. U Italiji je praksa da se izglasavanje povjerenja u Vladu formalno prilaže uz redovne zakone. Tako je izglasavanje nepovjerenja Vladi rezultat glasanja protiv njenog prijedloga, što je *ex ante* kontrola izvršne vlasti.“⁸⁶

Odredbe zajedničke za prijedloge, interpelacije i pitanja

Za dostavljanje prijedloga, interpelacija i pitanja, u onoj mjeri u kojoj su relevantne, primjenjuje se odredbe člana 89. (*Član 89. - Predsjedavajući Doma može proglasiti neprihvatljivim dnevne redove, amandmane ili druge dijelove koji su potpuno nevažni, formulirani na neparlamentarnom jeziku, ili koji su isključeni prethodnim odlukama, i odbiti da ih pojasni ili stavi na glasanje. Ukoliko poslanik insistira i predsjedavajući Doma smatra da je potrebno da se konsultira sa Domom, Dom odlučuje bez rasprave dizanjem ruku*). O njima se raspravlja odvojeno od ostalih rasprava, sa izuzetkom rasprava koje se odnose na planiranje, budžet i parlamentarne strage. Predsjedavajući Doma može donijeti odluku da se, u skladu sa njegovom neospornom procjenom, pitanja i interpelacije koje se odnose na iste ili usko povezane predmete grupiraju i da se o njima raspravlja istovremeno. Kada se održava rasprava o jednoj ili više interpelacija i prijedloga, prijedlozi imaju prvenstvo u odnosu na interpelacije. O pitanjima se raspravlja odmah nakon podnošenja prijedloga.⁸⁷

Objavljivanje prijedloga, interpelacija i pitanja, verificira predsjedavajući Doma, uz provjeru da li njihov sadržaj u skladu sa tipom instrumenta, u skladu sa članom 110, 128 i 136. Ukoliko je potrebno, on dogovara da instrument bude naslovljen korektno i o tome informira podnosioca. Predsjedavajući Doma također procjenjuje prihvatljivost ovih instrumenata s obzirom na usklađenost njihovih različitih dijelova, područja nadležnosti i odgovornosti Vlade prema Parlamentu, zaštitu privatnosti, čast pojedinaca i prestiža institucije. Instrumenti koji sadrže neparlamentarni jezik ni pod kojim okolnostima se ne objavljuju. Odredbe prethodnih stavova također se primjenjuju, u mjeri u kojoj su kompatibilne, i na druge instrumente koje pokrene Parlament.⁸⁸

„Ukratko, Italiju karakterizira veliki značaj direktnog nadzora putem usmenih pitanja koja otvaraju hitne rasprave o aktuelnim temama. Postoje različite procedure sa različitim funkcijama i visok nivo aktivnosti u komisiji. Može se reći da u Italiji postoji relevantna aktivnost odgovornosti, koja je visoko institucionalizirana i proaktivna parlamentarna kontrola izvršne vlasti.“⁸⁹

Budžet kao instrument parlamentarnog nadzora

„U Italiji se trenutno provode reforme procesa pripremanja budžeta, a implementira ih veliki broj institucija. (...) Najupečatljivija razlika između Italije i većine država članica OECD-a je nedostatak kapaciteta za budžetiranje u nadležnim ministarstvima i kasni rokovi za donošenje

⁸⁶ Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*, str. 16

⁸⁷ Član 139. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁸⁸ Dopunjeni član 139. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Italije

⁸⁹ Analiza *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*, str. 17

odluka, što uključuje i neformalnost, kao i nedostatak obavezujućih rokova u svakoj fazi procesa pripremanja budžeta.⁹⁰

Usvajanja budžeta u Parlamentu

„Uloga Parlamenta u bužetskom procesu široko je navedena u članu 81. Ustava,⁹¹ dopunjena brojnim detaljnim propisima (neki od njih još uvijek moraju biti implementirani) i poslovnicima Parlamenta. Nedavno doneseni propisi promijenili su strukturu i rokove predstavljanja i usvajanja budžetskih dokumenata. Razmatranje budžeta u Parlamentu sada je ograničeno na period od oko dva i po mjeseca (15. oktobar – 31. decembar), što je nešto kraće od OECD Preporuke dobre prakse od tri mjeseca. Pored ostalih nedavnih izmjena fiskalnog okvira, Parlament Italije je 2012. godine ratificirao Fiskalni ugovor i usvojio zakone sa detaljnim odredbama uravnoteženog budžeta te uspostavio Ured za parlamentarni budžeta. Proces donošenja budžeta u Parlamentu počinje dostavljanjem Ekonomskog i fiskalnog dokumenta koji sadrži program stabilnosti, javne finansije i analizu pravaca, kao i informacije o državnoj reformi. Dokument se dostavlja Parlamentu do 10. aprila na raspravu i usvajanje u oba doma prije nego što se dostavi Evropskoj komisiji do kraja aprila. Komisije za budžet oba doma održavaju javna saslušanja o analizi Ureda o makroekonomskim prognozama, trendovima u javnim finansijama i poštivanju budžetskih pravila. Na saslušanja pozivaju zainteresirane strane (stakeholders), uključujući pored ostalih sindikate, privredne komore, kao i predsjednika novog Ureda za parlamentarni budžet. Ovi već kratki rokovi se ponekad pogoršavaju kašnjenima u dostavljanju Ekonomskog i fiskalnog dokumenta, posebno u periodu kriza, što ograničava parlamentarnu raspravu na nekoliko dana. Iako su opći Vladini ciljevi postavljeni u Ekonomskom i fiskalnom dokumentu, detaljnije informacije o tome kako Vlada planira da postigne te ciljeve ne prezentiraju se prije jeseni kada se donosi odluka o politikama. Vlada dostavlja Parlamentu ažurirani Ekonomski i fiskalni dokument sredinom septembra i u njemu daje i revidirane makroekonomske prognoze i prognoze javnih finansija te ažurirane planirane ciljeve koji integriraju komentare Vijeća EU. Komisije za budžet održavaju javna saslušanja, ali ažurirani Ekonomski i fiskalni dokument se razmatra samo nekoliko dana. To se događa nakon predstavljanja dokumenta o budžetu sredinom oktobra. Njega čine dvije komponente: Zakon o stabilnosti ili *Stability law* (ranije nazivan „Finansijski zakon“), koji predstavlja kvalitativne i kvantitativne mjere neophodne za postizanje ciljeva postavljenih u ažuriranom Ekonomskom i fiskalnom dokumentu, npr. najviši nivo duga koji treba finansirati, promjene poreznih stopa; i Vladin zakon o budžetu koji predstavlja planirane rashode prema područjima politika određen kao 'misije'. Ukoliko se ova dva zakona ne donesu na vrijeme, na snagu stupa hitni budžet dok se ne postigne dogovor. Prema Ustavu, taj period ne može biti duži od četiri mjeseca. Prije reformi provedenih 1988. godine bilo je uobičajeno da Parlament ne ispoštuje rok do 31. decembra. Od tada se rok poštuje. Zakon o budžetu se opisuje kao 'fotokopija' ili 'računovodstveni instrument' i malo se vremena potroši na raspravu o tom njemu. Rasprava čak može trajati samo nekoliko sati. Poslije nedavnih reformi glasanje o Prijedlogu zakona o budžetu se održava na nivou programa. Glavni fokus je na Zakonu o stabilnosti gdje se događaju aktualne promjene.“⁹²

„Dokumenti o budžetu se usklađuju kroz konsektivna čitanja u oba doma Parlamenta. Zasjedanje o budžetu ima tri čitanja. Prvo čitanje obično se završava sredinom novembra, a drugo krajem decembra. Treće čitanje (obično brzo) se održava ukoliko je drugi dom dopunio i izmijenio tekst koji je prvi dom već usvojio. Parlament ima samo minimalnu ulogu u

⁹⁰ Informacije o budžetu kao instrumentu parlamentarnog nadzora preuzete su iz analize *Budgeting in Italy*, Jón R. Blöndal, Lisa von Trapp i Erik Hammer iz 2016. godine, str. 9.

