

Sadržaj

POTREBA ZA SNAŽNIM ZAKONODAVNIM TIJELIMA: UVOD	3
ODNOS ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI U RAZLIČITIM SUSTAVIMA VLADAVINE	4
PARLAMENTARNI, PREDSEDNIČKI I HIBRIDNI SUSTAVI	4
Parlamentarni sustavi – westminsterski model.....	4
Predsjednički sustavi – model SAD-a.....	5
Hibridni sustavi – francuski model	5
ULOGA STRANAKA U PARLAMENTARNIM SUSTAVIMA	7
Vlada i oporba	7
Ministri i zastupnici iz "stražnjih redova"	8
Odnosi među koalicijskim partnerima	8
ČLANSTVO U PARLAMENTU I ČLANSTVO U VLADI	8
PUT PREMA IZVRŠNOJ VLASTI	9
ODNOSI ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI U PROCESU DONOŠENJA ZAKONA	10
PREDZAKONODAVNA FAZA	10
ZAPOČINJANJE POSTUPKA DONOŠENJA ZAKONA.....	12
AMANDMANI NA PRIJEDLOGE ZAKONA	13
PRIHVATANJE ZAKONA	14
POSTUPAK IZGLASAVANJA PRORAČUNA	15
ULOGA ODBORA	17
ZAKONODAVNA TIJELA U NADZORU IZVRŠNE VLASTI	20
POTREBA ZA NADZOROM	20
PREVLADAVANJE POLITIČKE I STRUKTURALNE DEMOTIVACIJE	20
NADZOR PUTEM ODBORA	24
ODBORI ZA JAVNE RAČUNE.....	26
ZASTUPNIČKA PITANJA	27
GLASANJE O POVJERENJU.....	30
VANJSKI MEHANIZMI NADZORA.....	31
Pučki pravobranitelji ili ombudsman	31
Državni revizori.....	32
Parlamentarni uredi za suradnju.....	32
SREDSTVA ZA IZJEDNAČAVANJE SNAGA NA TERENU: ZAKLJUČAK	34
DODATAK I: ULOGA ZAKONODAVNIH TIJELA U PROCESIMA DONOŠENJA ZAKONA I NADZORA	36
DODATAK II:	38
TREBAJU LI MINISTRI BITI ČLANOVI PARLAMENTARNIH ODBORA?	38
BILJEŠKE	40

Potreba za snažnim zakonodavnim tijelima: Uvod¹

Moderne demokracije karakterizira zajedničko donošenje odluka zakonodavne i izvršne vlasti. U pravilu, ustav određene zemlje formalno određuje ovu interakciju. Praktičnost, presedani i običaji potom ispunjavaju rupe kako bi se stvorio politički sustav unutar kojeg vlast svakodnevno funkcionira. Budući se ove okolnosti značajno razlikuju u svakoj zemlji, u demokracijama postoje velike razlike u načinu podjele političke moći i relativnog utjecaja kojeg svaka grana vlasti ima na stvaranje službene politike.

Prihvaćena praksa u jednoj uspješnoj demokraciji može biti nezamisliva – ili čak protuustavna – u nekoj drugoj, jednako živoj demokraciji. Zdravlje demokracije značajno se, međutim, pogoršava kada izvršna vlast snažno dominira zakonodavstvom. Sustav upravljanja sa zakonodavnim tijelom koje nema sposobnost učinkovito nadgledati izvršnu vlast ili utjecati na politiku – dakle, zakonodavno tijelo koje postoji isključivo da bi potvrđivalo odluke izvršne vlasti – ne može se nazvati demokratskim u modernom shvaćanju te riječi.

Zakonodavno tijelo temeljna je komponenta demokratske vlasti. Dapače, potreba za snažnim zakonodavnim tijelima očituje se u samom značenju riječi demokracija: “vladavina naroda”. Da bi narod mogao vladati, potreban mu je mehanizam koji bi predstavljao njegove želje – da bi u njegovo ime stvarao (ili utjecao na) politiku

i nadgledao provođenje te politike. Zakonodavna tijela služe upravo ovim kritičnim funkcijama. Zakonodavno tijelo “u svojim redovima odražava širok spektar političkog mnijenja neke zemlje” i kao takvo je glavni forum za debatu o ključnim pitanjima.² Zakonodavno tijelo može služiti kao demonstracija pluralizma, tolerancije različitosti i neslaganja – kao i mjesto za kompromis i izgradnju konsenzusa.

Usprkos potrebi za snažnim zakonodavnim tijelima, mnogima značajno dominira izvršna grana vlasti. Ovaj je problem naročito prisutan u demokracijama u izgradnji. Premda demokratski izbori u ovim zemljama mogu rezultirati višestranačkim zakonodavnim tijelima, vrlo rijetko dovode do snažnih demokratskih institucija. U pravilu, novim višestranačkim zakonodavnim tijelima “nedostaje organizacija, financijska sredstva, oprema, iskusni zastupnici i osoblje da bi služila kao zrela i autonomna mjesta za raspravu u procesu kreiranja politike.”³ Uslijed nasljeđa u kojem dominira izvršna grana, zastupnici u ovim zemljama često ne mogu niti zamisliti, a kamoli stvoriti “izjednačeni teren” u kojem zakonodavno tijelo u potpunosti sudjeluje u stvaranju zakona i provjerava izvršnu vlast. Bez ovakve izjednačene pozicije nove demokratske zemlje riskiraju povratak na isključivu vlast izvršne grane.

U gotovom svim demokracijama, čelnici izvršne vlasti (tj. predsjednici, premijeri, ministri) u pravilu imaju veliki dio političke moći, kontroliraju financijske resurse, imaju službenike posvećene razvoju politike i primjeni zakona, proizvode većinu zakona, upravljaju državnim ugovorima i provode vladine programe. Usprkos dominaciji izvršne vlasti u mnogim zemljama, relativna ravnoteža moći između zakonodavne i izvršne vlasti može se promijeniti. Ukoliko nova

zakonodavna tijela dobiju središnju ulogu u vođenju nacije, tada je na njima samima zadaća izgradnje snažnih zakonodavnih institucija, bilo uključivanjem u normalni proces donošenja zakona ili funkcija nadzora, bilo putem specifičnih strukturalnih promjena kroz izmjenu ustava, zakona ili proceduralnih pravila.

Namjena ovog dokumenta je da pomogne parlamentima u njihovim naporima da potvrde autoritet zakonodavnih tijela. On opisuje odnose zakonodavne i izvršne vlasti u različitim demokracijama kao i mehanizme i strategije koje se mogu upotrijebiti kako bi se taj odnos poboljšao. Ovaj dokument posebno ispituje:

- ◆ Strukturalne, političke i tradicijske čimbenike koji pomažu u određivanju relativne razine utjecaja kojeg svaka grana vlasti upotrebljava, i
- ◆ Metode kojima se zakonodavna tijela mogu poslužiti kako bi iskoristila svoja prava i prerogative te pojačala svoj utjecaj na politiku i proces nadzora.

Primjeri ovih metoda uzeti su iz zemalja diljem svijeta koje su na različitim stupnjevima demokratskog razvoja.

Odnos zakonodavne i izvršne vlasti u različitim sustavima vladavine

Parlamentarni, predsjednički i hibridni sustavi

Tip sustava vlasti pod kojim neka zemlja funkcionira bitno utječe na strukturu i smjer odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti. Svaki sustav dodjeljuje određene temeljne privilegije i odgovornosti kako zakonodavnoj tako i izvršnoj vlasti, dok dodatni čimbenici potiču na suradnju ili konfrontaciju dviju grana.

Svaki sustav također sadrži dvoznačnosti koje omogućavaju sigurnim zakonodavnim tijelima ili ambicioznim čelnicima izvršne vlasti širenje njihova utjecaja. Zakonodavna tijela koja žele imati veći utjecaj na politički proces ili žele pojačati nadzor izvršne vlasti mogu djelovati unutar ovih sivih područja kako bi povećali svoj utjecaj.

Većina se demokratskih sustava može klasificirati kao parlamentarni ili predsjednički. Neki sustavi sadrže pomiješane karakteristike obaju i poznati su kao hibridni (polupredsjednički) sustavi.⁴

Parlamentarni sustavi – westminsterski model

Klasičan primjer parlamentarnog sustava je westminsterski sustav (npr. Ujedinjeno Kraljevstvo). U ovom su sustavu šef vlade (premijer/premijerka) i njegovi/njezini članovi kabineta, članovi vladajuće stranke (ili stranaka u koalicijskoj vladi) u zakonodavnom tijelu. Vlada ovisi o potpori zakonodavnog tijela i može ju se smijeniti

izglasavanjem nepovjerenja. Članovi parlamenta, izabrani u pravednim i važećim izborima, biraju šefa vlade u formalnom glasanju unutar parlamenta koje može uslijediti nakon internih pregovora unutar vodstva stranke.

Zakonodavno tijelo ima moć postaviti ili otpustiti članove vlade (ili kabineta). Nadalje, dok premijer u parlamentarnom sustavu u pravilu ima veću političku moć od svojih ministara, vlada u cjelini radi na načelu kolegijalnosti – odluke o cjelokupnoj politici vlade u pravilu se donose konsenzusom.⁵

Dobro ukorijenjena funkcija “kolektivne odgovornosti” često nalaže da ministar koji javno želi izraziti neslaganje s ostalim članovima kabineta mora najprije dati ostavku na mjesto u Vladi.⁶ Nadalje, kolektivnu odgovornost dodatno olakšavaju standardi koji štite povjerljivost vladinih rasprava.⁷

Predsjednički sustavi – model SAD-a

Sjedinjene Države primjer su klasičnog predsjedničkog sustava koji odvaja zakonodavnu i izvršnu u dvije različite grane vlasti s vlastitim neovisnim izbornim mandatima. Stoga su moguće (i ne rijetke) situacije “podijeljene vlasti”, gdje su članovi zakonodavnog tijela i njihovi službenici pripadnici druge stranke od one kojoj pripada predsjednik.

Zakonodavno tijelo u ovom sustavu može smijeniti predsjednika, ali jedino koristeći rijetko upotrebljavani proces “*impeachmenta*” koji u pravilu zahtijeva dvotrećinsku većinu glasova zakonodavnog tijela. Proces *impeachmenta* obično zahtijeva da se predsjednika ulovi u nepropisnom ponašanju, za razliku od izglasavanja nepovjerenja u westmins-

terskom parlamentarnom sustavu gdje je to funkcija političke potpore (ili nedostatka iste).

Predsjednik postavlja⁸ i otpušta članove svojeg kabineta. Članovi kabineta predsjednika, kao i njihovi parlamentarni kolege, imaju značajnu vlast nad svojim resorima. Ipak, za razliku od ministara u parlamentarnom sustavu, oni su “savjetnici i podređeni” predsjedniku, a ne njegovi potencijalni nasljednici.⁹

Hibridni sustavi – francuski model

Sve češća opcija kombinira elemente parlamentarnog i predsjedničkog sustava. Francuska predstavlja klasični primjer ovog mješovitog ili “hibridnog” sustava. Tamo biračko tijelo direktno bira i parlament i predsjednika. Predsjednik tada imenuje premijera i vladu na osnovu razmjernog udjela stranaka u parlamentu, što može nalagati predsjedniku da imenuje premijera koji ne pripada njegovoj stranci. Takva “kohabitacija” pojačava političko natjecanje u izvršnoj vlasti.¹⁰

Općenito, francuski predsjednik kontrolira područja poput vanjske politike, dok se premijer i Vlada bave svakodnevnim političkim pitanjima.¹¹

Upravo zato što hibridni sustav sadrži elemente i predsjedničkog i parlamentarnog sustava “pokušalo se dokazati da u praksi on funkcionira kao jedan ili drugi, ovisno o tome jesu li predsjednik i parlamentarna većina pripadnici iste stranke.”¹² U ovom dokumentu odnosi između zakonodavne i izvršne vlasti razmatraju se prvenstveno u kontekstu ili predsjedničkog ili parlamentarnog sustava, pod pretpostavkom da je tendencija hibridnih sustava da sliče jednome ili drugome, ovisno o izbornim okolnostima.

Parlamentarni, hibridni i predsjednički sustavi vlasti			
Značajke	Parlamentarni	Hibridni	Predsjednički
<i>Izvršnu vlast bira</i>	Zakonodavno tijelo	Birači	Birači
<i>Izvršna ovisi o povjerenju zakonodavne vlasti?</i>	Da	Predsjednik: NE Premijer i vlada: DA	Ne
<i>Uloga kabineta</i>	Kolegijalna/ kolektivna	Kolegijalna/ kolektivna	Savjetnička
<i>Vladu postavlja</i>	Zakonodavno tijelo	Izvršna vlast	Izvršna vlast
<i>Vladu raspušta</i>	Zakonodavno tijelo	Zakonodavno tijelo	Izvršna vlast
<i>Kohabitacija/ Podijeljena vlast</i>	Ne	Da	Da

Uloga stranaka u parlamentarnim sustavima

Politike stranaka značajno utječu na odnos zakonodavne i izvršne vlasti, kako u predsjedničkim tako i u parlamentarnim sustavima. Međutim, spajanje izvršne i zakonodavne grane vlasti u parlamentarnom sustavu – za razliku od podjele vlasti u predsjedničkom sustavu – čini stranačku dinamiku posebno značajnom u odnosima zakonodavne i izvršne vlasti u takvim sustavima. Kao takva, uloga stranaka u parlamentarnim sustavima dobiva u ovom poglavlju posebnu pažnju. Ova analiza podijeljena je na tri područja: 1) odnosi čelnika vlade i oporbe; 2) odnosi između stranačkih čelnika i manje utjecajnih zastupnika tzv. *backbenchera*,* i 3) odnosi među strankama unutar vladajuće koalicije.

Vlada i oporba

Uloga vladajuće stranke (ili stranaka) u zakonodavnom tijelu jest pretočiti vladinu politiku u zakone. Ova uloga podložna je nizu ograničenja: udjelu zastupničkih mjesta, unutarstranačkoj koheziji (i međustranačkoj koheziji u slučaju koalicijske vlade), javnom mnijenju i snazi oporbe. Uloga oporbenih stranaka u parlamentu jest stavljati prigovore na zakone koje vlada želi donijeti. U pravilu će oporba zagovarati alternativni niz prioriteta ili drugi način rješavanja problema o kojem se raspravlja. Oporba može davati amandmane na prijedlog zakona kako bi ga približila vlastitom stavu,¹³ mobilizirati javnu podršku za neko pitanje i pokušati odugovlačiti ili osujetiti prijedlog zakona.

* Eng. *backbenchers* – zastupnici vladajuće stranke koji sjede u stražnjim klupama parlamenta – zbog kratkog parlamentarnog staža zauzimaju zadnje redove (op. prev.).

Irski član parlamenta Jim Higgins kaže da dobra oporba “treba nastojati biti konstruktivna... tj. prigovarati samo onim zakonima koji su očito u sukobu s politikom oporbe.”¹⁴ Oporbene stranke mogu biti podložne kritikama ako ih se percipira kao opstrukcionističke.¹⁵

Najuspješnije oporbene stranke su one koje pokazuju sposobnost vladanja. U Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, oporbene stranke imenuju ministre unutar vlade u sjeni,¹⁶ koji djeluju kao glasnogovornici o pitanjima u nadležnosti svakog ministarstva, formuliraju alternativne političke stavove ili kritike utemeljene na stranačkoj platformi. Prema Higginsu:

U osnovi, kao ministar u sjeni, zapravo si ministar na čekanju, spreman na rad ukoliko vlada padne. Biti spreman za funkciju, čak i uzbuđen zbog funkcije, dobro je za moral, ali još važnije, dobro je i za vladu. Ukoliko imaš volju, možeš utjecati na Vladu... nisi sjena, nego živ i sposoban ministar... koji zajedno s oporbom (članovima parlamenta) stalno radi na dobivanju “nagrade” – izglasavanje zakona u parlamentu kojeg kontroliraju članovi druge stranke.¹⁷

Ministar u sjeni nastoji vladinu politiku pomaknuti u smjeru stava oporbe putem objavljivanja i pridobivanja podrške za svoje rješenje. Ukoliko oporba uspješno mobilizira javno mnijenje, a vlada ne prilagodi svoj stav, vladinu se većinu može percipirati kao arogantnu i kao onu koja ne predstavlja svoj narod.