⁹¹ Član 81. Ustava propisuje da Parlament zakonom, pored ostalog, odobrava rashode.

⁹² Analiza *Budgeting in Italy*, str. 11

nadzoru izvršenja budžeta kada počne budžetska godina. U toku godine Parlament može odobriti dodatne rashode i postoji jedan godišnji rebalans u junu. Vlada objavljuje godišnji finansijski izvještaj, a Sud za reviziju objavljuje reviziju godišnjeg finansijskog izvještaja u junu i o njemu Parlament završava raspravu u julu. Komisije za budžet preuzimaju vodstvo u tim raspravama. Revizija Suda za reviziju može unaprijediti parlamentarnu diskusiju o izvršenju budžeta, ali više ima tendenciju da se fokusira na zakonitost i usklađenost.“⁹³

Izmjene predloženog budžeta i uticaj propisa

Dok Vlada predlaže budžet, oba doma Parlamenta mogu predložiti amandmane na finalni prijedlog zakona. Amandmani koje je predložio Parlament moraju biti u skladu sa ciljem postavljenim u ažuriranom Ekonomskom i fiskalnom dokumentu, pa ako neki amandman podrazumijevaju veći rashod, on mora biti opozvan. Ovi principi, prvobitno regulirani reformom Zakona o budžetu iz 1988. godine i sadržani u parlamentarnim poslovnicima, ojačani su nedavnim uvođenjem Uredbe EU koja se odnosi na uređenje budžetskog procesa, rokove i njegov sadržaj, kao i trenutne fiskalne izazove sa kojima se suočavaju države članice Evropske unije, a koje zahtijevaju fiskalno smanjenje. Treba naglasiti da odredbe o uravnoteženom budžetu ili rebalansu koji ima za cilj postizanje navedene odredbe, u skladu sa Fiskalnim ugovorom, može biti prekršen apsolutnom većinom glasova u slučaju vanrednih okolnosti. U praksi se to dogodilo već dva puta uz manje političke posljedice koje su dobile širu podršku za nalaženje 'fleksibilnosti' u okviru ograničenja koja su nametnula domaća i EU fiskalna pravila. Međutim, ova glasanja do sada nisu podrazumijevala kršenje pravila EU, jer su domaća pravila striktnija od EU pravila i italijanske ciljeve dosljedno odobrava EU.“⁹⁴

„Predloženih amandmana na Prijedlog zakona o budžetu je nekoliko i uglavnom su fokusirani na operativne troškove. Broj predloženih amandmana na Zakon o stabilnosti je na hiljade, iako mnogi nisu održivi i samo mali broj bude usvojen. Npr, Senat je na nedavnoj sjednici predložio oko 3.800 amandmana, od kojih 50% nije bilo dopustivo. Na kraju je samo 5% usvojeno. Ministarstvo finansija ovjerava amandmane, a posebno mora ovjeriti Vladine amandmane, amandmane koje su predložili izvjestioci i neke druge. Također, može dati mišljenje na amandmane u smislu finansijskog uticaja, čime se osigurava da budžetski ciljevi budu što više poštovani. Prilično je veliki broj amandmana koje predloži Vlada, kako bi izbalansirala pritisak rascjepkane većine i parlamentarne manjine. Opozicija također predlaže veliki broj amandmana.“⁹⁵

Uloga parlamentarnih komisija u procesu donošenja budžeta

„Komisiji za budžet, trezor i planiranje Predstavničkog doma i Komisija za ekonomsko planiranje i budžet Senata primarno su odgovorne za razmatranje budžeta i stabilizacijskih zakona. Također su odgovorne za finansijsko i ekonomsko zakonodavstvo u toku godine. Komisijama za budžet obično predsjedava najveća stranka vladajuće koalicije, a klubovi poslanika/senatora su zastupljeni proporcionalno. Komisije za budžet koordiniraju *inpute* sektorskih komisija koje također razmatraju određene aspekte budžeta relevantne za oblast za koju su one nadležne. Sektorske komisije daju mišljenja i mogu predložiti amandmane za promjenu alokacija u okviru iste 'misije'. Sektorske komisije imaju oko deset dana da razmotre dijelove propisa o budžetu koji su za njih relevantni i da imenuju izvjestioca koji može učestvovati na sjednicama Komisije za budžet. Komisija za budžet također može saslušati manji broj izvještaja sektorskih komisija. Komisija za budžet razmatra, prihvata ili odbija prijedloge sektorskih komisija, a može i predložiti amandmane. Sektorske komisije

⁹³ Analiza *Budgeting in Italy*, str. 12

⁹⁴ Isto, str. 12

⁹⁵ Isto, str. 12 i 13

dostavljaju i mišljenja o Zakonu o stabilnosti, ali njihovi *inputi* su obično slabi. Finalni tekst koji usvoje komisije za budžet se nakon toga razmatra na planarnim sjednicama na kojima mogu biti predloženi dodatni amandmani. Amandmani koje su odbile komisije za budžet mogu biti ponovno dostavljeni na određenu odredbu. Manji broj izvještaja također može biti predstavljeni na plenarnim sjednicama. Komisije za budžet održavaju saslušanja kao dio budžetskog procesa, koja počinju saslušanjem ministra finansija i konsultanata različitih institucija, kao i eksperata, uključujući i novi Ured za parlamentarni budžet. Komisije imaju nadležnost da traže dokumente, spise i pozivaju na saslušanje osobe iz izvršne vlasti. Iako se izvještaji komisija uvijek objavljuju, sjednice komisija za budžet obično nisu otvorene za javnost.⁹⁶

Budžet Parlamenta Italije

„Općenito, ustavni organi imaju punu budžetsku autonomiju u Italiji, a to znači da imaju nadležnost da donesu odluku o svom budžetu i planovima rashoda. I Parlament Republike Italije priprema svoj budžet koji se bez izmjena uključuje u glavne dokumente budžeta. Procedura pripreme budžeta je identična u oba doma Parlamenta: *questors*⁹⁷ pripremaju nacrt budžeta zajedno sa informacijama o završnom računu iz prethodne godine i dostavljaju ga na razmatranje i odobrenje Kolegiju. Kolegij prosljeđuje nacrt budžeta predsjedavajućem Komisije za budžet, kako bi ga on i predsjedavajući različitih stalnih komisija razmotrili. Predsjedavajući Komisije za budžet nakon toga izvještava dom u kojem se nacrt budžeta ponovo razmatra, i dostavlja ga na glasanje. Plenarna sjednica o budžetu je javna i emitira se putem direktnog radio-televizijskog prijenosa, a procedura se objavljuje i na internetu. Ministarstvo ekonomije i finansija doznacza tražena novčana sredstva u četiri tranše u toku godine.“

Ured za parlamentarni budžet

Ured za parlamentarni budžet ili *Ufficio parlamentare di bilancio* osnovan je 2013. na osnovu Zakona br. 243 iz 2012. godine. Počeo je raditi 2014. Ured ima godišnji budžet od 6 miliona eura (po 3 miliona eura osiguravaju Senat i Predstavnički dom). „Osnivanjem Ureda za parlamentarni budžet ispunjeni su novi evropski zahtjevi za postojanjem nezavisnog tijela koje analizira i prati razvoj javnih finansija i ocjenjuje poštivanje fiskalnih pravila. Njegovo osnivanje predstavlja značajan poticaj analitičkim kapacitetima finansijskog nadzora koji su na raspolaganju Parlamentu i javnosti. Ured je nezavisna institucija pridružena Parlamentu. Uživa potpunu autonomiju i nezavisnost u svojim ocjenama i odlukama. Nezavisnost je zagarantirana propisima o imenovanju i slobodi odlučivanja rukovodstva te u rukovođenju svim aspektima njegovih aktivnosti. Parlament učestvuje u procesu imenovanja rukovodstva Ureda, razmatra radne planove Ureda, njegov budžet i finansijske izvještaje i osigurava mu dotacije. Rukovodstvo Ureda je odgovorno da predsjednicima Senata i Predstavničkog doma dostavi preliminarne bužet Ureda i godišnji finansijski izvještaj. Međutim, Parlament ne može izmijeniti sadržaj tih izvještaja. Odgovornost Ureda se preispituje kroz parlamentarna razmatranja izvještaja Ureda, a njegov predsjednik se sasluša na sjednicama komisija.“⁹⁸

„Ovo novo tijelo ima posebno značajnu ulogu u vrijeme kada Parlament zasjedanja o budžetu

⁹⁶ Analiza *Budgeting in Italy*, str. 14

⁹⁷ U oba doma Parlamenta Italije postoji funkcija kvestora (*questors*). To su po tri člana Kolegija Doma, koji su zajedno odgovorni za sigurnost, budžet i finansijske račune Predstavničkog doma, odnosno Senata.

⁹⁸ Analiza *Budgeting in Italy*, str. 16 i 17

i omogućava Parlamentu da ima vlastiti nezavisni izvor informacija u ocjeni Vladinih prijedloga.⁹⁹

Sud za reviziju

Ustav Republike, pored ostalih, ubraja Sud za reviziju u pomoćna tijela države. Sud vrši preventivnu kontrolu zakonitosti Vladinih mjera, a također i *ex-post* reviziju upravljanja državnim budžetom. Učestvuje u reviziji upravljanja finansijama subjekata koji od države dobijaju redovnu budžetsku podršku, u slučajevima i na način propisan zakonom. Direktno izvještava domove Parlamenta o rezultatima provedenih revizija. Zakon osigurava nezavisnost Suda i njegovih članova od Vlade.¹⁰⁰

„Sud za reviziju kontrolira sve upravne aktivnosti. Iako redovno izvještava Parlament o provedenim revizijama, ne može se reći da je odgovoran Parlamentu, jer je nezavisan sudski organ. Sud može kontrolirati *ex ante* zakonitost izvršnih propisa (iako njegove odluke Vlada može odbiti), a odgovorom je za *ex post* kontrolu upravljanja državnim budžetom. Sud kontrolira finansijsko upravljanje organa koji se javno finansiraju. Zaštićen je od političkog uticaja; njegove sudije ostaju na dužnosti do 70-te godine starosti, ne mogu biti razriješene bez razloga. Sudije se nominiraju na nacionalnom takmičarskom ispitu, a članove Suda imenuje predsjednik Suda.“

VI. Mađarska

Pored osnovne zakonodavne nadležnosti Parlamenta Republike Mađarske, njegova druga bitna nadležnost je nadzor nad Vladom i javnom upravom. Ustavne nadležnosti Parlamenta Mađarske vezane za nadzor su sljedeće:

- usvajanje državnog budžeta i nadzor na njegovim sprovođenjem;
- biranje predsjednika Republike, članova i predsjednika Ustavnog suda, predsjednika Vrhovnog suda, glavnog državnog tužioca, ombudsmana i njegovih zamjenika, te predsjednika Državne kancelarije za reviziju;
- biranje predsjednika Vlade i odlučivanje o povjerenju Vladi i
- raspuštanje tijela koje djeluje suprotno Ustavu.¹⁰¹

Prema Ustavu Republike Mađarske Vlada je za svoj rad odgovorna Parlamentu.¹⁰² Na prijedlog predsjednika Republike, premijera Mađarske bira Parlament. Za izbor premijera potrebni su glasovi više od polovine poslanika. Premijer stupa na dužnost odmah, čim je izabran.¹⁰³ Predsjednik Republike predlaže premijera:

- na konstituirajućoj sjednici, ukoliko mandat predsjednika Vlade prestaje konstituiranjem novog saziva Parlamenta;
- u roku od petnaest dana od dana prestanka mandata predsjednika Vlade, ukoliko mandat predsjednika Vlade prestaje njegovom ostavkom, smrću, izricanjem sukoba interesa, zbog nedostatka uslova potrebnih za njegov izbor, ili zbog toga što Parlament na glasanju o povjerenju izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade.

⁹⁹ Izvor: internetska stranica SGI- Sustainable Governance Indicators http://www.sgi-network.org/2016/Governance/Executive_Accountability/Legislative_Actors%E2%80%99Resources/Audit_Office (datum pristupa 10. mart 2017.)

¹⁰⁰ Član 100. st. 2. Ustava Republike Italije

¹⁰¹ Član 1. Ustava Republike Mađarske, Ustavni sud Mađarske, link <http://hunconcourt.hu/rules/fundamental-law> (datum pristupa 07.02.2017.)

¹⁰² Član 15. stav (1) Ustava Republike Mađarske

¹⁰³ Član 16. stavovi (3) i (4) Ustava Republike Mađarske

Odluku o izricanju nedostatka uslova potrebnih za izbor premijera, kao i o izricanju sukoba interesa donosi Parlament, dvotrećinskom većinom glasova prisutnih poslanika.¹⁰⁴

Sjednice Parlamenta su javne. Na zahtjev Vlade ili bilo kojeg parlamentarnog poslanika, dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika, Parlament može donijeti odluku o održavanju zatvorene sjednice.¹⁰⁵ Poslanik se može obratiti interpelacijom i pitanjem Vladi i članovima Vlade o bilo kojem predmetu koji spada u njihovu nadležnost i djelokrug.¹⁰⁶

Obaveza učešća na sjednicama

Predsjednik Republike Češke, član Vlade, predsjednik Ustavnog suda, predsjednik Vrhovnog suda, glavni javni tužilac, ombudsman, predsjednik Državne revizorske kancelarije su dužni da uzmu učešće na sjednici kada se raspravlja o izvještajima koje su dostavili. Kada se u Parlamentu raspravlja o temama vezanim za evropske integracije, mađarski članovi Evropskog parlamenta mogu prisustvovati i uzeti učešće na sjednici.¹⁰⁷ Vlada je dužna u roku od trideset dana od svog formiranja, i na kraju svake godine, da informiše Parlament o svom zakonodavnom programu planiranom za sljedeću godinu.¹⁰⁸

Izglasavanje nepovjerenja Vladi

Kada Parlament izglasa nepovjerenje premijeru i izabere novog premijera prestaje mandat aktuelnom premijeru. Jedna petina parlamentarnih zastupnika, predlažući novog premijera, može protiv aktuelnog premijera podnijeti pismenu inicijativu o nepovjerenju. Ukoliko Parlament podrži inicijativu o nepovjerenju, smatra se kako je izglasao nepovjerenje prema premijeru, a ujedno se za premijera smatra izabranim osoba koju su u inicijativi o nepovjerenju predložili za dužnost novog premijera. Za odluku o nepovjerenju premijeru potrebno je više od polovine glasova poslanika u Parlamentu.

Također, sam premijer može predložiti glasanje o povjerenju. Smatra se kako je Parlament izglasao nepovjerenje premijeru ukoliko na glasanju o povjerenju koje se održava na prijedlog premijera, više od polovine poslanika ne glasa za povjerenje premijeru. Parlament svoju odluku po pitanju povjerenja premijeru, odnosno o inicijativama premijera donosi nakon isteka najmanje tri, a najkasnije osam dana od dana podnošenja prijedloga.