Ministri i zastupnici iz "stražnjih redova"

Zastupnici iz "stražnjih redova" tj. zastupnici koji nisu članovi vodstva stranke (tzv. *backbencheri*) – mogu ograničavati čelnike vladajuće i oporbenih stranaka artikulirajući stav javnosti na kojeg stranački čelnici ne obraćaju dovoljno pažnje. "Ovo je posebno čest slučaj u mnogim zemljama zapadne Europe gdje je tradicionalna vjernost stranci počela nestajati, a stranačka disciplina nije onako snažna kao što je nekoć bila."¹⁸ Uzevši u obzir ovu realnost, sve je češća situacija u kojoj članovi kabineta konzultiraju zastupnike koji nisu u vodstvu stranke tzv. *backbenchere*. "Rezultat takve konzultacije može biti da Vlada ne predloži zakon kakvog bi predložila da je bila prepuštena samo svojim sredstvima, već da modificira svoje preferencije kako bi prijedlog minimalizirao mogućnost svakog uvodnog neslaganja među svojim zastupnicima u parlamentu."¹⁹

Takve konzultacije održavaju se na sastancima parlamentarne grupe ili kluba zastupnika. Općenito su ove grupe službeno prepoznati forumi u kojima stranka postiže konsenzus o predstojećim nacrtima prijedloga zakona.²⁰ Za vrijeme stranačkih sastanaka, zastupnici raspravljaju o svojim stavovima o nacrtima zakona; uzimaju u obzir mišljenje stranačkog vodstva; stranačku platformu; uzimaju u obzir vjerojatan utjecaj na javno mnijenje; i tada glasaju. Većinska odluka određuje kako će svaki pojedini član glasati na sjednici.²¹

Ponekad dolazi do ozbiljnih neslaganja između stavova vodstva i ostalih zastupnika. Premda vodstvo, bez sumnje, može upotrijebiti svoju moć za uvjeravanje "odbjeglih" zastupnika da podrže njihovu

stvar, "pobune" zastupnika nisu rijetka pojava. Ukoliko se dovoljno zastupnika ujedini i zaprijeti glasanjem protiv stranačke linije, vodstvo stranke mora modificirati svoje prijedloge. Na ovaj način, sastanak kluba zastupnika pruža važnu priliku običnim zastupnicima da utječu na politiku ili zakonodavstvo.

Odnosi među koalicijskim partnerima

Koalicijske vlade suočavaju se s izazovom održavanja odnosa među strankama unutar koalicije – strankama koje često imaju različite ideologije i političke preferencije. Da bi imale koherentnu strukturu ovih odnosa, koalicijske vlade često se oslanjaju na "koalicijski dogovor". Koalicijski dogovor politički je dokument kojeg stvaraju čelnici stranaka, uz značajan doprinos zastupnika i istraživačkih instituta pojedinih stranaka. Drugi mehanizam koji se koristi za održavanje dobrih odnosa među koalicijskim partnerima su tjedni sastanci na kojima ministri, zastupnici i drugi stranački čelnici razgovaraju o političkim prijedlozima. Ove rasprave grade se na odluke koje svaka stranka donosi na svom sastanku kluba zastupnika. Česti sastanci Vlade i ministara služe daljnjem poboljšavanju međustranačkih odnosa.

Članstvo u Parlamentu i članstvo u Vladi

Sustavi vlasti također se razlikuju i po pitanjima istovremenog članstva u vladi i parlamentu, premda ova razlika ne dijeli strogo predsjednički i parlamentarni sustav. U predsjedničkim sustavima Brazila i SAD-a, zastupnici moraju predati svoj mandat ukoliko žele ući u Vladu.²² Isti je slučaj i u Norveškoj, Belgiji i

Nizozemskoj, sustavima koji se opisuju kao parlamentarni.²³

Gana ima drukčiji pristup. Ganski ustav nalaže da većina članova vlade moraju biti zastupnici. Međutim, praksa koja se pojavila u 1990-ima jest da utjecajnija ministarska mjesta (npr. obrana, financije, vanjski poslovi i pravosuđe) pripadnu članovima koji nisu zastupnici. Nadalje, budući da ustav dopušta predsjedniku imenovanje dodatnih ministara i zamjenika ministara, zastupnici su zauzimali manje od 50% ukupnog broja ministarskih položaja u 2000. godini. Prema promatraču ganskog zakonodavstva,

Koristeći svoje ustavno pravo određivanja ministarskih položaja, predsjednik otkupljuje moguće nezadovoljstvo unutar svoje stranke ili priječi parlamentu ispunjavanje uloge nadzora izvršne vlasti. Nije neobično vidjeti zamjenu ministarskih mjesta kako bi se kaznio "odlutali" ministar ili zastupnik ili nagradio drugi. To je protekcijska politika u svom najgorem obliku. Na taj se način izopćila prvobitna namjera da većina ministara dolazi iz parlamenta.²⁴

Ministarska dominacija u namibijskoj Nacionalnoj skupštini

41 od ukupno 78 mjesta u namibijskoj Nacionalnoj skupštini pripada ministrima ili zamjenicima ministara što ostavlja manje od polovice mjesta za obične zastupnike (*backbenchere*) i oporbu. Budući da su ministri i zamjenici ministara vodeći ljudi izvršne vlasti, neovisnost i moć Skupštine ozbiljno su ograničeni. Nadalje, takva ministarska dominacija smanjuje političku motivaciju za ostankom na zastupničkom mjestu.²⁵ Ipak, niti jedan od zastupnika namibijskog Nacionalnog savjeta, koji revidira odluke Skupštine nije ministar ili zamjenik ministra.

Put prema izvršnoj vlasti

Razlike u sustavima vlasti također imaju utjecaja na odnos zakonodavne i izvršne vlasti, diktirajući karijere (i samim time političke inicijative) zastupnika i čelnika izvršne vlasti. U većini parlamentarnih sustava, ministri služe kao obični zastupnici prije nego li dostignu svoje čelničke pozicije te su stoga upoznati s različitim vidovima zastupničkog posla (vođenje kampanje, služenje svojoj izbornoj jedinici, članstvo u odborima, ispitivanje ministara, davanje amandmana na prijedloge zakona, itd.). Ovi ministri mogu prepoznati probleme s kojima se suočavaju zastupnici. Ovakav obrazac utječe na odnos zakonodavne i izvršne vlasti, stvarajući sustav "šegrtovanja". U ovakvoj okolini, značajan broj zastupnika smatra svoj zastupnički mandat stepenicom na putu do ministarskog mjesta. Koriste svoje pozicije kako bi "pokazivali što znaju" pred čelnicima kako stranke na vlasti tako i oporbenih stranaka. S druge strane, stranački čelnici stalno ocjenjuju

političke i retoričke vještine zastupnika kako bi ocijenili njihov potencijal za vodeće pozicije.

U predsjedničkim sustavima, političari u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti često do svojih funkcija idu različitim putovima. Mnogi američki predsjednici prije su bili gradonačelnici, guverneri ili vojni oficiri. Članovi kabineta u SAD-u se često vrbuju iz redova akademije, poslovnog svijeta i civilnog društva. To ne znači da zastupnici nikad ne postaju predsjednici ili članovi kabineta (Herbert Hoover je to postao 1928.), već samo da nije potrebno biti zastupnikom prije postavljanja na neki od položaja u izvršnoj vlasti.

Može li osvajanje zastupničkog mandata biti loše za nečiju političku karijeru?

U nekim predsjedničkim sustavima sa slabim zakonodavnim tijelima, obavljanje dužnosti u zastupničkom tijelu često može smetati, prije nego li koristiti političkoj karijeri. Ambiciozni meksički političari često nemaju interesa natjecati se za zastupnički mandat gdje postoji mogućnost da se izgube u relativnoj opskurnosti te se umjesto toga odlučuju za pozicije u izvršnoj vlasti na federalnoj ili državnoj razini.²⁶ Ovakav ciklus može postati svojevrsan začarani krug: zakonodavno tijelo ostaje slabo jer nije u stanju privući talentirane političare koji bi ga mogli osnažiti.

Odnosi zakonodavne i izvršne vlasti u procesu donošenja zakona

Proces donošenja zakona - u kojem se zakoni stvaraju i prihvaćaju i gdje se određuje primjerena razina oporezivanja i rashoda – jedan je od temeljnih procesa donošenja odluka u modernim demokracijama. Budući da gotovo sve velike političke inicijative izvršne vlasti moraju biti odobrene od strane zakonodavne vlasti ovim procesom, on pruža ključnu priliku zakonodavnom tijelu da utječe na politiku i vrši nadzor nad izvršnom vlašću.²⁷

Zakonodavna tijela širom svijeta razvila su praksu, strategije i načine kako osigurati sudjelovanje u procesu donošenja zakona. Sljedeće poglavlje iscrta proces donošenja zakona u parlamentarnim i predsjedničkim sustavima te naglašava načine na koje zastupnici mogu, i imaju utjecaj na sam proces. Nadalje, usprkos činjenici da se najvidljiviji dio donošenja zakona dešava uz prisustvo jedino zastupnika (tj. kroz rasprave i glasanje), proces donošenja zakona je uvelike zajednički rad zakonodavne i izvršne vlasti, kako u parlamentarnim tako i u predsjedničkim sustavima.

Predzakonodavna faza

Puno vremena i truda uloženog u oblikovanje zakona dešava se prije nego li se prijedlog zakona dostavi na raspravu u zakonodavno tijelo. Posebice u parlamentarnim sustavima "predzakonodavna faza može biti važnija od zakonodavnih faza."²⁸

U nekim parlamentarnim sustavima, posebice skandinavskim zemljama i zemljama Beneluxa, politika vlade utemeljena je uvelike na društvenim dogovorima između političkih stranaka i društvenih skupina poput radničkih sindikata, crkava, organizacija za zaštitu okoliša i poslovnih skupina. Vladajuće stranke savjetuju se s ovim grupama u procesu stvaranja politike koja utječe na njihove interese.

Parlamentarne vlade često stvaraju zakone putem formiranja povjerenstva za proučavanje i izvještavanje o određenom pitanju. Iako prividno stvoreno za stvaranje zakona, povjerenstvo ima i ključnu nadzornu ulogu. Ono istražuje trenutnu praksu o dotičnom pitanju, posebice sve zakone koji se odnose na to pitanje, njihove ciljeve, kao i način na koji se trenutno provode.

U mnogim parlamentarnim sustavima zaključci povjerenstva se najčešće objavljuju u obliku izvještaja nazvanog "zeleni dokument". Oporba tada komentira izvještaj, zajedno s drugim zainteresiranim stranama u akademiji, nevladinim organizacijama (NVO-ima) i medijima, kao i s javnosti općenito.²⁹ Ovi komentari služe kao protuteža potencijalnoj vladinoj pristranosti u razvoju politike, a ponekad ih koristi i oporba u parlamentarnoj raspravi. U nekim zemljama, poput Danske i Švedske, komentari javnosti prate prijedlog zakona kroz cijeli proces njegova donošenja.³⁰ Naposljetku, povjerenstvo (ili Vlada) predstavlja svoj prijedlog zakona zakonodavnom tijelu, zajedno s "bijelim dokumentom", formalnom izjavom o vladinom stavu o tom pitanju.

Sastav ovih povjerenstava predstavlja ključno pitanje za odnos zakonodavne i izvršne vlasti, jer mnoga povjerenstva u

prevladavajućoj mjeri sačinjavaju javni službenici i ministri naklonjeni vladi. Takvo stanje može značajno ograničiti ulogu običnih zastupnika (kao i parlamenta u cjelini) u utjecaju na zakone stvorene na ovaj način. Međutim, zastupnici su u nekim zemljama aktivno tražili članstvo u ovakvim povjerenstvima.

I dok vlada dominira u izradi većine prijedloga zakona, oporba može odigrati neizravnu ulogu tako da bude aktivan i informirani protivnik. Iako oporba tek rijetko može poraziti vladine prijedloge zakona, može pažnju javnosti usmjeriti na vladino proturječje i nenamjerne posljedice predloženog zakona. Negativan publicitet koji iz toga može proizići, može se loše odraziti na vladu na sljedećim izborima. "Suočene s ovakvom mogućnošću, vlade moraju dobro raditi na oblikovanju onoga što predlažu, kako bi otupile oštrice nekih od oporbenih kritika", prije nego li se prijedlog zakona službeno podnese.³¹

Sudjelovanje švedskih zastupnika u radu povjerenstava

U Švedskoj zastupnici su članovi povjerenstava puno češće nego u ostalim zapadnoeuropskim zemljama. Švedskim zastupnicima članstvo u povjerenstvu omogućava razvijanje stručnosti o nekoj temi, a također im daje znatno iskustvo u kreiranju određenih političkih mjera. Nije neuobičajeno da članovi švedskih povjerenstava budu iz oporbe. Oporbeni predstavnici u povjerenstvu mogu služiti kao signalno svjetlo vladi čiji su unutarstranački stavovi o nekom pitanju podijeljeni, a do čijeg će razrješenja možda morati doći u određenom trenutku zakonodavnog procesa.³²

Započinjanje postupka donošenja zakona

U većini demokratskih parlamenata, izvršna vlast predlaže 90% zakona, od kojih se opet 90% izglasa.³³

Od samog početka postupka, monopol zakonodavnih tijela nad legislativom uočljivo se zakida, a teoretska podjela vlasti na zakonodavnu i izvršnu popušta praksi, budući da vlada poduzima inicijativu za predlaganje i predstavljanje zakona.³⁴

Značajan dio objašnjenja dominacije izvršne vlasti u pokretanju zakona leži u činjenici da vlada ima izborni mandat za svoj program.³⁵ Kompleksnost suvremenog vođenja države također pridonosi dominaciji izvršne vlasti. Sveobuhvatna politika zahtijeva poznavanje cjelokupne situacije u zemlji kao cjelini i puno vještina i znanja u nizu specijaliziranih područja, uključujući pravo, ekonomiju, društvene znanosti, medicinu, prirodne znanosti i tehnologiju komunikacija. Zakon, kao takav, često zahtijeva doprinos eksperata kako bi ocijenili potrebe nacije, svaki u svom području, te zakone razvili prema tim potrebama. Ovi eksperti često su službenici izvršnih institucija ili ministarstava te su najčešće zaposleni na dugi rok.

Nasuprot njima, zastupnici često nemaju financijske, tehničke i pravne resurse za razvijanje i pokretanje zakonskih rješenja, posebice takvih koji se mogu mjeriti s vladinima u svojoj sveobuhvatnosti i stručnosti. Ovo je posebno slučaj u demokracijama u razvoju. U borbi protiv ovog raskoraka, mnoga zakonodavna tijela u demokracijama u razvoju nastoje povećati svoju sposobnost stvaranja prijedloga

zakona putem osposobljavanja i daljnjeg usavršavanja svog osoblja.

Zastupnici rijetko pokreću zakone budući da zakonodavno tijelo većinu svog vremena troši na rasprave o prijedlozima zakona koje podnosi Vlada, a koji proizlaze iz izbornog mandata pobjedničke platforme. Ovakva je praksa posebice istinita u parlamentarnim sustavima gdje izvršna vlast, po definiciji, predstavlja većinu koja kontrolira parlament te stoga diktira i dnevni red. U ovakvim slučajevima, parlamentarna većina nije voljna posvećivati vrijeme prijedlozima zakona koji nisu dio vladina cjelokupnog plana, a posebice onima koji su suprotni vladinoj politici.