Političke debate

Poslovnikom Parlamenta Mađarske je propisana mogućnost održavanja debate o određenoj političkoj temi, naznačenoj u zahtjevu za održavanje koji podnosi Vlada ili najmanje petina poslanika. Politička debata se održava samo tokom redovnog zasjedanja, a svaki poslanik može da je zatraži dva puta. Politička debata se održava u periodu od najranije četrnaest dana, a najkasnije do dvadeset osam dana od podnošenja zahtjeva za održavanje. Debata ne može da traje kraće od četiri sata, a počinje i završava izjavom ili odgovorom Vlade.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Član 20. Ustava Republike Mađarske

¹⁰⁵ Član 5. stav (1) Ustava Republike Mađarske

¹⁰⁶ Član 7. stav (2) Ustava Republike Mađarske

¹⁰⁷ Član 45. Poslovnika o radu Parlamenta Republike Mađarske, Parlament Mađarske, link

<http://www.parlament.hu/documents/125505/138476/Standing+orders+of+the+Parliament/e9181e0b-7ffa-414b-a2df-e89b35098183?version=1.0&inheritRedirect=true> (datum pristupa (07.02.2017.)

¹⁰⁸ Član 38. stav (3) Poslovnika o radu Parlamenta Republike Mađarske

¹⁰⁹ Član 129. Poslovnika o radu Parlamenta Mađarske

Sat za trenutno postavljanje i odgovaranje na pitanja

Poslovnik o radu Parlamenta Mađarske predviđa mogućnost direktnog postavljanja i odgovaranja na pitanja i to najmanje sat vremena, jednom nedeljno. Tokom prvog dijela sata za trenutno postavljanje pitanja predstavnici opozicionih stranaka postavljaju pitanja redoslijedom srazmjernim veličini kluba poslanika. Za vrijeme trajanja ove procedure, oni čija je to ustavna obaveza moraju biti prisutni u sali, a u slučaju spriječenosti o tome obavještavaju predsjednika Parlamenta i određuju zamjenu. Također, Poslovnik daje mogućnost poslanicima da insistiraju na tome da im premijer ili ministar lično odgovori i to u vremenskom roku koji odgovara trećini vremena od predviđenog jednog sata. Nakon ovog roka, predsjednik kluba poslanika može da postavi pitanje instanci od koje će dobiti odgovor čime prestaje obaveza ličnog odgovaranja.¹¹⁰

Komisije Doma i istražne komisije

Parlament uspostavlja stalne parlamentarne komisije koje čine poslanici.¹¹¹ Na njihovim sjednicama pored članova komisija mogu prisustvovati samo osobe pozvane od strane predsjednika Parlamenta. Predstavnik Vlade može učestvovati na sjednicama komisija Doma sa pravom konsultacija kao osoba sa stalnim pozivom.¹¹²

Parlament može imenovati istražnu komisiju kada je to potrebno.¹¹³ Istražna komisija se formira kada najmanje jedna petina poslanika podrži njeno formiranje. Samo poslanici mogu biti članovi istražne komisije. Zadatak istražne komisije je da istraži aktivnosti Vlade, bilo kojeg ministarstva, ministra i vladine agencije. Istražna komisija podnosi izvještaj o svojim aktivnostima koji sadrži:

- zadatak komisije;
- pravila, postupke i metode ispitivanja koje je komisija odredila;
- izjavu o činjenicama i pravnim nalazima do kojih je komisija došla;
- prezentaciju dokaza na kojima se zasnivaju nalazi;
- komentare organa ili lica na metode i rezultate istrage, i
- prijedlog o posebnim mjerama koje treba preduzeti, ako je takav prijedlog bio sastavni dio zadatka komisije.¹¹⁴

Parlamentarna kontola i Evropska Unija

Ustav Mađarske propisuje da je u interesu učestvovanja u članstvu Evropske Unije, Mađarska na osnovu međunarodnog ugovora neke od svojih ustavnih ovlaštenja, zajedno sa ostalim članicama, koristi putem institucija Evropske Unije. Na osnovu toga za dobijanje ovlaštenja za priznavanje obavezujuće validnosti međunarodnih ugovora potrebna je dvotrećinska većina glasova poslanika.¹¹⁵ Parlament može od Vlade zatražiti obavještenje o stavu, koji će Vlada zastupati u postupku odlučivanja u institucijama Evropske unije koje funkcionišu sa njenim učešćem, te o istom može zauzeti stav. Prilikom odlučivanja u institucijama Evropske unije, Vlada postupak tako što uzima u obzir stav Parlamenta.¹¹⁶

¹¹⁰ Član 119. Poslovnika o radu Parlamenta Republike Mađarske

¹¹¹ Član 5. stav (3) Ustava Republike Mađarske

¹¹² Član 25. Poslovnika o radu Parlamenta Republike Mađarske

¹¹³ Član 34. Poslovnika o radu Parlamenta Republike Mađarske

¹¹⁴ Član 36. Poslovnika o radu Parlamenta Republike Mađarske

¹¹⁵ Član E) Ustava Republike Mađarske

¹¹⁶ Član 19. Ustava Republike Mađarske

Parlamentarna kontrola državnog revizora, tužioca, guvernera i ombudsmana

Poslanik može postavljati pitanja ombudsmanu, predsjedniku Državne kancelarije za reviziju, glavnom državnom tužiocu i guverneru Mađarske narodne banke u bilo kojem predmetu koji spada u njihovu nadležnost i djelokrug rada.¹¹⁷

Parlamentarni organi nadležni za kontrolu budžeta

Parlamentarne komisije nadležne za kontrolu budžeta su *Komisija za budžet i finansije*, nadležna za pripremanje i nadgledanje sprovođenja budžeta i *Stalna komisija za reviziju finansijskog poslovanja*, nadležna za naknadnu kontrolu implementacije godišnjeg budžeta. Sjednice komisija su otvorene za javnost.¹¹⁸

VII. Njemačka

Parlamentarna kontrola javnih finansija u Njemačkoj

„Njemački Parlament ima reputaciju jednog od najuticajnijih i fiskalno štedljivih zakonodavnih tijela kada je budžetski proces u pitanju. Njegova nadzorna uloga nad usvajanjem i izvršenjem budžeta ojačana je sistemom izvjestilaca Komisije za budžet Bundestaga koji prate određena ministarstva, kao i integracijom funkcija usvajanja i revizije budžeta, nadležnostima Bundestaga i njegove Komisije za budžet da izmijene ili dopune nacrt budžeta i specijalnom nadležnošću primjene kvalificiranog zamrzavanja. Navedene nadležnosti garantiraju pravu demokratsku kontrolu javnih finansija.¹¹⁹ U direktnoj vezi sa parlamentarnom kontrolom usvajanja i izvršenja budžeta su i nadležnosti Saveznog suda za reviziju.“¹²⁰

„Kada Parlament, odnosno njegov Donji dom ili Bundestag, odobrava budžet, ima nadležnost da primjeni *kvalificirano zamrzavanje* određenih rashoda. U principu *kvalificirano zamrzavanje* je ekvivalentno odobrenju, predmet je detaljnog nadzora i dodatne razrade u fazi alokacije sredstava.“¹²¹ „Kvalificirano zamrzavanje određenih sredstava je najvažniji instrument stalnog nadzora koji je na raspolaganju Komisiji za budžet Bundestaga. Određena budžetska sredstava mogu u izuzetnim slučajevima biti zamrznuta. Komisija za budžet može osloboditi odobrena, ali još uvijek zamrznuta sredstava, u zavisnosti od podnošenja poboljšane strategije budžeta. Ovu priliku da utiče na izvršnu vlast Komisija sve više koristi, posebno u programima javnih nabavki koji se odnose na sredstva u budućim godinama.“¹²²

¹¹⁷ Član 7. stav (1) Ustava Republike Mađarske

¹¹⁸ Parlamentarna kontrola implementacije budžeta, link

http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/Parliamentary_control_of_budget_implementation.pdf (datum pristupa 12.03.2017.)