U nekim slučajevima, zastupnici vladajuće stranke nemaju pravo predlagati zakone, a čelnici vlade mogu to napraviti, bez obzira jesu li članovi parlamenta ili ne. U Ujedinjenom Kraljevstvu, primjerice, običnim zastupnicima zabranjeno je predlagati zakone, osim u slučajevima kad imaju posebno dopuštenje Doma.³⁶

Zastupnike, nadalje, često sprečavaju ograničenja kada raspravljaju o proračunskim zakonima. U mnogim parlamentarnim sustavima, posebice onima utemeljenima na britanskom modelu, zastupnici ne smiju predlagati zakone koji imaju financijske posljedice (npr. povećati cjelokupnu potrošnju), što je područje ekskluzivno rezervirano za Vladu.³⁷ Ovo ograničenje "može imati učinak gubljenja svakog smisla (zastupničkog) prava na predlaganje zakona, budući mnogi, ako ne i većina, zakona ima financijske implikacije."³⁸

Premda čelnici vlade iniciraju većinu zakona, povremeno se ukaže prilika i zastupnicima vladajuće stranke ili oporbi. Npr. bivši poljski zastupnik Jerzy Wiatr

opisuje strategiju u kojoj je oporba upotrijebila element iznenađenja kako bi vladu ulovila nespremnu i preuzela inicijativu o određenom pitanju:

Očiti način koji upotrebljava oporba jest da bude brža od vlade, da identificira područje gdje je nužna zakonska akcija te preuzme inicijativu. Ukoliko oporba iznenadi vladu, vlada će se naći u vrlo neugodnom položaju. Ne može se suprotstaviti prijedlogu samo zato što dolazi od oporbe. Stoga ga mora podržati, a to donosi političke poene oporbi.³⁹

Takva taktika zahtijeva od oporbenih zastupnika brzo djelovanje u trenutku kad se ukaže prilika. Održavanje dobrih odnosa s novinarima i NVO-ima može biti od izuzetne pomoći, jer oni mogu poslužiti kao rani sustav upozorenja kako bi pažnju zastupnika skrenuli na pitanja kojima se potrebno posvetiti.

Zastupnici koji nisu u vodstvu stranke tzv. *backbencheri* u nekim su parlamentima dobili proceduralnu potporu. Npr. u australskom parlamentu, ponedjeljkom je većina vremena rezervirana za zastupnike. Tog dana, zastupnici (i vladajuće i oporbenih stranaka) imaju prednost u predlaganju i predstavljanju zakonskih prijedloga, a također imaju osiguran dio vremena za izlaganja o pitanjima po vlastitom izboru.⁴⁰ Iako prijedlozi zastupnika rijetko postaju zakoni, njihovo povremeno izglasavanje imalo je dalekosežne učinke u nekim zemljama.⁴¹

Rezolucije

Većina u parlamentu može usvojiti rezoluciju kako bi izrazili svoje stavove o nekom pitanju. Za razliku od zakona, rezolucija nema pravno obvezujući karakter. Zastupnici ih upotrebljavaju kako bi potaknuli organe izvršne vlasti ili druge strukture u vladi da poduzmu neke konkretne korake ili da osnuju povjerenstvo za istragu nekog slučaja. Povremeno, zastupnici koriste rezolucije da bi odali priznanje, u sjećanje na, ili kao znak poštovanja prema pojedincu ili skupini.

Predmet rezolucija nema nikakvu pravnu obvezu udovoljiti bilo kakvim zahtjevima/traženjima. Stoga rezolucije treba upotrebljavati mudro, kako ne bi postale besmislene. Svejedno, rezolucije mogu učinkovito podići svijest o nekom pitanju, posebice ako zastupnici uspiju uvjeriti medije i nevladine organizacije da željenu poruku prenesu u javnost.

Amandmani na prijedloge zakona

Amandmani mogu promijeniti bilo koji dio prijedloga zakona, bilo brisanjem nekih riječi, fraza ili dijelova, bilo dodavanjem novih odredbi. Moć podnošenja amandmana na zakone posebno je jako oružje zastupnika. Zastupnici mogu predlagati amandmane i na odborima i na plenarnim sjednicama. Odbori su postali sve važniji forum, budući da odborske rasprave omogućavaju detaljnije proučavanje zakonskog prijedloga, i to od strane zastupnika i stručnog osoblja koje se bavi tim područjem politike. Nasuprot tome, rasprave o prijedlozima zakona na plenarnim sjednicama "ne vode značajnim

amandmanima. Većina rada na prijedlozima zakona koji vodi do stavljanja amandmana, odvija se na odboru ili je rezultat neformalnih pregovora među strankama.”⁴²

Zastupnici u Njemačkoj i Francuskoj sve češće koriste odbore za predlaganje amandmana, što ima za posljedicu da vrlo malo vladinih prijedloga bude prihvaćeno bez izmjena.⁴³ Uz odbore, i druge institucije mogu utjecati na reviziju zakonskih prijedloga. U Sjedinjenim Državama, na primjer, Ured za zakonodavna pitanja Bijele kuće, služi kao sredstvo putem kojeg članovi Kongresa mogu lobirati predsjednika. Zauzvrat, taj ured je mjesto za uvjeravanje zastupnika da sagledaju neko pitanje iz predsjednikove perspektive – kao i mjesto za “cjenjkanje” i postizanje kompromisa.⁴⁴

Premda je pravo podnošenja amandmana ključno za zastupnike, korištenje tog prava često je ograničeno pravilima. Ova pravila značajno utječu na odnos zakonodavne i izvršne vlasti – posebice u parlamentarnim sustavima – budući da kontrolu nad pravilima (kao i njihovim tumačenjem) ima većinska stranka. Na primjer, pravila koja ograničavaju amandmane na financijske zakone, slično onima koja ograničavaju predlaganje takvih zakona, mogu ozbiljno ograničiti ulogu zastupnika u zakonodavnom procesu.

Međutim, većina ograničenja na podnošenje amandmana relativno je benigna, i ima za cilj sam proces održati usredotočenim i organiziranim. Na primjer, pravila u Francuskoj, Jordanu i Nizozemskoj nalažu da se zajedno s amandmanima podnese i izjava o motivima. Na drugim mjestima, zakonodavna tijela zahtijevaju da amandman podrži više od jednog zastupnika. Ova odredba je

različita: dva (od 200) zastupnika u Finskoj, pet (od 150) u Belgiji, 25 (od 513) u Brazilu, 26 (od 669) u Njemačkoj i 30 (od 273) u Koreji.

Amandmani u pisanom obliku u mnogim zemljama moraju biti predani dan ili dva prije službenog predlaganja kako bi ih se uvrstilo na dnevni red, kao i da bi se olakšala rasprava. Drugo često pravilo, kao u Kongresu Sjedinjenih Država, zabranjuje amandmane koji nisu “primjereni” – tj. one koji nemaju izravne veze s temom zakona o kojem se raspravlja.⁴⁵ Usprkos takvim pravilima, “podnositeljima” amandmana ostavljeno je dosta slobode. Upotrebom te slobode, proces podnošenja amandmana može ostati snažno oružje zastupnika u utjecanju na zakonodavni proces – proces koji uvelike leži u rukama izvršne vlasti. Ukoliko se pravo podnošenja amandmana ozbiljno ograniči, ograničava se i bilo kakva smisljena uloga zastupnika na političkoj sceni.

Prihvatanje zakona

Da bi prijedlog zakona postao zakon, prvo ga mora prihvatiti zakonodavno tijelo. Jednom kad prijedlog dobije podršku zakonodavnog tijela, izvršna grana ga proglašava ili promulgira, i on postaje zakon. U parlamentarnim sustavima, proglašavanje zakona je automatsko nakon izglasavanja u parlamentu, budući da je vlada imala brojne prilike mijenjati ga tijekom procesa stavljanja amandmana. U slučaju Njemačke “zbog stabilnih koalicija i kohezivnog stranačkog glasanja, važni vladini prijedlozi gotovo nikada ne padaju.”⁴⁶

U predsjedničkim sustavima, izvršna vlast zadržava posljednju mogućnost neprihvatanja zakona putem veta.⁴⁷ Po ovom pitanju, Sjedinjene su Države klasični

model. Američki predsjednik ima tri opcije kad mu se predoče zakoni koji su izglasani u Kongresu. Prvo, može odmah potpisati prijedlog i time ga učiniti zakonom. Drugo, može ne poduzeti ništa. U ovom slučaju postoje dvije opcije. Ukoliko Kongres zasjeda, prijedlog postaje zakonom nakon 10 dana. Ako je Kongres završio sjednicu unutar ovog desetodnevnog razdoblje, na prijedlog je stavljen veto. Posljednji slučaj naziva se "džepnim vetom". Treća stvar koju predsjednik može napraviti jest da stavi veto na prijedlog i vrati ga Kongresu sa svojim primjedbama. Od 1997. do 1998. godine predsjednik je imao dodatnu opciju stavljanja "veta na jednu stavku" (*line item veto*) što je proglašeno neustavnim. Ova mu je opcija dozvoljavala staviti veto na dolarski iznos tijela nadležnog za diskrecioni proračun, jednu stavku nove izravne potrošnje i izmjenu poreza u korist razreda 100 ili manje.

Poznavanje pravila

U parlamentarnim sustavima proceduralna pravila često pomažu zastupnicima da se suprotstave prevlasti izvršne vlasti. Mnoga pravila daju značajnu moć zastupnicima, posebice tijekom parlamentarne rasprave. Čak i zastupnicima manjinskih stranaka pravila često jamče pravo da se njihovi stavovi saslušaju. Kako je jedan poznavalac parlamentarnih sustava zabilježio, pravila su: "daleko važnija zaštita nego što ih se općenito shvaća. Procedure ograničavaju vladu."⁴⁸ Međutim, moć koja leži u pravilima može se izgubiti ako ih zastupnici ne poznaju i ne uspijevaju se njima koristiti.

Zastupnici mogu predsjednički veto odbaciti i proglasiti zakon i bez njegova potpisa – mogu premostiti veto – ukoliko to izglasaju oba doma dvotrećinskom veći-

nom svih zastupnika. Međutim, dvotrećinsku većinu oba doma često je teško pridobiti, pa se stoga potiče suradnja zakonodavne i izvršne vlasti.

Postupak izglasavanja proračuna

Osmišljavanje, rasprava i izglasavanje proračuna uz sudjelovanje zakonodavne i izvršne vlasti predstavlja "jednu od ključnih provjera i ravnoteža demokracije."⁴⁹ To je zasigurno najvažniji zakonski dokument o kojem raspravljaju i zakonodavna i izvršna vlast jer su "sve svakodnevne djelatnosti bilo koje vlade neodvojivo vezane uz proračun. Moglo bi se čak reći: ono što je dobro za funkcioniranje proračunskog sustava, dobro je i za funkcioniranje cjelokupnog sustava upravljanja."⁵⁰ Upravo zbog njegovih sveobuhvatnih posljedica, donošenje proračuna vrlo je često razlog značajnih trvenja između zakonodavne i izvršne vlasti.

Proračun daje pravni okvir za ispunjavanje financijskih traženja vlade kao i osiguravanje priljeva nužnog za njihovo ispunjavanje. On služi četirima temeljnim funkcijama:

1. omogućava usporedbu ukupnog priljeva i ukupnih rashoda
2. omogućava klasificiranje rashoda, kao i procjenu njihove relativne važnosti i hitnosti
3. omogućava određivanje učinaka rashoda na ekonomsku situaciju i svaki drugi nacionalni plan
4. facilitira (ili pruža priliku za) parlamentarni nadzor (također nazvan "parlamentarnom kontrolom").⁵¹

Donošenje proračuna u pravilu je u domeni izvršne vlasti. Proračun je u prvom redu

politička izjava o politici vlade izražena financijskom terminologijom. Interparlamentarna unija tvrdi da je "jedino ispravno vladama dopustiti da slobodno razrade implikacije svog programa".⁵²

Proračun također zahtijeva tehničku ekspertizu kako bi se stvorio sveobuhvatan i precizan dokument koji odražava potrebe svih službi izvršne vlasti.

Usprkos dominaciji izvršne vlasti nad proračunom, nužno je da i zakonodavna vlast odigra značajnu ulogu u tom procesu. Nužnost uključivanja zakonodavne vlasti ističe i Parlamentarni centar koji je pribavio snažne dokaze da "uključivanje parlamenta u planiranje proračuna može biti osnova onim ekonomskim politikama koje naglašavaju stabilizaciju te vodi određivanju prioriteta u potrošnji i oporezivanju koji služe tom cilju."⁵³

Utjecaj zakonodavnog tijela u Nepal

Kad nepalska vlada predstavi svoj proračun, nakon parlamentarne rasprave rade se samo malene preinake da bi se zadovoljili vlastiti kao i oporbni zastupnici. Dok struktura parlamenta i tradicija diktiraju dominaciju izvršne vlasti nad proračunom, zastupnike nadalje ograničava i nedostatak ekonomskog iskustva. Od ukupno 205 zastupnika, samo njih 7-10 ima bilo kakvog formalnog obrazovanja o ekonomskim pitanjima, a parlament ne nudi nikakvu orijentaciju o ekonomskoj politici. Kao takvi, zastupnici često postavljaju pitanja koja nisu od ekonomskog značaja, čineći time sve da Vlada njihove ideje ignorira ili preglasa.

U većini zemalja zakonodavno tijelo svoj utjecaj na proračun vrši putem amandmana. Ovo pravo značajno varira među zakonodavnim tijelima. Jedna krajnost je Kongres Sjedinjenih Država koji posjeduje gotovo neograničenu moć za podnošenje amandmana u postupku donošenja proračuna.

Utjecaj zakonodavnog tijela u Sjedinjenim Državama

Članovi američkog Kongresa imaju značajan utjecaj na proračun. Odbori za proračun Predstavničkog doma i Senata donose vlastitu rezoluciju o proračunu uz pomoć stranački neopredijeljenog Kongresnog ureda za proračun (CBO). CBO Kongresu daje nužnu stručnost u ocjeni i često se suprotstavlja predsjednikovom proračunu. Njegovo osoblje – ekonomisti i stručnjaci za javnu politiku – Kongresu daju procjene troškova različitih političkih opcija, kao i višegodišnju projekciju državnog priljeva. Međutim, CBO je skup izvor. U financijskoj godini 2000. pripalo mu je \$26.1 milijuna (od čega je 87% potrošeno na troškove osoblja).

Kongres razmatra predsjednikov prijedlog proračuna te ga odobrava, prepravljajući ili odbacuje. Može promijeniti razine financiranja, ukinuti programe ili dodati programe koje predsjednik ne traži. Može dodati ili ukinuti poreze i druge izvore financiranja ili donijeti druge promjene koje utječu na iznos prikupljenog priljeva.⁵⁴

Nasuprot tome, većina parlamentarnih sustava dozvoljava zakonodavnom tijelu izmjenu proračuna kako bi smanjio ili povećao potrošnju i poreze, ali često u okviru točno određenih granica (primjerice da deficit ne smije prijeći iznos koji je vlada

predložila).⁵⁵ Još više su ograničena neka zakonodavna tijela u westminsterskoj tradiciji koja moraju ili prihvatiti proračun u cijelosti ili srušiti vladu izglasavanjem nepovjerenja.⁵⁶

Zastupnici se mogu suprotstaviti dominaciji izvršne vlasti održavanjem cjelogodišnje kontrole nad proračunom. U američkoj državi Massachusetts, zakonodavno tijelo koristi interno proceduralno pravilo – nazvano djelomični izvještaj – koji mu dozvoljava revidiranje bilo kojeg dijela proračuna do kojeg dolazi svaki put kada izvršna vlast (guverner) traži dodatna sredstva. Na taj se način neki program može izmijeniti ili izbaciti bilo kada u tijeku godine, čime službe izvršne vlasti postaju odgovornije prema zakonodavcima.⁵⁷

Zahtjevi za odobrenjem čest su način nadzora nad provedbom proračuna u američkom Kongresu. U ovom sustavu, Kongres mora najprije napraviti temeljni program izglasavanjem zakona – koji je poznat pod nazivom “odobravanje” programa. “Odobravajući” zakoni obično sadrže opis programa i najviši iznos koji se može dobiti za njegovo financiranje, kao i njegovo vremensko trajanje. Tada, u potpuno odvojenom koraku, Kongres može (ali ne mora) dodijeliti sredstva programu do maksimalno dozvoljenog iznosa.

Kad Kongres izglasa zakon koji stvara novi program, on sadrži odredbu koja otprilike glasi: “Ovime odobravamo dodjeljivanje \$1.000.000 za poreznu godinu 2001. za izvršenje ovog zakona.” Prema stručnjaku za Kongres, ovakva odredba služi dvjema svrhama:

Prvo, iznos odobren ovom odredbom (u ovom primjeru \$1.000.000) postaje maksimum kojeg Kongres može dodijeliti bez

kršenja Poslovnika Predstavničkog doma. Drugo, i još važnije, Kongres može dodijeliti sredstva za provedbu zakona samo za jednu poreznu godinu (u našem slučaju, poreznu godinu 2001.). Kada dođe vrijeme za dodjeljivanje sredstava za sljedeću poreznu godinu, dodjeljivanje sredstava za provedbu zakona u toj poreznoj godini predstavljalo bi kršenje Poslovnika Doma, ako Kongres prvo nije izglasao zakon kojim produljuje odobrenje na sljedeću poreznu godinu.”⁵⁸

Ovaj sustav zahtijeva od Kongresa donošenje dvaju zakona svake godine kako bi se program mogao produljiti. Jedan zakon dozvoljava dodjeljivanje sredstava programu – i uspostavlja političke granice – dok drugi specificira sam iznos sredstava. Proces ponovnog odobravanja prisiljava Kongres na evaluaciju programa prije slijepog dodjeljivanja sredstava godinu za godinom. Općenito, Odbor u čijoj je nadležnosti odobravanje svoju pažnju usmjerava na programatska pitanja nadzora, što Odboru za dodjelu sredstava dozvoljava da se usredotoči na porezna pitanja i ograničavanje potrošnje., “Nadzor tako postaje gotovo nezaobilazni nus-proizvod procesa dodjeljivanja sredstava u Kongresu.”⁵⁹

Uloga Odbora

Odbori imaju ključnu ulogu kako u zakonodavnom procesu, tako i u procesu nadzora izvršne od strane zakonodavne vlasti.⁶⁰ Odbori predstavljaju forum gdje zastupnici mogu u detalje proučavati tekuće zakone, prijedloge zakona i druga bitna pitanja. Takvi forumi zastupnicima također pružaju priliku da svoju pažnju

usmjere na jedan skup složenih pitanja te da ga bolje razumiju, čime se povećava njihova sposobnost sudjelovanja u zakonodavnom procesu.

Dobro razvijen sustav odbora sa sobom nosi i dodatni resurs zakonodavnom tijelu: kompetentne članove odbora. Kako će biti prikazano u ovom poglavlju i daljnjoj raspravi o nadzoru, odbori i njihovi članovi imaju ključnu ulogu u odnosu zakonodavne i izvršne vlasti.

Zakoni s "ograničenim rokom trajanja"

Jednom stvoreni, vladini programi imaju tendenciju postati trajnim predmetom birokracije, ponekad čak i dugo nakon što je svrha njihova donošenja prestala postojati. Zastupnici se mogu suprotstaviti ovakvoj tendenciji ugrađujući odredbu u zakon koja definira datum prestanka rada programa. Programi koji potpadaju pod ove "zakone s ograničenim rokom trajanja" trebaju proći proces ponovne ocjene, prije nego li im se dozvoli nastavak rada.

Stalni odbori u pravilu nadziru resore koji su paralelni vladinim službama ili ministarstvima. Ponekad se bave političkim pitanjima koja uključuju više vladinih službi. Odbori utemeljeni za određena predmetna pitanja (ili još uže fokusirani pododbori) učinkovita su mjesta na kojima zastupnici poboljšavaju svoje razumijevanje tehničkih i složenih pitanja. Uz pomoć odborskog osoblja, članovi odbora mogu postati stručnjaci za određeno područje, te povjerljiv izvor informacija za svoje kolege o pojedinim specifičnim političkim pitanjima kao i o političkim nijansama.

Odborska saslušanja često su prvo mjesto uvrštavanja javnog mnijenja u zakonodavni proces budući daju priliku različitim čimbenicima društva i vlade da izraze svoje mišljenje i stručnost o predloženim zakonima (nasuprot plenarnim sjednicama koje su ograničene isključivo na zastupnike). Jedno istraživanje parlamenta pokazalo je da se doprinos javnosti može pronaći "prvenstveno u odborskoj fazi". Isto istraživanje bilježi, međutim, da ograničenja koja se postavljaju doprinosu javnosti variraju među zakonodavnim tijelima.

"Uključivanje (javnosti) kretalo se od prilično ograničenog u Danskoj, gdje javnost šalje pismena očitovanja, nakon čega odbor može pozvati svjedoka na svjedočenje koje obično traje petnaestak minuta. Članovi danskih odbora ispituju svjedoka, ali nema "otvorene" rasprave između Odbora i svjedoka. Ovo je u suprotnosti sa situacijom u novozelandskom parlamentu gdje svjedok također može svjedočiti pred odborom kako bi dao usmeni iskaz koji detaljnije objašnjava pismeno očitovanje."⁶¹

Stupanj transparentnosti rada odbora varira od zemlje do zemlje. Švedski parlamentarni odbori imaju zatvorene sastanke što se, prema istraživanju, pokazalo "korisnim za kooperativan radni odnos unutar odbora, a ravnoteža sa zatvorenim fazama postiže se otvorenim fazama u parlamentu."⁶²

Premda zatvorena saslušanja mogu pomoći zastupnicima u pregovorima oko politike, ona javnosti uskraćuju mogućnost sudjelovanja u procesu nastanka zakona i eliminira priliku drugih zastupnika, osobito

pripadnika manjinskih stranaka, da o kritičnim pitanjima javno govore.

Odborsko osoblje igra neprocjenjivu ulogu u razvoju i analiziranju zakona. Poput njihovih kolega u izvršnoj vlasti, članovi odborskog osoblja usredotočuju se na jedno područje politike i mogu u nekom odboru raditi niz godina. Njihov položaj često im dozvoljava da razviju ključne odnose sa službenicima vladinih agencija. Po mišljenju jednog stručnjaka za pitanja švedskog parlamenta:

Važnost neformalnih veza između zakonodavne i izvršne vlasti ne smije se zanemariti (sic). Posebice su učestali kontakti između javnih službenika iz određenih vladinih odjela i dobro razvijenih službi stalnih odbora Parlamenta. To se često događa na poticaj odgovornog ministra s ciljem širenja informacija, a kulminira radnim ručkom dužnosnika koji predstavljaju Parlament i izvršnu vlast.⁶³

Uspostavljanjem srdačnih odnosa s tijelima izvršne vlasti, odborsko osoblje može poboljšati suradnju između zakonodavne i izvršne vlasti. Ono može postati protuteža ogromnoj prednosti izvršne vlasti koja se očituje u broju zaposlenika i na taj način pomoći zakonodavnom tijelu u analiziranju zakona.⁶⁴

Međutim, čelnici izvršne vlasti ne gledaju uvijek blagonaklono na nadzornu ulogu odbora, obzirom da oni proučavaju vladine programe i nadgledaju njihovu provedbu. U parlamentarnim sustavima vlade često ograničavaju podršku i interakciju s odborima. Nadalje, vlade mogu pokušati ograničiti mogućnosti odbora kroz kontrolu sredstava koja se daju parlamentu.

Odnos parlamentarnih klubova i odbora

Iako mnogi parlamentarni sustavi imaju ustanovljen sustav odbora koji pomažu u razvijanju i ocjeni zakona, u ovom procesu stranke i dalje nastavljaju igrati glavnu ulogu. Klubovi zastupnika ili parlamentarne grupe osiguravaju forum na kojem zastupnici mogu raspravljati o pitanjima i strategiji sa svojim stranačkim kolegama te dobiti političku i tehničku podršku. Stranačke grupe često osiguravaju osoblje koje pomaže zastupnicima pri izradi nacrtu zakona i amandmana, pripremi zastupničkih pitanja i provođenja javnih saslušanja. Zato rad u klubovima zastupnika u mnogim slučajevima, umjesto da se takmiči s odborima, jača sustav odbora.

Učinkoviti odborski sustavi su skupi i iziskuju puno vremena. Što se zakonodavnog tijela tiče, odbori trebaju dovoljno sredstava za osoblje, uredski prostor i materijal. Izvršna vlast ima troškove za pripremanje izvještaja i osiguravanje dokaza za analize koje provodi odbor. Stoga vlada može ograničiti iznos koji želi potrošiti na rad parlamentarnih odbora kao i na parlamentarnu infrastrukturu uopće. Stoga je nužno da zakonodavna tijela imaju barem određenu količinu kontrole nad svojim proračunima.

Vlade ne moraju uvijek na odbore gledati kao na protivnike. Može ih percipirati i kao saveznike u promoviranju vladinog plana, pogotovo u onim parlamentima gdje vlada ima nadmoćnu većinu. U ovom kontekstu, predsjedavajući odbora mogu proces u odborima voditi na način koji je vrlo naklonjen vladinoj politici. Stoga, odbori

vladama mogu poslužiti kao mjesta kojima delegiraju određene zadatke bez nužnog rizika gubljenja političke kontrole.

Općenito, zakonodavna tijela mogu koristiti odbore da bi utjecali na politiku i ojačali poziciju parlamenta u odnosima između zakonodavne i izvršne vlasti. Nikaragvanska narodna skupština, na primjer, duguje golemi dio svoje povećane uloge i sposobnosti "aktivnom i širokom sustavu odbora".⁶⁵ I dok je njihov značaj odavno prepoznat u predsjedničkim sustavima, odbori danas dobivaju sve važniju ulogu i u mnogim parlamentarnim sustavima.⁶⁶

Zakonodavna tijela u nadzoru izvršne vlasti

Potreba za nadzorom

Nadzor izvršne vlasti vjerojatno je najvažnija uloga svakog zakonodavnog tijela.⁶⁷ Nadzor je postao osobito važan zbog ogromne moći koju posjeduju čelnici izvršne vlasti. Kako bilježi jedan stručnjak za pitanja francuskog parlamenta:

Najvažnija uloga modernog parlamenta jest, da citiramo frazu Sir Kennetha Wheara 'tjerati Vladu da se ponaša pristojno'... Demokrat se okreće parlamentu kako bi osigurao kontrolu nad izvršnom vlasti i spriječio ju u zlouporabi njenih ovlasti.⁶⁸

Nadzor je također i očita naknadna aktivnost povezana s donošenjem zakona. Nakon sudjelovanja u izradi zakona, glavna uloga zakonodavnog tijela je pratiti provode

li se zakoni učinkovito i rješavaju li zaista one probleme zbog kojih su i doneseni.

Stalni Odbor za ekonomska pitanja u namibijskoj Nacionalnoj skupštini

Stalni odbor za ekonomska pitanja namibijske Nacionalne skupštine imao je značajan utjecaj na ekonomsku politiku. Prema jednom međunarodnom promatraču, "u gotovo svim slučajevima rad Odbora rezultira poboljšanjem prijedloga zakona."⁶⁹ Nakon konzultacija s ministarstvom i raznim zainteresiranim grupama, Odbor je predložio 80 različitih izmjena prijedloga Zakona o porezu na dodanu vrijednost u 2000. godini. Više od 60 odborskih amandmana inkorporirano je u prijedlog zakona.

Odbor često održava javna saslušanja kako u glavnom gradu, tako i u pokrajinama, na kojima predstavnici ministarstava, sindikata i NVO-a daju iskaze. Novine i radio objavljuju obavijesti o održavanju saslušanja (procedura koju poštuju svi odbori u Namibiji). Odbor također usko surađuje s relevantnim ministarstvima – "što je jedan od razloga zbog kojeg se toliki broj njihovih amandmana prihvaća."⁷⁰ Nakon završene istrage Odbor podnosi izvještaj o svakom prijedlogu zakona koji mu je upućen, kao i godišnji izvještaj. Za vrijeme zasjedanja parlamenta odbori se sastaju barem jedanput tjedno. Tajnik odbora pruža administrativnu pomoć i obavlja istraživački rad za članove odbora.

Prevladavanje političke i strukturalne demotivacije

Usprkos važnosti učinkovitog nadzora, zastupnicima često manjka političke motivacije da ovu obavezu provedu u djelo.

Druge aktivnosti, poput političkih pitanja, služenja svojoj izornoj jedinici ili želje za ponovnim izborom često su na važnijem mjestu zastupnikova dnevnog reda, dok se nadzor smatra "dosadnim" poslom.⁷¹ Jedna analiza odnosa zakonodavne i izvršne vlasti u Južnoj Africi slično bilježi da "nadzor podrazumijeva svakodnevan rad koji daje malo publiciteta političarima koji žele zadržati svoje mjesto u parlamentu."⁷²

Politički motivi za nadzor različiti su u predsjedničkim i parlamentarnim sustavima. U predsjedničkim sustavima, ustavom određena dioba vlasti njeguje kompetitivnost između zakonodavne i izvršne vlasti. Zastupnici u predsjedničkim sustavima mogu imati veći poticaj nadgledati radnje izvršne vlasti kako bi popravili položaj vlastite institucije (i s tim u vezi svoj vlastiti politički ugled). To je osobito slučaj u razdobljima podijeljene vlasti, što je sve češća pojava u Sjedinjenim Državama i Francuskoj. Kako svjedoči jedan stručnjak za pitanja američkog Kongresa:

U vrijeme podijeljene vlasti, kongresni nadzor daje gotovu mogućnosti stranci koja kontrolira Kongres da smanji potporu javnosti koju uživaju Predsjednik i njegova stranka, a sve u ime ispunjavanja jedne od ustavnih obveza Kongresa.⁷³

Pa ipak, mnogi se predsjednički sustavi muče da bi ostvarili učinkovitu kontrolu izvršne vlasti. Čileanskom Kongresu rad otežava pomanjkanje zakonskih sankcija, netransparentnost rada izvršne vlasti (tj. pomanjkanje informacije o programima koje treba ispitati), nepostojanje proračunskih sredstava za rad istraživačkih odbora kao i prilika za sudjelovanje građana uopće.⁷⁴

Nadzor u demokracijama u razvoju

Nadzor je osobito važan u zemljama koje prolaze kroz demokratsku tranziciju gdje je autoritarna vlast bila norma. Kako je zabilježeno u NDI-jevom izvještaju o južnoafričkom Nacionalnom savjetu za pokrajine:

Nadzor nije naprosto pitanje kontrole vlasti. Ukoliko ga na ispravan način provode članovi svih stranaka, također će pridonijeti transformaciji Južne Afrike osiguravajući:

1. da zastupnici u budućnosti donose takve zakone koji će u vidu imati uspjehe i neuspjehe starih zakona;
2. da se zakoni primjenjuju onako kako je predviđeno te da su učinkoviti;
3. da vladina politika ostane otvorena prema potrebama i interesima ljudi; i
4. da se identificiraju i promijene problematični zakoni.⁷⁵

Građani u zemljama u procesu demokratizacije često imaju izuzetno velika očekivanja od svojih novih vlada. U tom smislu, nadzor nad provođenjem zakona od strane zakonodavnih tijela od ključne je važnosti.

U parlamentarnim sustavima, kontrola parlamenta od strane većinske stranke, u kombinaciji s lojalnošću stranci, ograničava motivaciju zastupnika da kritizira politiku izvršne vlasti. "Nije politički profitabilno staviti pod reflektore svoje najbliže političke saveznike ili vlastitu stranku."⁷⁶ Pritisak "odozgo" također može dodatno "ušutkati" zastupnike. Prema potpredsjedniku Južno-

afričkog parlamenta, "Ministri imaju tendenciju zastrašivati zastupnike kad počnu postavljati previše pitanja o njihovim ministarstvima."⁷⁷

Parlamentarne vlade često ne ulažu gotovo nikakav napor za poticanje nadzora, i kao što je već rečeno, mogu ograničiti sposobnost parlamenta da to i čini kontroliranjem parlamentarnih sredstava i mogućnosti napredovanja zastupnika.