¹¹⁹ *Budget Review: Germany*, Rolf Alter, Jón R. Blöndal; *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2014/2 str. 70. Izvor: internetska stranica OECD-a <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf> (datum pristupa 24. februar 2017. godine)

¹²⁰ Detaljne informacije o parlamentarnom nadzoru u Saveznoj Republici Njemačkoj nalaze se u istraživačkom radu Istraživačkog sektora Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine br. 231 pod nazivom *Komparativni pregled propisa o parlamentarnom nadzoru*, a u ovom istraživanju bit će dopunjene podacima o parlamentarnom nadzoru usvajanja i izvršenja državnog budžeta.

¹²¹ *Budget Review: Germany*, Rolf Alter, Jón R. Blöndal *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2014/2 str. 26

¹²² Izvor: internetska stranica Interparlamentarne unije (IPU)

http://www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2121_F.htm (datum pristupa 23. februar 2017. godine)

„Ukratko, Savezno ministarstvo finansija mora dobiti dodatni parlamentarni pristanak prije nego što planirani iznos sredstava za određenu budžetsku stavku ili njen određeni procenat, može biti potrošen. To obavezuje dodatno dostavljanje informacija Komisiji za budžet, sve dok njeni članovi ne budu zadovoljni i oslobode sredstva.“¹²³

*Parlamentarni nadzor nad usvajanjem budžeta*¹²⁴

Njemačka je savezna parlamentarna republika sa zakonodavnom vlašću koja ima dva tijela, Bundestag (Donji dom ili Skupštinu) i Bundesrat (Savezno vijeće). Koalicijske vlade su uobičajene na saveznom i državnom nivou, a Bundestag i Bundesrat često imaju različitu političku većinu. Iako se budžet dostavlja u oba zakonodava tijela, Bundestag ima prerogativ u budžetskom procesu. Najznačajniju ulogu u parlamentarnom nadzoru usvajanja i izvršenja budžeta ima Komisija za budžet Bundestaga, koja se smatra prestižnom i najmoćnijom komisijom. To je tradicionalno najveća stalna komisija sa više od 40 članova izabranih na osnovu proporcionalne zastupljenosti klubova poslanika u Bundestagu. Značaj Komisije je dodatno ojačan važnom ulogom koju imaju njene dvije potkomisije: Potkomisija za reviziju sa 15 članova i Potkomisija o pitanjima Evropske unije sa 12 članova. Predsjedavajući Komisije za budžet uvijek je član najvećeg opozicionog kluba poslanika, što je u skladu sa onim što se smatra dobrom praksom u mnogim parlamentima (npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu i Francuskoj) i signalizira spremnost Komisije da radi na nepristrasan način i odluke donosi konsenzusom. Većina sjednica Komisije za budžet je zatvorena za javnost, što predstavlja način za daljnju depolitizaciju rada Komisije. Međutim, Komisija objavljuje rezultate svojih rasprava i njena saslušanja su javna.

Komisija za budžet organizira svoj rad kroz sistem izvjestilaca, koji se upoznaju sa nacrtom budžeta čak i prije njegovog zvaničnog dostavljanja parlamentu. Na početku svakog parlamentarnog saziva, Komisija imenuje vodećeg izvjestioca i tri njegova zamjenika (jedan iz svake stranke) kako bi pokrili svaki dio budžeta. Izvjestioci su odgovorni za svoj portfolio tokom cijelog saziva (ili duže, posebno u slučaju izvjestilaca iz manjih stranaka), što im omogućava da razviju značajnu ekspertizu. Odgovornost izvjestilaca je značajna zbog toga što uz rad u okviru Komisije, predstavljaju glavni izvor informacija za klubove poslanika čiji su član i njihov savjet općenito oblikuje osnovu procjene njihovog kluba o dijelu budžeta za koji su zaduženi. Da bi osigurali izvršno-zakonodavnu koordinaciju, Vladini zvaničnici se često pridružuju sjednicama radnih grupa stranke na vlasti ili vladajuće koalicije. To daje članovima vladajuće koalicije određenu informacijsku prednost u odnosu na opoziciju.

Savezna vlada ne izrađuje prethodni izvještaj o budžetu i Parlament ne održava prethodnu raspravu o budžetu. Međutim, u Njemačkoj je nedavno provedena *top-down* budžetska reforma, a njen rezultat je da parlament ranije, u mjesecu martu dobija informacije o budžetskom procesu sa ključnim odlukama o iznosima. Prije spomenute reforme Parlament je dobijao prve informacije o budžetu u julu, nakon Vladinog odobrenja nacrta budžeta.

Parlament nema formalnu ulogu u pripremi budžeta, ali neformalno, klubovi poslanika i zastupnici mogu signalizirati svoje prioriteta ili dati mišljenja. Često u prvom dijelu godine

¹²³ Knjiga *Parliament, the Budget and Poverty in South Africa: A Shift in Power*, koju su uredili Len Verwey, Kate Lefko-Everett, Ahmed Mohamed i Musa Zamisa, str. 37. Izvor: <https://books.google.ba/books?id=NgALa0w1kc4C&pg=PA37&lpg=PA37&dq=%E2%80%9Cqualified+freeze%E2%80%9D+in+german+bundestag&source=bl&ots=SVRYqpy2NO&sig=AO68-J7ZiqdlRayMHPD2Lgasvd0&hl=bs&sa=X&ved=0ahUKEwi555flsqbSAhVDXhQKHcgYANEQ6AEIKDAC#v=onepage&q=%E2%80%9Cqualified%20freeze%E2%80%9D%20in%20german%20bundestag&f=false> (datum pristupa 23. februar 2017. godine)

¹²⁴ Sve sljedeće informacije o parlamentarnom nadzoru nad usvajanjem budžeta u Njemačkoj preuzete su iz časopisa OECD Journal on Budgeting, izdanje *Budget Review: Germany*, 2014. (str. 64-69)

izvjestioci Komisije za budžet posjećuju ministarstva koja pokrivaju i u redovnom su kontaktu sa njihovim zvaničnicima, kao i sa relevantnim zvaničnicima sektora u Ministarstvu finansija. Pored toga, u toku Vladine pripreme budžeta, svaki član Komisije i svaki klub poslanika imaju pravo da postave pitanje ukoliko žele da dobiju specifične informacije o Vladinim budžetskim namjerama.

Parlament dolazi u prvi plan u fazi odobrenja, odnosno donošenja budžeta. Nacrt budžeta se istovremeno dostavlja Bundestagu i Bundesratu četiri mjeseca prije početka fiskalne godine, obično krajem avgusta, u skladu sa OSCE-ovim preporukama o budžetskoj transparentnosti. To Parlamentu daje dovoljno vremena da ga detaljno predgleda. Pored nacrt budžeta, Vlada dostavlja i Finansijski plan (ili srednjoročnu budžetsku strategiju koja pokriva pet godina) i Finansijski izvještaj. Budžet koji se dostavlja Parlamentu ima više od 6.000 stavki, pa se parlamentarni nadzor obavlja na detaljnom, a neki bi rekli i nepotrebno detaljnom nivou. Međutim, parlament i dalje ne odobrava pokušaje reformi da se smanji broj stavki uz obrazloženje da bi to umanjilo parlamentarni uticaj i kontrolu.

Bundesrat ima šest sedmica da Bundestagu dostavi komentare i sugestije o budžetu, a priprema ih Komisija za finansije. Bundesratovu komisiju čini 16 članova, koji su obično ministri finansija u saveznim pokrajinama iz kojih su imenovani. Odgovore na komentare Bundesrata može pripremiti Savezno ministarstvo finansija, a njih odobrava Vlada prije dostavljanja Bundestagu. Ipak, Bundestag može odlučiti da prihvati ili ignorira prijedlog Bundesrata.