Izborni sustavi zasnovani na stranačkim listama također mogu otežavati nadzor. U ovim sustavima, "kad parlamentarne karijere zastupnika ovise o njihovom postavljanju na stranačke liste, zadnje što zastupnici žele učiniti je uključiti se u aktivnosti koje dovode u pitanje politiku ili djelovanje Vlade svoje vlastite stranke."⁷⁸

U parlamentarnim sustavima ministri zadržavaju značajnu kontrolu nad procesom nadzora. Ovakvo ustrojstvo može značajno ograničiti nastojanje parlamenta da vladu drži odgovornom za svoje postupke. Jedan britanski stručnjak identificirao je tri motiva zbog kojih vlade obuzdavaju nastojanja oko nadzora.

Prvo, vladama je tako naprosto jednostavnije... Vlade se ne žele otvoriti za širi i moguće učinkovitiji nadzor, čineći time život potencijalno kompliciranijim... Drugo, vlade ne žele dijeliti moć više od onoga što je apsolutno potrebno...; Treće, što djelomično proizlazi iz druge točke, stranke na vlasti (i one koje žele doći na vlast) ne žele umanjiti svoju sposobnost provođenja vlastite politike.⁷⁹

Niz promatrača ustanovio je da britanski parlament nema sposobnost nadzora.

Jedan iskusni javni službenik utvrdio je da britanska Vlada "nije, ni u kakvom pravom smislu, odgovorna za način na koji djeluje."⁸⁰

Premda se ove primjedbe odnose posebno na britanski slučaj, mogu biti i karakteristike parlamentarnih sustava uopće. Kanadski znanstvenik bilježi da premda odbori mogu odigrati važnu nadzornu ulogu, u parlamentarnim sustavima oni gube prednost u "dvostrukom izazovu":

U parlamentarnim sustavima koji se temelje na westminsterskom modelu, odbori se uvijek moraju boriti s dvostrukim izazovima. Na jednoj strani, sa snažnim zahtjevom Vlade za kontrolom, pa čak i monopolom nad radom Parlamenta i, na drugoj strani, s podjednakom željom i oporbe i Vlade da izbornu bitku nastave unutar parlamentarnih odbora.⁸¹

Irski se stručnjak slaže: "Ustavni model, koji vidi Kabinet kao centar moći, ne miri se lako sa snažnim odabranim odborima."⁸² U Ujedinjenom Kraljevstvu, vjerojatno arhetipu ovog modela, ministri često mogu spriječiti odabrane odbore* da o svojim izvještajima o nadzoru raspravljaju u parlamentu.⁸³

Pa ipak, neki čelnici izvršne vlasti surađuju s čelnicima zakonodavne vlasti kako bi ojačali parlamente, kako strukturalno tako i financijski. Danski parlament u posljednjih deset godina dobiva sve više sredstava. Prema jednom istraživanju:

Ovakva politika ima za cilj ojačati sposobnost parlamenta u vršenju

* Eng. *select committee* – posebni odbori, paralelni vladinim ministarstvima koji obavljaju funkciju nadzora (op.prev.).

učinkovite kontrole izvršne vlasti. Parlamentarne procedure koje dozvoljavaju parlamentarni utjecaj na stvaranje politike ili preispitivanje članova vlade nemaju mnogo smisla ukoliko parlamentarci nemaju istraživačko i administrativno osoblje da im pomogne.⁸⁴

Do poboljšanja je došlo i na Novom Zelandu gdje su odabrani odbori ojačani 1985. godine kako bi detaljnije nadzirali vladine operacije. Ovlasti odbora proširene su, što im je omogućilo započinjanje istrage, kao i institut *subpoene** osoba i spisa.⁸⁵ Nadalje, pravila sada traže od vlade da odgovori na predstavke odbora u roku od 90 dana.

Čini se da u nekim slučajevima promjene jačaju motivaciju za nadzorom, premda razlozi za ovom promjenom nisu posve jasni. Jedan od uzroka može biti sve snažniji osjećaj među zastupnicima i ostalima da su vlade postale previše moćne. Naposljetku, vlade bi trebale djelovati u ime parlamenata, a ne obrnuto. Jedan zastupnik s Barbadosa u svom eseju sažima ovakav stav:

U sadašnjem parlamentarnom sustavu na vlade se počinje gledati kao na izabrane diktature, u kojima između izbora javnost nema nikakvog utjecaja na upravljanje, a parlament je postao nemoćan i ne može na smislen način ograničavati rad vlade sve dok vlada upravlja većinom.⁸⁶

Parlamentarna reforma u Irskoj

Irski predstavlja dramatičan slučaj parlamentarne reforme. 1969. godine irski je parlament opisan kao "jedan od najgore organiziranih, opremljenih i informiranih parlamenata demokratskog svijeta."⁸⁷ Tri ili četiri zastupnika su se gužvala u jednom uredu i imali su samo jednu parlamentarnu tajnicu na svakih devet zastupnika.

Nakon deset godina napora uloženi u reformu, irski je parlament uspostavio sustav odabranih odbora 1983. Prema jednom stručnjaku "ni u jedno drugo vrijeme (irski zastupnici) nisu dobivali tako informirane izvještaje kojima su mogli preispitivati izvršnu vlast ili stvarati vlastito mišljenje o složenim pitanjima. Istražujući i ispitujući, novi su odbori proizveli nebrojene prilike za buduće zakonske inicijative."⁸⁸

Smanjena lojalnost stranci može također podići motivaciju za nadzorom, posebice među onim zastupnicima koji nemaju mnogo izgleda dobiti mjesto u vladi.

Koalijske vlade također mogu pridonijeti boljem nadzoru, jer neke stranke unutar vlade možda žele povećati razinu odgovornosti svojih partnera. Ovo se može pokazati osobito točnim s malim ili marginalnim koalicijskim partnerima koji žele povećati nadzornu moć parlamenta, znajući da će se vratiti u redove opozicije.

Na djelu također može biti i sve veće prihvaćanje odbora – čak i u parlamentarnim sustavima – kao učinkovitih sredstava za nadzor. Televizijsko praćenje nadzornih nastojanja, poput zastupničkih pitanja i odborskih saslušanja, također može odigrati svoju ulogu u jačanju

* Lat. *subpoena* – poziv na sud pod prijetnjom kazne.

nadzorne moći zastupnika i stvaranju dodatne političke motivacije za nadzor.

Zakoni o slobodi informiranja – i istraživačko novinarstvo – također su promijenili političko okruženje, omogućivši zastupnicima (kao i javnosti općenito) pristup osjetljivim vladinim dokumentima.

Nadzor putem odbora

Odbori zastupnicima daju snažno oružje za nadzor. Kako bilježi jedan stručnjak, odbori "zastupnicima omogućavaju ispitivati ministre detaljnije nego li je moguće za vrijeme 'aktualnog prijepodneva' ili rasprave za govornicom u parlamentu."⁸⁹

U pravilu, odbori koriste dva mehanizma za nadzor. Jedan im dozvoljava tražiti informacije u pisanom obliku od vlade i eksperata o određenom pitanju. U nekim zemljama, poput Sjedinjenih Država, odbori imaju moć *subpoene* kako bi takve zahtjeve mogli provesti u djelo.

Postupak saslušanja predstavlja drugi mehanizam za nadzor. Saslušanja omogućavaju različitim društvenim elementima – poslovnim ljudima i voditeljima NVO-a, znanstvenicima i građanima – komentirati učinkovitost i djelotvornost vladinih programa. Saslušanja također mogu parlamentarcima, osobito zastupnicima manjinskih stranka, pružiti priliku za postavljanje izravnih pitanja vezanih uz politiku, kako ministrima tako i vladinim službenicima. Često su sama saslušanja rezultat prituzbi građana. U Gruziji, na primjer, Odbor za poljoprivredu imao je javna saslušanja 1998. na temu primjene politike privatizacije zemlje, kao odgovor na brojna pisma uznemirenih poljoprivrednika. Saslušanje je dovelo do otpuštanja lokalnog guvernera (kojeg imenuje predsjednik).⁹⁰

Kako je već zabilježeno u raspravi o zakonodavnom procesu, odborska saslušanja mogu biti zatvorena ili otvorena za javnost. Odabir nosi značajne implikacije za postupak nadzora. Privatna (zatvorena) saslušanja mogu voditi većoj unutarstranačkoj i međustranačkoj suradnji, i minimaliziraju dovođenje vlade u neugodan položaj. Saslušanja koja se održavaju van očiju javnosti mogu biti poticajna za značajne političke promjene, dok se političko nadmetanje često stavlja u drugi plan. Međutim, zatvorena saslušanja smanjuju transparentnost, a medijima i javnosti uskraćuju važnu mogućnost uključivanja u proces razvoja i primjene politike.⁹¹

Nasuprot tome, otvorena saslušanja mogu povećati političku motivaciju za nadzorom. Iz američke perspektive, "nadzorna saslušanja otvorena javnosti pružaju zastupnicima mogućnost da dobiju pozitivan publicitet kao kompenzaciju za uloženi trud".⁹² Općenito, nadzorna saslušanja dobivaju malo pažnje američkih medija. Mediji se uključuju u potpunosti jedino kad saslušanja prerastu u istraživanje zločinačkog ponašanja ili velike nesposobnosti.

Kongres Sjedinjenih Država najznačajniji je primjer snažnog sustava nadzornih odbora. I Predstavnički dom i Senat imaju otprilike 20 stalnih odbora, specijaliziranih za pitanja od poljoprivrede do transporta ili pitanja veterana. Nadalje, svaki odbor ima nekoliko pododbora kako bi se usredotočili na neka specifična pitanja koja potpadaju pod širu nadležnost odbora. U Kongresu također djeluju brojne privremene komisije i radne skupine koje istražuju bitna pitanja poput evropske sigurnosti i reforme poreznog sustava, a djeluju i zajednički odbori obaju domova.

Sustav odbora Kongresa Sjedinjenih Država – u pravilu smatran modelom snažnog nadzora – svejedno je predmet značajnih kritika. Neki tvrde da se nadzor u Kongresu obavlja u prvom redu kao odgovor na “protupožarni alarm” u vrijeme skandala i političke krize.⁹⁴ Ovakav argument ima smisla uzme li se u obzir u pravilu dosadna priroda nadzora, kako za zastupnike, tako i za javnost.

Posjete terenu

Po mišljenju bivšeg starijeg člana američkog Kongresa “naprosto ne postoji zamjena za boravak osoblja i članova odbora na terenu, kako bi sagledali razvoj programa.”⁹³ To omogućuje zastupnicima (ili njihovom osoblju) da nadziru programe i otkriju probleme u njihovoj primjeni. Vladinim dužnosnicima terenske posjete daju priliku da detaljno obrazlože svoje programe i time, moguće, umanje zabrinutost zastupnika. Posjete također poboljšavaju komunikaciju između zastupnika i vladinih dužnosnika, što može pomoći razvoju suradnje.

Nadzorni odbori

Kritičari tvrde da američki sustav odbora dovodi do fragmentiranog i nekoordiniranog propitivanja politike izvršne vlasti. Kao odgovor takvim procjenama, Predstavnički dom je osnovao Odbor za reformu vlade, jedini odbor posvećen isključivo nadzoru. Poslovnik Doma omogućuje ovom odboru “stalno revidiranje i proučavanje provođenja vladinih djelatnosti na svim razinama, s ciljem određivanja njihove organizacije i učinkovitosti.”⁹⁵ Premda Odbor može biti snažan nadzorni mehanizam (posebice u razdobljima podijeljene vlasti), njegov “izrazito širok mandat” ograničava ga da se usredotoči na relativno mali broj pitanja tijekom dvogodišnjeg mandata Kongresa.

Švedska također ima Odbor namijenjen isključivo nadzoru, nazvan “parlamentarnim revizorima”. Za razliku od Nacionalnog ureda reviziju, koji je dio izvršne grane vlasti, “parlamentarni revizori” su tijelo koje čini 12 zastupnika i 25 državnih službenika. Oni imaju moć kontrolirati “čitav lanac od razvoja politike u parlamentu do njene primjene u državnim agencijama. Revizija je usredotočena na čitav sustav i pitanja šire politike... i nije ograničena na uže operativne detalje”.⁹⁶

NDI-jev izvještaj o južnoafričkom Nacionalnom savjetu provincija preporuča Savjetu osnivanje sličnog Odbora. Izvještaj tvrdi da “je specijalizirani odbor najbolje sredstvo za prikupljanje i procjenu nužnih informacija i izvještaja koji se tiču rezultata primjene, upravo zbog golemog posla koji je vezan uz takvu zadaću, kao i za razvoj stručnosti koja će biti potrebna”. Prema autorima izvještaja, stručnost nužna za provođenje nadzora razlikuje se od stručnosti potrebne u odborima posvećenima određenim portfeljima.⁹⁷ Izvještaj također ocjenjuje da bi jedan odbor za reviziju provedbe na najučinkovitiji način koristio oskudno osoblje, jer bi svo osoblje za nadzor koncentrirao u jednom odboru, umjesto da ih razaspe po cijelom sustavu odbora.

Nastojanja da se poboljša situacija imala su malo uspjeha, čak i prema priznanju samog Kongresa. Izvještaj Kongresa iz 1993. godine zaključuje da je "funkcija nadzora često podcijenjena i treba ju osnažiti".⁹⁸ Primjer takvog podcijenjivanja može se naći u reakciji Doma na reforme koje su stupile na snagu 1974. godine. Ove su reforme poticale (ali ne i zahtijevale) veće odbore da stvore pododbore koji će biti posvećeni isključivo nadzoru. Međutim, od 1998., samo pet od ukupno 13 odbora to je i učinilo.

Usprkos političkim i strukturalnim preprekama, odbori su ipak sredstvo nadzora koje mnogo obećava. Aktivnost odbora olakšava razvoj mreža između zastupnika, državnih službenika i interesnih skupina – mreža koje potiču razmjenu informacija o primjeni politike. Odbori također potiču zastupnike da razvijaju vlastitu stručnost u određenim područjima politike, što im zauzvrat omogućava da se suprotstavljaju ministrima na ravnopravnoj razini. Jedan britanski novinar zabilježio je sve veću moć odbora u Donjem domu britanskog parlamenta, kao i njihov sve veći doprinos nadzoru:

Osjetio sam ozbiljan i sveprisutan pomak političke energije i pažnje medija s Doma na odbore... Tamo se gradi i gubi ugled, tamo se ministri "grče", tamo oporbeni zastupnici mogu inzistirati na odgovorima, tamo se sve doima odraslijim. To nije slučaj za govornicom Doma. Odbori se čine važnim; Dom ne.⁹⁹

Odbori za javne račune

Odbori za javne račune popularni su mehanizmi za nadzor u zemljama Commonwealtha. U pravilu, njima predsjedava predstavnik oporbe, a nadziru integritet, gospodarsku politiku, učinkovitost i djelotvornost vladinog upravljanja financijama putem proučavanja vladinih financijskih dokumenata. Također razmatraju izvještaje državnog revizora.¹⁰⁰

U Nepal, primjerice, od sredine 1990-ih, Odbor za javne račune postao je sve učinkovitiji nadzorni mehanizam, istražujući brojne optužbe o vladinim protuzakornim postupcima. Uspjeh ovog odbora proizlazi iz nekoliko čimbenika. Prvo, Odbor izrađuje godišnji kalendar aktivnosti kako bi mogao pratiti vladinu potrošnju sredstava. Drugo, Odbor je razvio blisku suradnju s državnim revizorom te je svoje kontakte s državnom revizijom pojačao s nešto više od dva sastanka godišnje na redovite sastanke. Kako bi povećali svoj moralni ugled, članovi Odbora za javne račune dobrovoljno iznose u javnost podatke o svojoj imovini premda to prema nepalskom zakonu nisu dužni učiniti.¹⁰¹ Takvim su postupcima članovi Odbora za javne račune stekli značajan ugled. Uvodni članak *The Katmandu Posta* ocijenio je da nepalski Odbor za javne račune "pomaže u uspostavi povjerenja u demokratske norme i postupke."¹⁰²

Usprkos njihovim uspjesima, ove se odbore često onemogućava u naporima da ostvare svoju primarnu misiju, tj. u izradi godišnjeg izvještaja o državnim rashodima. Takav izvještaj zahtijeva od Odbora da prikupi nevjerojatnu količinu informacija koja pokriva čitavu fiskalnu godinu. Kao rezultat toga, konačni izvještaj Odbora za javne račune često je usredotočen na

događaje koji su se zbili mjesecima ili godinama ranije. Takvo kašnjenje otežava nadzor i čini ga manje učinkovitim.