Bundestag održava tri čitanja budžeta. Na prvom čitanju ministar finansija predstavlja budžet. Nakon nekoliko dana rasprave u Parlamentu, budžet se dostavlja Komisiji za budžet Bundestaga na detaljnije razmatranje. U to vrijeme, dijelove budžeta za koje su nadležne, razmatraju i ostale parlamentarne sektorske komisije. Sektorske komisije dostavljaju povratne informacije ili prijedloge Komisiji za budžet, ali Komisija za budžet ima nadležnost konačnog donošenja odluke da li da prihvati ili da ne prihvati prijedloge.

Izvjestioci Komisije za budžet podnose svoje izvještaje i predlažu amandmane u standardnom obliku za diskusiju i na odluku cijele Komisije. Komisija obično prihvata većinu preporuka izvjestilaca. Ovim sjednicama prisustvuje nadležni ministar ili visokopozicionirani službenici iz relevantnih ministarstava, kao i službenici iz Sektora za budžet Ministarstva finansija i Saveznog suda za reviziju. Ukoliko ministar ili službenici ministarstva nisu adekvatno pripremljeni da brane neki sporni rashod, ili ako ne prisustvuju sjednici, suočeni su sa ozbiljnim rizikom smanjenja rashoda ili sa primjenom *kvalificiranog zamrzavanja*. Najspornije stavke se ponovno razmatraju i o njima se odlučuje na završnoj sjednici Komisije koja može trajati do kasno u noć. Na završnoj sjednici su ponovo prisutni ministri, službenici Ministarstva finansija i Suda za reviziju. Ministarstvo finansija priprema značajnu set uglavnom tehničkih preporuka za ovu sjednicu. Ukoliko njeni članovi nisu potpuno zadovoljni, Komisija za budžet ima jedinstvenu nadležnost da uloži *kvalificirano zamrzavanje* na specifičnu stavku budžeta ili na određeni procenat te stavke. U suštini to znači da određena sredstva ne mogu biti potrošena bez dodatnog odobrenja Komisije za budžet. Iako se događa rijetko, *kvalificirano zamrzavanje* ima tendenciju da bude korišteno čak i kada određeno ministarstvo u potpunosti ne uvjeri Komisiju za budžet u vezi s kontroverznim projektima kapitalnih izdataka, ili ukoliko Komisija za budžet želi dodatno da kaže koje pojedine projekte bi trebalo finansirati.

Finalni izvještaj sa predloženim amandmanima za drugo i treće čitanje Komisija za budžet dostavlja Bundestagu u mjesecu novembru. Bundestag ima neograničenu nadležnost za

podnošenje amandmana i u praksi se ne ustručava da ih koristi.¹²⁵ U drugom čitanju glasa se o svakom dijelu budžeta. U trećem čitanju, cijeli budžet sa podnesenim amandmanima stavlja se na završno glasanje, prije slanja u Bundesrat na drugo čitanje i davanje saglasnosti.

Ukoliko Bundesrat ima ozbiljne rezerve, može u roku od tri sedmice, zatražiti sazivanje Komisije za usaglašavanje (član 77. Ustava). Ovo tijelo, koje ima jednak broj članova Bundestaga i Bundesrata, može predložiti amandmane o kojima Bundestag mora glasati. Ukoliko predloženi amandmani budu odbijeni većinom članova Bundestaga, Bundesrat može ponovo podnijeti prigovor u roku od dvije sedmice, ali Bundestag može oboriti ovaj prigovor i usvojiti budžet. U praksi, Bundesrat rijetko ulaže prigovore.

Budžet se usvaja u decembru pred početak fiskalne godine, ali su kašnjenja tipična u izbornim godinama. Poslije usvajanja u Parlamentu, budžet postaje zakon kada ga potpišu ministar finansija, predsjednik Savezne vlade i predsjednik Republike i kada bude objavljen u Saveznim službenim novinama.

Izvršna vlast nema nadležnost da uloži veto na budžet koji je usvojio Parlament, ali ukoliko izmijenjeni nacrt budžeta ima značajan uticaj u smislu povećanja potrošnje ili smanjenje prihoda, izvršna vlast može zatražiti dodatna parlamentarna razmatranja. Za vrijeme izvršenja budžeta, izvršna vlast može trošiti manje nego što je odobrila zakonodavna vlast.

Ukratko, Bundestag ima veliki uticaj na budžetski proces u Njemačkoj, ali u isto vrijeme pokazuje da daje prioritet fiskalnoj štedljivosti. Većina mandmana imaju tendenciju da budu prilično mali i da uključe relokaciju sredstava. Komisija za budžet često pokušava da postigne veće uštede i da smanji deficit u skladu sa novim procjenama prihoda od poreza. Međutim, to ne znači da potrebe birača nisu prioritet, a to pokazuje nedavna odluka Komisije za budžet kojom je osigurano dodatnih 1.75 milijardi EUR-a za rekonstrukciju puteva, iako je Savezno ministarstvo finansija dalo drugačiju preporuku.

Parlamentarni nadzor nad izvršenjem budžeta

Iako je u toku izvršenja budžeta u drugom planu, Parlament provodi čvrst nadzor, npr. kroz mjesečne izvještaje o rashodima i tromjesečne izvještaje o upravljanju dugom. Nadalje, kao dio procedure o davanju prethodne saglasnosti Ministarstvu finansija, Bundestag i Bundesrat se obavještavaju o svim prekoračenjima ili dodatnim budžetskim rashodima svaka tri mjeseca, a u ozbiljnijim slučajevima odmah. Izvjestioci Komisije za budžet mogu u bilo koje vrijeme zatražiti dodatne informacije o izvršenju budžeta. Komisija za budžet također može zatražiti da Savezni sud za reviziju prati i ocijeni izvršenje i napredak određenih projekata. Savezni sud za reviziju godišnje odgovori na više od 900 parlamentarnih zahtjeva. Ukoliko je primjenjeno kvalificirano zamrzavanje, prije nego što daju odobrenje za oslobađanje novca, članovima Komisije za budžet mora biti pruženo više informacija. Odgovorni ministri ne mogu direktno pregovarati sa Komisijom za budžet o ukidanju kvalificiranog zamrzavanja. Prije toga oni moraju uvjeriti Ministarstvo finansija, koje dostavlja zahtjev o odobrenju oslobađanja novca Komisiji za budžet.

¹²⁵ Broj amandmana na budžet usvojenih u Bundestagu u periodu od 2009. do 2013. godine:
2009. godina – 1 053 amandmana; 2012. godina – 919 amandmana;
2010. godina – 1 142 amandmana; 2013. godina – 947 amandmana;
2011. godina – 1 080 amandmana;

„Savezni sud za reviziju je potpuno nezavisno tijelo odgovorno samo zakonu i njegovih 60 članova uživaju sudsku nezavisnost. Osnovan je i djeluje na osnovu člana 114, Dijela II Ustava Savezne Republike Njemačke i nekoliko drugih zakona, uredbi i Poslovnika. Sud je slobodan da odredi vrijeme i prirodu revizorskog posla i ne postoje ograničenja njegovih revizorskih aktivnosti. Treba naglasiti da, prema zakonu Vlada ili parlament ne mogu zahtijevati od Suda da djeluje, ali u praksi Sud ispunjava zahtjeve Parlamenta. Također, Sud može uzeti u obzir peticije građana ili pitanja o kojima izvještavaju mediji kada bira teme revizije. Sud je potpuno nezavisna i poštovana institucija sa sveobuhvatnim nadležnostima. Jaka veza između revizije i drugih faza budžetskog ciklusa je jedna od prednosti njemačkog budžetskog sistema, kao što je jaka veza između Suda i Komisije za budžet Parlamenta, kao i Podkomisije za reviziju. Predsjednika i potpredsjednike Suda predlaže Savezna vlada, bira ih Bundestag i Bundesrat, a imenuje predsjednik države na 12-godišnji mandat koji ne može biti obnovljen. S obzirom na to da ima status ustavnog tijela, Sud priprema zahtjev za svoj budžet, koji razmatra parlamentarna Komisija za budžet i uključuje u Vladin prijedlog budžeta bez izmjena.“¹²⁶ Osim tradicionalnih funkcija revizije, Savezni sud za reviziju doprinosi budžetskom procesu u njegovim različitim fazama, a može biti pozvan da dostavi informacije u fazi parlamentarnog razmatranja budžeta.¹²⁷