Zastupnička pitanja

Zastupnička pitanja – mehanizam kojim zastupnici mogu tražiti informacije od čelnika izvršne vlasti i pozivati ih da obrazlože svoje postupke vezane uz provođenje političkih mjera – tradicionalni su oblik nadzora u parlamentarnim sustavima. Premda porijeklo vuku iz britanskog Donjeg doma, ova je praksa danas uobičajena u čitavom svijetu.¹⁰³

Zastupnička pitanja najpoznatija su u svom usmenom obliku kada zastupnici oporbe ispituju vladu ili pojedinog njenog člana o pitanjima vezanim uz pojedine političke mjere, tijekom foruma poznatog pod nazivom "vrijeme za pitanja". Vrijeme za pitanja ili aktualno vrijeme* je u pravilu dinamičan i vrlo javan proces. U Australiji "značaj aktualnog vremena pokazuje činjenica da niti u jedno drugo vrijeme kad parlament zasjeda dvorana nije tako dobro popunjena." Javnost općenito, kao i mediji, imaju povećan interes za ovaj vid rada parlamenta, posebice kad govorimo o britanskom Donjem domu. To, međutim, nije slučaj svugdje. U Francuskoj, prijenosi aktualnog vremena "imaju krajnje ograničen broj gledalaca i nikakvog političkog učinka".¹⁰⁴

Aktualno vrijeme ima u osnovi dvije svrhe. Jedna od njih je nadzor. Prisiljavanje izvršne vlasti da odgovara na pitanja, omogućuje zastupnicima i široj javnosti da

preispitaju (i na kraju krajeva da prosude) vladinu politiku i mjere. Druga je svrha političke naravi. Zastupnička pitanja pružaju forum kako vladajućoj tako i oporbenim strankama da se uključe u stranačku debatu, često u korist zainteresirane javnosti.

Zastupnička pitanja

Parlamentarni savjetnik u Gani izvijestio je 1998. godine da je 258 pitanja koji su postavljeni ganskim ministrima unatrag 16 mjeseci ostalo bez odgovora. Situacija se donekle popravila krajem 1998. i početkom 1999. godine kad su mediji objavili optužbe da ministri naočigled ruše autoritet parlamenta. Na vladu je izvršen pritisak da poštuje zahtjeve te su se ministri tijekom 1999. godine počeli pojavljivati. Iako se broj neodgovorenih pitanja smanjio na 60, mnogi su zastupnici ostali frustrirani:

Zastupnici još uvijek negoduju da ministri ne poštuju vremenski rok u kojem su dužni odgovoriti na pitanja [tri tjedna], da izbjegavaju odgovoriti na pitanja te da daju prazna obećanja i jamstva.¹⁰⁵

Odbor za vladina jamstva ima zadaću pratiti obećanja koja su dali ministri tijekom aktualnog vremena.¹⁰⁶ Premda se Odbor rijetko sastajao, sve više je potvrđivao važnosti svoje uloge. Tokom prve dvije sjednice u 2000. godini, Odbor se sastao najmanje 10 puta, pozvao na ispitivanje dva ministra (uključujući i ministra financija), tražio i dobio informacije od raznih ministarstava te priprema izvještaj kojeg će predložiti Parlamentu na raspravi na zadnjem zasjedanju u 2000.¹⁰⁷

* Eng. *question time* - u doslovnom značenju "vrijeme za pitanja". Kako se u Poslovniku Hrvatskog sabora koristi termin "aktualno prijedodne" koji je zamijenio prijašnji "aktualni sat", odlučili smo u prijevodu ovog teksta koristiti termin "aktualno vrijeme" (op. prev.).

Predstavnici oporbe prvenstveno se fokusiraju na pitanja s kojima se ne slažu s vladom i za koja vjeruju da im mogu donijeti političke poene. U tom smislu, često će postavljati naknadna ili "dodatna" pitanja kako bi još više naglasili razlike u stranačkim politikama. S druge strane, zastupnici vladajuće stranke postavljat će pitanja koja će naglasiti uspjeh vlade, a oporbenu politiku prikazati u negativnom svjetlu.

Neki parlamenti zahtijevaju prisustvo svih ministara na aktualnom vremenu. To je slučaj u Australiji, za razliku od britanskih pravila koja zahtijevaju prisustvo samo onih ministara koji su dobili poziv. Razlika između Australije i Ujedinjenog Kraljevstva je i u tome što Australci ministrima postavljaju pitanja bez prethodne najave. Rezultat toga je da ministri moraju odgovoriti na licu mjesta te stoga imaju manje vremena urediti odgovor u vladinu korist.¹⁰⁸

Nasuprot tome, marokanski ministri imaju 20 dana da odgovore na postavljeno pitanje. Ovo značajno odgađanje daje Vladi dodatno vrijeme za oblikovanje politički prikladnog odgovora ili naprosto omogućava da se stvar slegne i postane irelevantna.

Svako zakonodavno tijelo određuje pravila koja diktiraju proceduru za postavljanje zastupničkih pitanja i davanje odgovora. Mnoga od ovih pravila stvaraju dojam da je riječ o strogoj i urednoj postupku. U praksi, međutim, aktualno vrijeme može biti dosta kaotično što ga čini još privlačnijim široj javnosti.¹⁰⁹

Usmena pitanja nisu jedini oblik zastupničkih pitanja – pitanja postavljena pismenim putem također su postala bitan dio procesa. Forma pisanog pitanja može biti

različita. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primjer, neka pisana pitanja su ona koja su ostala bez odgovora nakon isteka aktualnog vremena. Druga su namjerno sročena tako da zahtijevaju pismeni odgovor.

Interpelacije

Interpelacije (ili interpolacije) slične su usmenim zastupničkim pitanjima koja se postavljaju za vrijeme aktualnog vremena. Međutim, dok je svrha pitanja potaknuti kratku interakciju kako bi se naglasile razlike između vlade i oporbe, interpelacije su osmišljene s namjerom da izazovu sveobuhvatnu raspravu o nekom pitanju ili određenom slučaju ministarskog nemara.

Interpelacije povremeno završavaju formalnom rezolucijom parlamenta. U ovom će slučaju, zastupnik koji je podnio interpelaciju, predložiti nadležnom ministru da podnese ostavku zbog nemara. U pravilu, međutim, mala je vjerojatnost da će vladina većina dati prolaz takvom prijedlogu.

U Njemačkoj postoje i pismene i usmene interpelacije. Potonji oblik nosi naziv "velikih interpelacija" koje se bave pitanjima od opće političke važnosti s ciljem pokretanja javne debate. Nasuprot tome, "manje interpelacije" traže detaljne informacije o nekom određenom pitanju u vezi s nekom određenom političkom mjerom. Oba oblika mora potpisati parlamentarna skupina od najmanje 34 zastupnika.¹¹⁰ U Indoneziji, da bi se podnijela interpelacija, potrebno je najmanje 10 zastupnika iz dvije stranke.¹¹¹ U Belgiji, jedan jedini zastupnik može podnijeti interpelaciju.¹¹²

Prema nekim znanstvenicima, između usmenih i pismenih pitanja postoji mala razlika. Međutim, pisana pitanja "predstavljaju dobar i relativno brz način na koji zastupnik može dobiti mjerodavnu informaciju ili formalnu "službenu" izjavu o vladinoj politici".¹¹³

Iako zastupnička pitanja daju zastupnicima priliku da sudjeluju u političkom duelu, kao mehanizam nadzora mogu biti neučinkovita. Jedan problem je da se o mnogim temama uopće ne govori. U drugim slučajevima, zastupnici postavljaju irelevantna i neprikladna pitanja koja se bave privatnim problemima ili problemima opće političke naravi, umjesto točno određenim političkim mjerama. Druga se pitanja pretvaraju u nesuvisle političke govore što je prikladnije za neki drugi forum.¹¹⁴

Uobičajen problem s aktualnim vremenom je da se često izbjegavaju bitni odgovori.¹¹⁵ U Australiji se zahtjev da ministri moraju dati "relevantan" odgovor vrlo labavo provodi.¹¹⁶ Slično tome, u Ujedinjenom Kraljevstvu, "Ministri ne moraju dati ništa više informacija od onoga što se pitanjem precizno traži, a često i značajno manje. Nemoguće je obavezati ministra da kaže sve ono što zna o svakoj temi".¹¹⁷

Iz pozicije člana izvršne vlasti, barem onako kako to vidi jemenski premijer, parlament poziva ministre da svjedoče ili odgovaraju na pitanja bez prethodne najave, a zastupnici često nemaju razumijevanja za formalne kanale suradnje s izvršnom vlasti. Jemenski zastupnici, s druge strane, tvrde da ih ministri totalno ignoriraju, nemaju čemu pribjeći kad se ministri odbiju pojaviti ispred parlamenta, i ne dobivaju adekvatne informacije o ministarskom upravljanju i proračunima,

kako bi mogli formulirati prikladna pitanja.¹¹⁸

Aktualno vrijeme u kanadskom Donjem domu¹²¹

Na sjednici, za vrijeme aktualnog vremena, zastupnik treba postaviti pitanje, biti kratak, tražiti informaciju, i postaviti pitanje o bitnom i relativno hitnom pitanju koje je u nadležnosti Vlade ili Ministra kojem je upućeno. Pitanje ne smije biti izjava, izlaganje, argument ili iskazivanje mišljenja; ne smije biti hipotetsko; tražiti mišljenje, pravno ili druge naravi; sugerirati odgovor; odnositi se na bivši resor ministra ili bilo koje druge pretpostavljene odgovornosti ministra, osim za resor za koji je trenutno odgovoran; ne smije biti već odgovoreno na njega; biti o stvari *sub judice*; ili anticipirati dnevni red sjednice.

U odgovoru na pitanje, ministri mogu odgovoriti, odgoditi davanje odgovora, zabilježiti pitanje, ukratko objasniti zašto u danom trenutku ne mogu odgovoriti, ili ne reći ništa. Dodatna pitanja ne smiju sadržavati uvod ili izjavu, moraju biti precizna te upućena direktno i odmah ministru.

Zastupnici koji smatraju da su odgovori koje su dobili nezadovoljavajući, mogu ponovno postaviti pitanje u toku odgođene rasprave, uz pretpostavku da pismeno obavijeste predsjedavajućeg sjednice, ne dulje od jednog sata nakon aktualnog vremena na sam dan postavljanja pitanja. Ukoliko to pitanje nije postavljeno prije ili na četrdeset peti dan zasjedanja nakon pismene obavijesti, smatra ga se povučenim.

U Poljskoj, zastupnici glasuju o prihvaćanju ili odbacivanju ministarskog odgovora na zastupničko pitanje. Prema bivšem poljskom zastupniku i ministru za prosvjetu, premda "odbacivanje Vladina odgovora nema praktičnu posljedicu, ipak predstavlja pljusku Vladi i iz očitih razloga, Vlada to nastoji izbjeći."¹¹⁹

Glasanje o povjerenju

Jedan od najsnažnijih – i najeksplozivnijih – parlamentarnih sredstava za nadzor izvršne vlasti leži u njegovoj mogućnosti svrgavanja vlade putem izglasavanja nepovjerenja.¹²⁰ Kako su dva znanstvenika primijetila, "U vrlo stvarnom smislu, glavni posao zakonodavnog tijela u parlamentarnoj demokraciji jest da služi kao sud koji stalno formalno ocjenjuje izvršnu vlast, i izriče stalne kazne koje su u vezi s njezinim izgledima za budućnost."¹²² Glasanje o povjerenju češće je u koalicijskim vladama, čija frakcijska priroda povremeno uzrokuje ispadanje jedne ili više stranaka i njihovo glasanje protiv vlade.

Uspješno izglasavanje nepovjerenja prirodno vodi političkom ustanku. Niz glasanja o povjerenju vladi može rezultirati značajnom nestabilnošću vlade budući se vlade stalno mijenjaju (Italija je izvrstan primjer). Kako bi izbjegli ovakvu situaciju, neke su zemlje slijedile primjer Njemačke i ustanovile "konstruktivno izglasavanje nepovjerenja". Ova odredba, sadržana u članku 67 njemačkog Temelnog zakona*, traži da prijedlog za izglasavanje povjerenja vladi sadrži i ime novog premijera (ili Kancelara). Prema riječima

Odnosi s medijima

Dobri odnosi s medijima mogu značajno poboljšati sposobnost zakonodavnog tijela. Međutim, razvijanje i održavanje takvih odnosa zahtijeva značajan napor. Ovo je osobito točno uzme li se u obzir prirodna prednost koju ima izvršna vlast. Uz posjedovanje veće političke moći, vladinih dužnosnika je brojanije manje i lakše ih je prepoznati od zastupnika. Stoga se vladinim dužnosnicima u pravilu poklanja više pažnje nego zastupnicima.¹²³

Uzevši u obzir ovakav nepovoljan položaj, zastupnici se moraju potruditi privući pažnju na sebe i na pitanja koja smatraju važnima. Dobri odnosi s medijima ne zahtijevaju ekstravagantna sredstva. Upravo suprotno, dobri odnosi s medijima zahtijevaju da zastupnici olakšaju rad novinarima i svoje djelovanje učine zanimljivim. Na primjer, novinari trebaju imati pristup sjednicama parlamenta i odborskim saslušanjima. Zakonodavno tijelo treba im brzo dostavljati transkripte, i ako je moguće, dati im uredski prostor i podršku.

Predstavnički dom Sjedinjenih država, na primjer, ima 3 sobe ili "galerije" namijenjene predstavnicima medija. Ove galerije služe kao veza između pojedinih ureda zastupnika i medija, a vodi ih izvršni odbor dopisnika.¹²⁴

njemačkog veleposlanika u Indiji, "konstruktivno izglasavanje nepovjerenja pokazalo se okosnicom političke stabilnosti Njemačke. Međutim, toliko je teže dobiti većinu koja će izabrati novog čovjeka da zamijeni trenutnu osobu koja drži tu poziciju."¹²⁵

* Ustav (op.prev).

U nekim zemljama poput Kanade, svako glasanje o politici ujedno je i potencijalno glasanje o povjerenju. Drugim riječima, tradicija stroge stranačke lojalnosti diktira da većinska stranka podrži sve vladine prijedloge. Ukoliko se to ne dogodi, vlada je zapravo izgubila povjerenje parlamenta. Ovakva praksa prouzročila je nezadovoljstvo nekih vladinih *backbenchera* zbog "efekta hlađenja" kojeg ima na parlamentarnu kritiku.¹²⁶

Kao i Mađarska, Poljska ima opciju izglasavanja povjerenja pojedinom ministru, što ne predstavlja referendum o cjelokupnoj vladinoj politici, nego o radu te osobe. Bivši poljski zastupnik, Jerzy Wiatr opisuje proceduru kao "vrlo neugodno iskustvo za ministra... Njegovi kritičari izlaze za govornicu i govore o njegovim manama. On se može braniti, ali ima obrambeni stav. Sve je to prikazano na televiziji, kako bi građani mogli gledati." Prema Wiatru, konačan rezultat glasanja nije jako bitan, budući će se vladina većina svejedno othrvati opoziciji. "Ali sve te kritike ostaju u pamćenju naroda. Stoga je ipak važno izbjeći ovakvu situaciju. To opoziciji daje određenu prednost."¹²⁷

Vanjski mehanizmi nadzora

Zastupnici mogu također ustanoviti institucije izvan zakonodavnog tijela kako bi im pomogle u nadzoru izvršne vlasti. Iako neovisni, ovi entiteti obično su direktno odgovorni zakonodavnom tijelu. Njihov rad oslobađa zastupnike od nekih tereta koje nosi nadzorna funkcija koja uglavnom iziskuje stalno ispitivanje i bolnu usredotočenost na detalje.