VIII. Španija

Prema odredbama Ustava Španije, Parlament sprovodi zakonodavnu vlast, usvajajući svoj budžet, kontroliše rad Vlade Španije i ima druge nadležnosti propisane Ustavom.¹²⁸

Odnos Parlamenta i Vlade Španije

U španskom parlamentarnom sistemu, Parlament kontroliše Vladu. Kongres Parlamenta Španije je presudan za formiranje Vlade, a isto tako može da pokrene njenu smjenu kroz različite parlamentarne procedure. Za svoje političko djelovanje Vlada je odgovorna Kongresu. Parlamentarna kontrola članova Vlade ne odnosi se samo na period od početka do kraja mandata nego na cijeli životni vijek.

Nakon svakih izbora za Kongres, ili u slučajevima raspuštanja Vlade bilo zbog gubitka povjerenja u Parlamentu, ostavke ili smrti premijera, Kongres bira novu Vladu. Premijera preko predsjedavajućeg Kongresa predlaže kralj, nakon što sasluša sve predstavnike različitih političkih partija. Predloženi kandidat mora predstaviti svoj politički program Kongresu i time se otvara debata uz učešće predstavnika klubova poslanika. Da bi se izglasalo povjerenje i imenovao premijer kandidat mora dobiti apsolutnu većinu glasova članova Kongresa. Ako kandidat u prvom glasanju ne dobije apsolutnu većinu slijedi drugo glasanje gdje mu je potrebna samo prosta većina. Ako kandidat i poslije drugog glasanja ne dobije prostu većinu glasova predlaže se novi kandidat za premijera, po istom postupku. Rok za izbor premijera u Kongresu je dva mjeseca od formiranja, a ako se i tada premijer ne izabere kralj raspušta

¹²⁶ *Budget Review: Germany, OECD Journal on Budgeting*, str. 47

¹²⁷ *Budget Review: Germany, OECD Journal on Budgeting*, str. 11

¹²⁸ Član 66.2 Ustava Španije, Kongres, link

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (datum pristupa 09.03.2017.)

Kongres i raspisuje nove izbore. Kongres bira samo premijera, a izbor ministara i drugih članova Vlade nije odgovornost Doma.¹²⁹

Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi i pitanja povjerenja

Odobrenje prijedloga za izglasavanje nepovjerenja ili pitanje povjerenja su instrumenti kojima Kongres može da pokrene smjenu Vlade kada više ne postoji povjerenje između Vlade i Kongresa.

Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi

Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi podnosi najmanje jedna desetina članova, a taj prijedlog sadrži i prijedlog za novog kandidata za premijera, koji je prihvatio takvu kandidaturu. Nakon što je provjereno da prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi ispunjava sve navedene uslove, Kolegij Parlamenta obavještava premijera i predstavnike klubova poslanika. U roku od dva dana od podnošenja prijedloga za izglasavanje nepovjerenja Vladi, mogu se pokretati alternativni prijedlozi za novog kandidata za premijera i oni podliježu istim procedurama kao i prvi prijedlog za izglasavanje nepovjerenja.¹³⁰

Rasprava o prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja Vladi počinje sa izlaganjem jednog od članova Kongresa koji su pokrenuli inicijativu za izglasavanje nepovjerenja, a kojem je dozvoljeno da se obrati bez ikakvog ograničenja vremena. Nakon toga, Kongresu se obraća i kandidat za premijera koji treba da predstavi i razjasni politički program potencijalne Vlade koju treba da formira. Nakon toga predstavnik svakog kluba poslanika može da zatraži riječ i da govori trideset minuta o temi. Svi govornici imaju dodatnih deset minuta za odgovore. Ako je podneseno više od jednog prijedloga za izglasavanje nepovjerenja, predsjedavajući može, nakon konsultacije sa predstavnicima klubova poslanika, da objedni raspravu, ali o svakom prijedlogu se glasa posebno. Usvajanje prijedloga za izglasavanje nepovjerenja Vladi zahtjeva potvrdno glasanje većine članova Kongresa. Ako je usvojen jedan od prijedloga za izglasavanje nepovjerenja Vladi ostali prijedlozi se ne stavljaju na glasanje.¹³¹

Pitanje povjerenja

Pitanje povjerenja može da postavi samo premijer uz prethodnu saglasnost Vlade. Svrha pitanja povjerenja je potvrda podrške Kongresa Vladi, odnosno njenom političkom programu. Za pitanje povjerenja je potrebna prosta većina, ako ona ne postoji Vlada mora podnijeti ostavku.¹³²

Interpelacije i poslanička pitanja

Članovi Kongresa kontrolišu rad Vlade, a samim tim i javne uprave, putem poslaničkih pitanja i interpelacija. Poslaničkim pitanjima se zahtjeva objašnjenje ili informacija direktno od Vlade. U sedmicama kada se održava plenarna sjednica, u pravilu se najmanje dva sata izdvajaju za poslanička pitanja i interpelacije. Poslanici i klubovi poslanika mogu uputiti interpelaciju Vladi i svakom njenom ministru. Interpelacija se podnosi u pisanoj formi Kolegiju Kongresa koji odlučuje da li sadržaj interpelacije prikladan i o tome obavještava

¹²⁹ Članovi od 170. do 172. Poslovnika o radu Kongresa, Kongres, link http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf (datum pristupa 09.03.1017.)

¹³⁰ Članovi 175. i 176. Poslovnika o radu Kongresa

¹³¹ Član 177. Poslovnika o radu Kongresa

¹³² Član 174. Poslovnika o radu Kongresa

podnosioca. Nakon petnaest dana od objavljivanja interpelacije ista može biti uključena u dnevni red plenarne sjednice.¹³³

Informativno prisustvo

Članovi Vlade, na svoj zahtjev ili odlukom Kolegija Kongresa ili odlukom neke komisije, moraju se pojaviti pred Kongresom ili komisijom kako bi podnijeli izvještaj o određenim pitanjima. Inicijativu za pokretanje odluke o informativnom prisustvu u Kongresu podnose najmanje dva kluba poslanika, jedna petina članova Kongresa ili komisija. Nakon što Vlada iznese usmeno obješnjenje o datoj temi predstavnici svakog kluba poslanika mogu da se obrate u vmenu od deset minuta i iznesu svoje stavove, postavbe pitanja te iznesu primjedbe na koje će odgovore dodatno dati Vlada. O ovim odgovorima Vlade nema glasanja.¹³⁴

Istražne komisije

Kongres i Senat pojedinačno, a ako je neophodno i zajedno, mogu da formiraju komisiju za istragu o bilo kojem pitanju od javnog interesa. Njihovi zaključci, dobijeni na osnovu parlamentarne istrage, nisu obavezujući za sud, a također ne utiču na sudske odluke. Ipak, rezultati istrage mogu biti dostavljeni kancelariji javnog tužioca, ako je to potrebno u cilju sprovođenja odgovarajućih mjera.¹³⁵

Prijedlozi i rezolucije

Prijedlozi i rezolucije su akti kojima Kongres pokazuje svoj stav u vezi sa određenim predmetom ili određenim problemom. Poslanički klubovi mogu predložiti Kongresu da usvoji rezoluciju koja nema snagu zakona. Prijedlozi i rezolucije sadrže izjavu kao demonstraciju dobre volje Kongresa.¹³⁶