Odnosi sa NVO-ima

Poput medija, NVO-i mogu biti korisni saveznici zastupnicima u širenju njihove poruke. Ne samo da NVO-i često imaju svoje članstvo, već održavaju i jake veze s drugim grupama. Nadalje, budući NVO-i u pravilu znaju mnogo o stvarima kojima se bave, mogu zastupnicima dati korisne informacije koje će im pomoći u nadzoru. NVO-i također mogu nadomjestiti istraživačke napore u onim zakonodavnim tijelima gdje nedostatak sredstava ograničava mogućnost financiranja zakonodavnog osoblja. Na primjer, NDI-jev izvještaj preporuča da se Južnoafrički nacionalni savjet provincija okrene NVO-ima (kao i sveučilištima i privatnom sektoru) da privremeno "posudi" osoblje za rad u parlamentu kako bi radili na zakonodavnom istraživanju i na drugim dužnostima.¹²⁸

Pučki pravobranitelji ili ombudsman

Prvotno ustanovljen u Švedskoj 1809. godine, pučki pravobranitelj je neovisan i nepristran dužnosnik koji istražuje pritužbe o vladinom nezakonitom ponašanju i odgovoran je izravno zakonodavnom tijelu. Različite zemlje širom svijeta ustanovile su takvu poziciju – jedan stručnjak opisuje širenje pojave pučkog pravobranitelja kao "svjetski fenomen".¹²⁹

Pučki pravobranitelji imaju ključnu ulogu u osnaživanju zakonodavnih tijela, posebice za "parlamente koji su izgubili svoju poziciju u zakonodavnim i proračunskim pitanjima" u korist izvršne vlasti.¹³⁰ Pučke pravobranitelje obično imenuje zakonodavno tijelo, a u rijetkim slučajevima Ministarski savjet. U Poljskoj, na primjer, parlament

imenuje pučkog pravobranitelja na četverogodišnji mandat, u kojem ga se može smijeniti jedino u slučaju da prekrši zakletvu pučkog pravobranitelja.

Izrazito osobna razina ove institucije čini odabir pučkog pravobranitelja posebno kritičnim. Osoba koja je na toj funkciji mora biti prepoznata kao osoba visokog integriteta sa snažnim administrativnim sposobnostima. Nadalje, opis britanskog pučkog pravobranitelja kaže da je neovisnost od životnog značaja za njihovu učinkovitost. "Pučki pravobranitelji su Ustavom određeni kao neovisni o drugim institucijama države i vlade, i one ih ne mogu kontrolirati; na primjer, ne može se zaustaviti istraga samo zato što bi mogla osramotiti ili biti neugodna po ministra ili Vladu."¹³¹

Mnoge zemlje zapošljavaju više od jednog pučkog pravobranitelja. Na primjer, Mađarska ih ima 4: Parlamentarni predstavnik (opći pučki pravobranitelj), Parlamentarni predstavnik za ljudska prava, Parlamentarni predstavnik za zaštitu podataka i slobodu informacija i Parlamentarni predstavnik za etničke manjine.¹³² U Novom Zelandu postoji i poseban Parlamentarni predstavnik za okoliš.¹³³

Državni revizori

Državni revizori su slični pučkim pravobraniteljima, osim što im je odgovornost ograničena na pitanja javnih prihoda i rashoda. Ured državnog revizora zapošljava cijeli niz stručnjaka – ekonomiste, revizore, pravnike, evaluatore programa, analitičare javnih politika, itd. – radi ocjene vladinog ponašanja u trošenju,

i radi izvještavanja zakonodavnog tijela o bilo kakvim nesrazmjerima. Kao što australski ured za državnu reviziju bilježi:

Ured za državnu reviziju igra ulogu za koju sam parlament nije obučen. Državna revizija ima sredstva, znanje i tehničku stručnost koja je potrebna da bi se ocijenilo daju li vladine agencije financijska izvješća koja na ispravan način predstavljaju njihovu financijsku situaciju i koja su u skladu s relevantnim zakonima i standardima.¹³⁴

Kao i pučki pravobranitelji, državni revizori odgovorni su direktno zakonodavnom tijelu i u pravilu usko surađuju s parlamentarnim Odborom za javne račune.

Parlamentarni uredi za suradnju

Još jedno sredstvo koje može poboljšati nadzor (kao i odnos zakonodavne i izvršne vlasti, uopće), su međuvladini uredi za suradnju. U Gruziji, na primjer, predsjednik ima predstavnika za suradnju u parlamentu, dok je škotski parlament uveo institut ministra čija je dužnost vršiti nadzor vladinih poslova u parlamentu.¹³⁷

Uspješnost ovakvih ureda ovisi o suradnji zastupnika i vladinih dužnosnika. 1999. godine jemenski ministar rada posjetio je Ured Vlade SAD za suradnju s parlamentom na polju energetike kako bi naučio na koji način takav ured otvoriti u Jemenu. Direktor ureda istaknuo je nekolicinu važnih

točaka koje su pomogle u poboljšanju odnosa Ureda i Kongresa:

1. Uloga osoblja: Osoblje za vezu i Predstavničkog doma i Senata radili su godinama kao službenici u Kongresu i stoga imaju bliske kontakte koji koriste Uredu. Nadalje, osoblje za vezu ima ključnu ulogu u pribavljanju pravovremenih i (detaljnijih informacija) za članove Kongresa kako bi dobili podršku za svoj zakonodavni plan.
2. Važnost medija: Strateško korištenje medija predstavljena je kao pokretačka sila pojedinih inicijativa.
3. Suradnja umjesto prepiranja: Pozitivni odnosi s Kongresom važna su komponenta bilo koje uspješne inicijative. Umjesto da na Kongres gleda kao na neugodnost, Ured ga je smatrao ključnim izvorom potencijalnih ideja i političke potpore.¹³⁸

Ured za državno računovodstvo SAD

Ured za državno računovodstvo (GAO – General Accounting Office) igra važnu ulogu u ocjeni i nadzoru vladinih programa. Mnogi od njegovih izvještaja napravljeni su kao odgovor na zahtjev članova nadležnog Kongresnog odbora.¹³⁵ Šef Ureda je Glavni kontrolor kojeg imenuje predsjednik uz savjet i pristanak Senata, na rok od 15 godina.

Kongres ovlašćuje Ured da istraži slučajeve birokratskog nemara. U svibnju 2000. godine, na primjer, Pododbor za pravosuđe, zabrinut zbog pitanja osiguranja saveznih zdanja, zatražio je istragu od Ureda u cilju ispitivanja potencijalnih manjkavosti u osiguranju. Istražitelji GAO-a, prurušeni kao policajci, ustanovili su da jednostavno mogu ući u, kako se pretpostavljalo, osigurane zgrade, poput zračnih luka, Pentagona, FBI-ja i Ministarstva vanjskih poslova. Rezultati istrage podijeljeni su s agencijama na sastanku iza zatvorenih vrata kako bi se poboljšale mjere osiguranja. Dijelovi izvještaja dani su i u javnost. Na kraju, istraga je poslužila dvama ciljevima. Prvo, pokazala se kao koristan oblik nadzora zakonodavnog tijela koji je doveo do značajnih poboljšanja u mjerama osiguranja. Drugo, poslužio je političkoj svrsi, omogućivši članovima Kongresa da javno kritiziraju ustaljenu praksu u administraciji i da pokažu kako su koraci koje poduzima Kongres u interesu javnosti.¹³⁶

Sredstva za izjednačavanje snaga na terenu: Zaključak

Živa, aktivna zakonodavna tijela su vitalna komponenta demokracije u 21. stoljeću. Premda izvršna vlast može uživati neke prirodne prednosti u postavljanju političke platforme, uključujući lakši pristup informacijama i sredstvima, zakonodavna tijela imaju legitimnu i značajnu ulogu u smislenom promišljanju i donošenju zakona kao i nadziranju izvršne vlasti.

Iako je ova uloga zakonodavnih tijela prepoznata u cijelom svijetu i sadržana u ustavima većine nacija, ipak je čest izvor napetosti i neslaganja između zakonodavne i izvršne vlasti diljem svijeta. Stvaranje obostrano prihvaćene ravnoteže u kojoj je moguće raditi može biti izuzetno težak zadatak.

Relativna ravnoteža između ovlasti zakonodavnih i izvršnih tijela u zemlji je konstantan, dinamičan, evolutivni proces. Ravnoteža se može gubiti i vraćati, kako osobe, politika, trenutni događaji i javno mnijenje utječu na politički život. U Sjedinjenim Državama, na primjer, mnogi zakoni koji su širili prerogative i nadležnost izvršne vlasti ukinuti su sredinom 1970-ih, kao odgovor na zloupotrebu ovlasti visokih dužnosnika u aferi Watergate.

Mnoge demokracije u nastajanju, s naslijeđem snažne izvršne vlasti "odozgo", bore se u određivanju

pravednog omjera ravnoteže snaga između zakonodavne i izvršne vlasti. Uz poteškoće koje uzrokuje moćna i čvrsta izvršna vlast, zakonodavna tijela u ovim situacijama često nisu sigurna u svoje privilegije, nemaju presedane i rade prema novom, nepotvrđenom ustavu.

Ovaj dokument ocrtao je osnove odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnim i predsjedničkim sustavima, uključujući:

- Temeljne razlike između parlamentarnih i predsjedničkih sustava; i
- Načine na koje se potiču i obeshrabruju sukobljavanja i postizanje kompromisa, uključujući puteve prema izvršnoj vlasti kao i ulogu običnih zastupnika tzv. *backbenchera* i oporbe.

Dokument je također istaknuo neka sredstva i mehanizme koje koriste zakonodavna tijela, kako u etabliranim tako i u novonastalim demokracijama, kako bi potvrdio njihova legitimna prava i korištenje njihovih prerogativa u procesu kreiranja politike i nadzora.

Na području stvaranja politike, zakonodavna tijela razvila su mehanizme koji im pomažu u sljedećim područjima:

- Sudjelovanje u predzakonodavnoj fazi stvaranja politike;
- Iniciranje zakona;
- Stavljanje amandmana na prijedloge zakona;
- Raspravljavanje i prihvaćanje ili odbacivanje zakonskih prijedloga;

- Sudjelovanje u procesu donošenja proračuna;
- Jačanje uloge odbora.

Za pomoć u ispunjavanju svojih nadzornih obveza, zakonodavna tijela razvila su sljedeća sredstva:

- Nadzor putem odbora, uključujući i stvaranje posebnih odbora za nadzor i/ili odbora za javne financije i proračun;
- Ustanovljavanje formalnih mehanizama za postavljanje usmenih i pisanih pitanja ministrima;

- Glasanje o povjerenju; i
- Vanjski mehanizmi za nadzor poput pučkih pravobranitelja, državnih revizora, kontrolora i parlamentarnih ureda za odnose pri ministarstvima.

Zastupnici u demokracijama širom svijeta koriste ova i druga sredstva kako bi postigli bolju ravnotežu u odnosu između zakonodavne i izvršne vlast i povećali svoje sudjelovanje u stvaranju politike i procesu nadzora. Ovaj stalni napor zahtijeva predanost kako zakonodavne tako i izvršne strane vlasti, kao i čelnika civilnog društva, medija i javnosti općenito.

Dodatak I: Uloga zakonodavnih tijela u procesima donošenja zakona i nadzora

Slijedeće tablice sumiraju različite komponente odnosa zakonodavne i izvršne vlasti i ocrtavaju razlike između zakonodavnih tijela koja su aktivni partneri u ovom odnosu i onih čiji je utjecaj prilično ograničen. Kao i u tekstu, tablice razdvojeno donose informacije o sudjelovanju zakonodavnih tijela u procesu donošenja zakona te one o sudjelovanju zakonodavnih tijela u procesu nadzoru izvršne vlasti. Tablice ugrubo opisuju teme o kojima se šire raspravljalo u tekstu. Za primjere pojedinih zemalja, dodatne informacije, objašnjenja i iznimke, molimo konzultirajte relevantne dijelove teksta.

Sudjelovanje zakonodavnih tijela u procesu donošenja zakona			
	Značajno sudjelovanje	Ograničeno sudjelovanje	Malo ili nikakvo sudjelovanje
Predzakonodavna faza prije upućivanja prijedloga zakona u parlamentarnu proceduru	Znatne konzultacije izvršne vlasti s Parlamentom prije predlaganja bitnih zakona, proračuna (zastupnici na povjerenstvima sa zelenim dokumentom, komentari zastupnika uvršteni u tekst zakona)	Konzultacije ograničene, a preporuke rijetko uključene u tekst prijedloga	Prijedlozi zakona dostavljaju se bez ikakve konzultacije i preporuka Parlamenta
Predlaganje zakona	Pojedini zastupnici, uključujući oporbu i <i>backbenchere</i> , mogu podnositi prijedloge zakona bez ikakvih ograničenja	Određena ograničenja što se tiče zakonskih prijedloga koje podnose zastupnici (npr. zakoni ne smiju imati nikakve financijske posljedice)	Sve prijedloge zakona inicira Vlada
Razmatranje u odborima	Snažan sustav odbora: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktivan raspored saslušanja ▪ Ministri svjedoče ▪ Pravo podnošenja amandmana / pravo <i>subpoene</i> ▪ Stručnost članova / osoblja 	Odbori mogu imati određenu dozu odgovornosti u procesu donošenja zakona, ali nisu u mogućnosti ili ju ne žele agresivno koristiti	Neaktivan sustav odbora bez ikakvog neovisnog autoriteta i s ograničenom stručnošću i sredstvima
Sposobnost donošenja zakona	Zastupnici su dovoljno obučeni, imaju osoblje i sredstva za neovisnu analizu prijedloga i razvijanje alternativa	Zakonodavno tijelo ima neke mogućnosti da razvije i promovira svoj plan, ali može biti ograničeno nedostatkom sredstava i/ili političke volje	Zakonodavno tijelo nije obučeno, nema dovoljno osoblja i opreme, što liderima izvršne vlasti daje značajnu prednost u stvaranju politike
Proračun	Zastupnici imaju aktivnu ulogu u raspravi i podnošenju amandmana na proračun; promjene u proračunu ne slabe vladu	Parlament ima neku mogućnost modificirati proračun	Amandmani na proračun nisu dozvoljeni; poraz jednak izglasavanju nepovjerenja

Stupanj do kojeg zakonodavna tijela provode nadzor izvršne vlasti			
	Sveobuhvatan zakonodavni nadzor	Ograničeni zakonodavni nadzor	Slabi ili nikakav zakonodavni nadzor
Nadzor putem odbora	<p>Jak nadzor kroz odbore:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Odbor ima adekvatno osposobljeno osoblje i stručnost ▪ Ministri prisustvuju nadzornim saslušanjima i brzo odgovaraju na zahtjeve za informacijama ▪ Smiju provoditi istrage i/ili posjete terenu 	Odbori odgovaraju samo na pitanja na koja im se usmjeri pozornost, ali im nedostaje sveobuhvatan i aktivan pristup nadzoru; odborima može nedostajati potrebne stručnosti ili sredstava	Nedostatak nadzora kroz odbore: odborskim saslušanjima rijetko prisustvuju ministri ili drugi visoki vladini dužnosnici; pismeni zahtjevi za informacijama se ignoriraju
Odbori za javne račune / financije	Odvojen, dobro opremljen, osposobljen i financiran Odbor za javne račune/financije provodi koordiniran nadzor vladinih troškova; rad koordinira s državnim revizorom	Odbor za javne račune/financije postoji, ali može mu nedostajati dovoljan broj osposobljenih službenika ili sredstava	Nema Odbora za javne račune/financije; nadzor nad financijskom politikom je ili nedovoljan ili ne postoji
Zastupnička pitanja	Česta upotreba zastupničkih pitanja: od ministara se zahtijeva da daju brz i prikladan odgovor; premijer i ministri prisustvuju javnom "aktualnom vremenu"	Zakonodavno tijelo koristi zastupnička pitanja, ministri često izbjegavaju pitanja i/ili daju nezadovoljavajuće odgovore; oporba može dobiti priliku pokrenuti neka pitanja	Ograničena upotreba ili nepostojanje zastupničkih pitanja; ministri ignoriraju pitanja postavljena pismenim putem i ne prisustvuju "aktualnom vremenu"
Neovisan vanjski nadzor	Postojanje neovisnih, dobro opremljenih i osposobljenih vanjskih nadzornih tijela poput državne revizije, kontrolora ili pučkog pravobranitelja	Neke institucije postoje, ali mogu imati nedovoljno sredstava, osoblja ili su nedovoljno iskorišteni od strane zakonodavnog tijela	Nema neovisnih vanjskih nadzornih tijela; Parlament mora sam identificirati probleme i provoditi nadzor

Dodatak II: Trebaju li ministri biti članovi parlamentarnih odbora?