Imenovanja

Kongres učestvuje u postavljanju i imenovanju službenika za pojedine državne organe. Kongres bira četiri člana Ustavnog suda, polovinu članova Generalnog vijeća sudske vlasti i šest članova upravnog odbora Španskog javnog radio-televizijskog servisa. Kongres, zajedno sa Senatom, bira šest članova Revizorskog suda i postavlja ombudsmana.¹³⁷

Zaštitnik građana - ombudsman

Nakon prijema godišnjeg izvještaja ili bilo kojeg vanrednog izveštaja od zaštitinika građana, i nakon stavljanja na dnevni red sjednice, zaštitnik građana izlaže usmeno sažetak izvještaja pred Kongresom. Nakon toga, po jedan predstavnik svakog kluba poslanika, u izlaganju koje traje petnaest minuta, daje svoj sud o izvještaju. Članovi Kongresa, klubovi poslanika i komisije mogu, pismeno preko predsjedavajućeg i navodeći razloge za to, pokrenuti intervenciju zaštitnika građana da istraži odluke, rezolucije i specifične radnje preduzete od strane javne uprave koje utiču na grupe građana ili pojedince.¹³⁸

¹³³ Članovi od 180. do 192. Poslovnika o radu Kongresa

¹³⁴ Član 203. Poslovnika o radu Kongresa

¹³⁵ Član 76. Ustava Španije

¹³⁶ Članovi od 193. do 195. Poslovnika o radu Kongresa

¹³⁷ Članovi 204. i 205. Poslovnika o radu Kongresa i Peti dio Završnih odredbi Poslovnika o radu Kongresa

¹³⁸ Član 200. Poslovnika o radu Kongresa Parlamenta Španije

Parlamentarna kontrola budžeta

Parlament Španije kontrolu budžeta vrši preko nadležnih komisija. Komisija nadležna za pripremanje i nadgledanje sprovođenja godišnjeg budžeta u Parlamentu Španije je *Komisija za budžet*. Pored nje, djeluje i komisija nadležna za naknadnu kontrolu implementacije godišnjeg budžeta - Zajednička komisija oba doma Parlamenta odgovorna za odnose sa Državnom revizorskom institucijom. U njenoj nadležnosti je, pored kontrole budžeta, i priprema mišljenja i preporuka za Državnu revizorsku instituciju, izvještavanje o budžetu za raspravu ili njegovo usvajanje u oba doma, ili u Kongresu u slučaju neslaganja.¹³⁹

IX. Literatura i izvori

Belgija

Ustav Belgije, internetska stranica Ustavnog suda sud Belgije <http://www.const-court.be/en/common/home.html>

Poslovnik o radu Predstavničkog doma belgijskog Parlamenta, internetska stranica Predstavničkog doma, https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf

Parlamentarna kontrola implementacije budžeta, internetska stranica http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/Parliamentary_control_of_budget_implementation.pdf

Savezni parlament Belgije, internetska stranica Senat Parlamenta Belgije http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.pdf

Internetska stranica Interparlamentarne unije (IPU) http://www.ipu.org/parline-e/reports/2029_A.htm

Češka

Poslovnik o radu Predstavničkog doma, internetska stranica Predstavničkog doma Parlamenta Češke http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_index.html

Ustav Češke, internetska stranica Predstavničkog dom Parlamenta Republike Češke <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>

Parlamentarna kontrola implementacije budžeta, internetska stranica http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/Parliamentary_control_of_budget_implementation.pdf

Francuska

Internetska stranica Nacionalne skupštine Parlamenta Francuske <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

¹³⁹ Član 46. Ustava Španije i Parlamentarna kontrola implementacije budžeta, link http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/Parliamentary_control_of_budget_implementation.pdf (datum pristupa 12.03.2017.)

Analiza Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries? Manuel Sánchez de Dios sa Univerziteta u Madridu, april 2008. godine.
Biblioteka Predstavničkog doma Parlamenta Republike Italije
[## **Italija**](https://www.google.ba/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Parliamentary+accountability+in+Europe:+How+do+parliaments+of+France,+Italy+and+Spain+fight+information+asymmetries?&*>https://www.google.ba/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Parliamentary+accountability+in+Europe:+How+do+parliaments+of+France,+Italy+and+Spain+fight+information+asymmetries?&*</p></div><div data-bbox=)

Analiza Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries? Manuel Sánchez de Dios sa Univerziteta u Madridu, april 2008. godine.
Biblioteka Predstavničkog doma Parlamenta Republike Italije
[*Analiza Budgeting in Italy*, Jón R. Blöndal, Lisa von Trapp i Erik Hammer \(27. maj 2016.\)
Internetska stranica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj \(OECD\)
\[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/budgeting-in-italy_budget-15-5jm0qg8kq1d2#page10\]\(http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/budgeting-in-italy_budget-15-5jm0qg8kq1d2#page10\)](https://www.google.ba/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Parliamentary+accountability+in+Europe:+How+do+parliaments+of+France,+Italy+and+Spain+fight+information+asymmetries?&*>https://www.google.ba/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Parliamentary+accountability+in+Europe:+How+do+parliaments+of+France,+Italy+and+Spain+fight+information+asymmetries?&*</p></div><div data-bbox=)

Internetska stranica Predstavničkog doma Parlamenta Republike Italije
http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/costituzione_EN_dicembre2014.pdf
http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf

Analiza Question Time: Comparing and contrasting parliamentary questions in Britain, Italy and the EU. Giuseppe Palumbo
Internetska stranica Univerziteta u Trstu <https://www.openstarts.units.it/dspace/handle/10077/9137>

Internetska stranica SGI- Sustainable Governance Indicators http://www.sgi-network.org/2016/Governance/Executive_Accountability/Legislative_Actors%E2%80%9999_Resource/s/Audit_Office

Mađarska

Ustav Republike Mađarske, internetska stranica Ustavnog suda Mađarske
<http://hunconcourt.hu/rules/fundamental-law>

Poslovnik o radu Parlamenta Mađarske, internetska stranica Parlamenta Mađarske,
<http://www.parlament.hu/documents/125505/138476/Standing+orders+of+the+Parliament/e9181e0b-7ffa-414b-a2df-e89b35098183?version=1.0&inheritRedirect=true>

Parlamentarna kontrola implementacije budžeta, internetska stranica
http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/Parliamentary_control_of_budget_implementation.pdf

Njemačka

Budget Review: Germany, Rolf Alter, Jón R. Blöndal; *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2014/2
Internetska stranica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>

Internetska stranica Interparlamentarne unije (IPU)
http://www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2121_F.htm

Knjiga *Parliament, the Budget and Poverty in South Africa: A Shift in Power*, koju su uredili Len Verwey, Kate Lefko-Everett, Ahmed Mohamed i Musa Zamisa. Internetska stranica Books Google
<https://books.google.ba/books?id=NgALa0w1kc4C&pg=PA37&lpg=PA37&dq=%E2%80%9Cqualified+freeze%E2%80%9D+in+german+bundestag&source=bl&ots=SVRYqpy2NO&sig=AO68-J7ZiqdlRayMHpD2Lgasvd0&hl=bs&sa=X&ved=0ahUKEwi555fIsqbSAhVDXhQKHcgYANEQ6AEIKDAC#v=onepage&q=%E2%80%9Cqualified%20freeze%E2%80%9D%20in%20german%20bundestag&f=false>

Španija

Ustav Španije, internetska stranica Kongresa, link
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf

Poslovnik o radu Kongresa, internetska stranica Kongresa
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf

Parlamentarna kontrola implementacije budžeta, internetska stranica
http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/Parliamentary_control_of_budget_implementation.pdf