Pitanje ministarskog članstva u odborima je posebno kontroverzno i ima značajan utjecaj na odnose između zakonodavne i izvršne vlasti. U nekolicini slučajeva vlade su pokušale kontrolirati rad odbora postavljanjem ministara u članstvo odbora, povremeno i na poziciju predsjedavajućeg. Međutim, ovakva praksa znatno ograničava neovisnost odbora od izvršne vlasti. Posljedica toga je da velika većina zakonodavnih tijela ne dozvoljava ministrima (ili drugim vladinim dužnosnicima) da budu članovi stalnih odbora.¹³⁹

Niže prikazana tablica uspoređuje pravila o članstvu ministara u odborima 26 etabliranih demokracija i demokracija u razvoju. Samo pet od odabranih zemalja – Rusija, Tajland, Bangladeš, Gana i Malavi – dozvoljavaju članstvo ministara u odborima. Međutim, u slučajevima Rusije i Tajlanda to je ograničeno samo na Gornje domove. U slučaju Tajlanda, traži se rezolucija Senata, a u Rusiji ministri mogu biti članovi odbora Savjeta federacije, samo ako su istovremeno poslanici u tom domu.

U Bangladešu i Gani, ministri su članovi odbora koji se bave pitanjima njihovog resora, a u pravilu im ne predsjedavaju. Ovakva praksa utječe na odnos zakonodavne i izvršne vlasti u Bangladešu kako pozitivno, tako i negativno. Prema tamošnjim službenicima NDI-ja, zastupnike ne plaši prisustvo ministara. Naprotiv, zastupnici smatraju da takva struktura gotovo garantira sudjelovanje ministara u radu odbora. Nasuprot tome, ovakvo uređenje stvari ne leži uvijek predsjednicima odbora, koje imenuje vlada. Bojeći se političkih posljedica, predsjednici se rijetko agresivno konfrontiraju s ministrima i paze da zahtjevi odbora ne preopterećuju ministre.

U Malaviju ministri su članovi odbora, ali ne (uz jednu iznimku) u odborima koji se bave njihovim resorom. Prisustvo ministara na odborima proglašeno je neustavnim, ali se takva praksa svejedno nastavlja. Prema NDI-jevim izvorima, ovaj običaj stvara probleme članovima odbora kako iz vladajuće tako i iz oporbenih stranaka. Mogućnost otvorene rasprave često je ugrožena članovima iz vladajuće stranke zbog stranačkih interesa. Isto tako, članovi odbora iz oporbenih redova ne vjeruju ministrima, te je tako rasprava i suradnja među članovima odbora ograničena na one prilike kada ministri nisu prisutni.

Kanadski slučaj također zaslužuje posebnu pažnju. Tamo ministri nisu članovi odbora, ali njihovi parlamentarni tajnici jesu. Iako formalno nisu članovi vlade, parlamentarni tajnici služe kao “oči i uši” ministara i nastoje raspravu odbora odvući u smjeru koji odgovara vladinoj politici. Iako parlamentarni tajnici imaju jednako pravo glasa kao i drugi članovi odbora, njihova prisnost s ministrima daje im znatnu političku moć. Parlamentarni tajnici utječu na odbore dvojako. S jedne strane, njihovo prisustvo povećava razinu komunikacije između ministarstava i odbora i stoga može pomoći razvoju zakona. S druge strane, njihovo prisustvo također smanjuje neovisnost odbora od izvršne vlasti te stoga može smanjiti sposobnost odbora da nadziru izvršnu vlast.

ZEMLJA	Smiju li ministri biti članovi odbora?
Argentina	Ne
Bangladeš	Da, ali ne kao predsjedavajući
Belgija	Ne
Bosna i Hercegovina	Ne
Bugarska	Ne
El Salvador	Ne
Francuska	Ne
Gana	Da
Hrvatska	Ne
Indija	Ne
Irska	Ne
Japan	Ne
Jordan	Ne
Kanada	Ministri – ne; parlamentarni tajnici - da

ZEMLJA	Smiju li ministri biti članovi odbora?
Kostarika	Ne
Mađarska	Ne
Malavi	Da
Maroko	Ne
Namibija	Ne
Njemačka	Ne
Portugal	Ne
Rumunjska	Ne
Rusija	Duma – ne; Savjet federacije – da, ako je ministar u Savjetu
Senegal	Ne
Tajland	Senat – da, uz rezoluciju Senata; Donji dom - ne
Turska	Ne
Ujedinjeno Kraljevstvo	Ne
SAD	Ne

Bilješke

¹ Bilješke o terminologiji: Ovaj dokument koristi termin zakonodavno tijelo (radije nego skupština, parlament ili kongres) istovremeno priznajući da se u mnogim zemljama većina procesa donošenja zakona dešava u izvršnoj vlasti. Prema Websterovom Trećem izdanju Novog međunarodnog rječnika, zakonodavno je tijelo "organizirano tijelo koje ima ovlasti stvarati zakone za političku jedinicu". Iz ovog razloga koristimo termin "zakonodavno tijelo". Nadalje, termini "vlada" i "izvršna vlast" mogu biti zbunjujući, ovisno o tome proizlazi li nečija perspektiva iz parlamentarnog ili predsjedničkog sustava. Ovaj dokument većinom koristi oba termina kao sinonime, s češćom upotrebom termina "vlada" kad se odnosi na parlamentarne sustave. Za raspravu o upotrebi termina "zakonodavno tijelo" vidi Winfried Steffani, "Parties (Parliamentary Groups) and Committees in the Bundestag" u *The U.S. Congress and the German Bundestag: Comparisons of Democratic Processes* (Boulder, CO: Westview Press, 1990), str. 273-274; I Matthew Soberg Shugart I John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), str. 3, bilješka 2.

² Stručnjak za parlamente Philip Norton uočava da "parlament predstavlja ključnu vezu između građana i vlasti." "Strengthening Parliament" (London: Commission to Strengthen Parliament, 2000), str. 4. Uočavajući zakonodavnu i nadzornu funkciju zakonodavnih tijela, glavni tajnik Interparlamentarne unije, Anders B. Johnson, kaže "sama bit parlamenta je predstavljanje." "Key Note Address", Second International Conference on Legislative Strengthening (Druga međunarodna konferencija o osnaživanju zakonodavnih tijela), Wintergreen Resort, Virginia, 5. lipanj 2000., str. 1

³ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), str. 98.

⁴ Dodatne informacije o razlikama u sustavima vladavine mogu se pronaći u dokumentu Programa za razvoj Ujedinjenih naroda pod naslovom "Governing Systems and Legislative-executive relations" (Sustavi vladavine i odnosi zakonodavne i izvršne vlasti.). Dostupno na: <http://www.magnet.undp.org/Docs/parliaments/governing%20system.htm>.

⁵ *Ibid.* Za dodatne informacije o kolektivnoj prirodi ministarskih odluka, vidi Michael Laver i Kenneth A. Shepsle, ur. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), str. 298-300.

⁶ Za jednostavan opis "kolektivne odgovornosti" u donošenju odluka u vladi, vidi web stranicu novozelandskog parlamenta: <http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/guide/1.html#1>. Vidi također John P. Macintosh, *The British Cabinet* (London, Stevens and Sons, 1997), str. 531-536.

⁷ U Irskoj ustav kaže da će se "povjerljivost rasprava na sastancima Vlade poštivati pod svim okolnostima, osim u onim slučajevima kad Visoki sud naloži da se objavi." [Čl.28§4.3] Dostupno na: <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/constitution/english/contents.htm>.

⁸ U predsjedničkim sustavima Južne Koreje, Nigerije i Filipina, kao i u SAD-u, zakonodavno tijelo ima ulogu u postavljanju izvršne vlasti. Ovlasti zakonodavnog tijela su različite, od mogućnosti izravnog odbacivanja do savjetodavne uloge (npr. "savjet i pristanak" američkog Senata na predsjednička imenovanja). Zakonodavna tijela u nekim predsjedničkim sustavima (u prvom redu u Latinskoj Americi) imaju moć cenzurirati članove Vlade, što je proces koji povremeno dovodi do njihovog otpuštanja od strane predsjednika. Za dodatne informacije vidi Shugart and Carey, *Presidents and Assemblies*, str. 106-130; i David Close, ur. *Legislatures in the New Democracies in Latin America* (London: Lynne Rienner Publishers, 1995).

⁹ Arend Lijphart, ed., *Parliamentary Versus Presidential Government*, (New York: Oxford University Press, 1992), str. 3.

¹⁰ Rezultat kohabitacije u francuskom slučaju bila je podjela područja politike; predsjednik tradicionalno preuzima odgovornost za vanjsku politiku, a premijer kontrolu nad domaćim pitanjima. Takva stroga podjela, međutim, nije slučaj i danas, budući su premijer Lionel Jospin (iz Socijalističke stranke) i predsjednik Jacques Chirac (iz Neo-Gaullističke stranke) postigli dvostranački ugovor o francuskoj vanjskoj politici. "Background Notes: France, June 1999," US Department of State, Bureau of European Affairs. Dostupno na: http://www.state.gov/background_notes/france_9906_bgn.html.

¹¹ UNDP, "Governing Systems and Legislative-Executive Relations," str. 2.

¹² Michael L. Mezey, "Legislative-Executive Relations," u George Kurian, ur., "World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures", (Washington DC: Congressional Quarterly Books, 1998) str. 781. Vidi također Arend Lijphart, "Theoretical Observations" u Juan L. Linzi Arturo Valenzuela, ur. *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1994).

¹³ Paradoksalno, amandmani na vladine prijedloge zakona mogu biti kontraproduktivni za opoziciju. Amandman koji predlaže opozicije može poboljšati neki prijedlog zakona, ali glavna zasluga za njegovo usvajanje ipak ide vladi. Stoga opozicija može odlučiti ostaviti "problematičan" prijedlog zakona te ga iskoristiti kao primjer vladine nesposobnosti kada prijedlog postane zakon.

¹⁴ NDI, "Party Caucus Workshop Report. The Role of the Groupe Parlementaire Workshop", 27. veljače – 01. ožujka 1998. u Rabatu, Maroko, str. 3.

¹⁵ Dr. Jerzy Wiatr, bivši poljski ministar prosvjete zaključuje:

Više od 60% prijedloga zakona koje inicira vlada dobilo je potporu barem jednog dijela opozicije. Ovo je dobra pojava jer pokazuje da opozicija u Poljskoj ne zauzima a priori negativan stav, govoreći **ne** svemu što dolazi iz Vlade. Da je opozicija zauzela takav negativan stav, to bi joj se obilo o glavu. Glasači nisu glupi i shvatili bi da opozicija ne donosi odluke utemeljene na vrijednosti nekog prijedloga zakona.

"The Role of Intra- and Extra Parliamentary Opposition," NDI-jev Program o ulozi opozicije u parlamentu, 29. kolovoz 1998, Sana'a, Yemen.

¹⁶ U Kanadi se ministri u sjeni nazivaju "kritičarima".

¹⁷ NDI, "Party Caucus Workshop Report. The Role of the Groupe Parlementaire Workshop", str. 4.

¹⁸ Mezey, "Legislative-Executive Relations," str. 784.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Prag za osnivanje kluba zastupnika razlikuje se od zemlje do zemlje. U Maroku stranka mora imati 12 od 235 mjesta, u Kanadi 12 od 301; u Irskoj 7 od 166 mjesta.

²¹ Dok ovaj opis pokazuje kako bi klub zastupnika trebao funkcionirati u teoriji, stvarnost je često u mnogočemu drukčija. U Rumunjskoj, na primjer, čija se demokratska kultura tek počela stvarati u 1990-ima, stariji članovi parlamenta ignoriraju mlađe, istovremeno zahtijevajući njihovo poštovanje. Dvije grupe rijetko komuniciraju. Rezultat toga je da su mlađi zastupnici nezadovoljni, da im nedostaje motivacije, a rad parlamenta ih vrlo malo zanima. Izvor: Terms of Reference for NDI Workshop "The Role of Parliamentary Group in the Legislature," 21. travanj 1999.

²² Ovo je također norma i u Francuskoj.

²³ Pokušalo se dokazati da iako ova praksa dovodi do veće diobe vlasti, također predstavlja potencijalnu vezu između dviju grana, vezu koja se može upotrijebiti za poboljšavanje odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti. Nasuprot tome, drugi parlamentarni sustavi, poput Ujedinjenog Kraljevstva, Irske i Japana zahtijevaju da ministri istovremeno budu članovi parlamenta (ili da to postanu u određenom vremenskom razdoblju). Interparliamentary Union, *Parliaments of the World*, sv. II, (New York: Facts on File Publications, 1986) str.1121.

²⁴ E-mail poruka Stephena Terravecchia, direktora NDI Gana, 1. rujan 2000.

²⁵ Svakako da ministarski položaji nose više prestiža, bez obzira na institucionalnu snagu zakonodavnog tijela. Važnije od toga, ministarska dominacija nije ograničena isključivo na demokracije u nastanku. Britansko povjerenstvo za jačanje parlamenta, u nastojanju da stvori "pouzdaniju i odgovorniju Vladu" preporuča smanjivanje broja ministara sa 50 na 20. Norton, "Strengthening Parliament", str. 48.

²⁶ Druga politička prepreka služenju u meksičkom parlamentu jest strogo ograničavanje mandata i tradicionalna dominacija jedne stranke. Roderic Camp, "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep?" u Close, ur. *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, str. 21. Međutim, uzevši u obzir rezultate izbora u srpnju 2000., meksički Kongres mogao bi značajno popraviti svoj položaj u godinama koje dolaze. Vidi "Mexican Congress Set to Discard Rubber Stamp," *Washington Post*, 1. kolovoz 2000., str A1.

²⁷ Iako ovaj dokument proučava zakonodavnu i nadzornu funkcije odvojeno, one su u stvarnosti često isprepletene. Na primjer, stvaranje zakona mora biti utemeljeno na procjeni izgleda i primjene postojećih zakona. Jedan stručnjak o pitanjima Kongresa SAD-a kaže da su "u praksi zakonodavna i nadzorna aktivnost nerazdvojne i da se najbolji nadzor odvija upravo tijekom 'saslušanja o zakonima' koja obavljaju odbori." Stanley Bach, "Incentives and Opportunities for Oversight: Comparative Implications of the American Congressional Experience," referat pročitan na Svjetskom kongresu međunarodnog udruženja političkih znanosti 2000., Quebec, Kanada, kolovoz 2000., str. 11.

²⁸ David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, (Armonk, NY: M.E.Sharpe, 1994) str. 87.

²⁹ Južnoafrički "Zeleni dokument o telekomunikacijama" iz 1995. pruža konciznu raspravu o svrsi zelenih dokumenata, a služi i kao općeniti primjerak. Dostupno na: http://www.polity.org.za/govdocs/green_papers/telecomms.html.

³⁰ Jedinica za proučavanje vlasti u Škotskoj, "Checks and Balances in Single Chamber Parliaments. A Comparative Study: Stage 2", (Edinburgh: University of Edinburgh/The Scottish Office, 1998), § 2.5.

³¹ Mezey, "Legislative-Executive Relations", str. 784.

³² David Arter, "The Swedish Riksdag: A Strong Assembly", u Phillip Norton, ur. *Parliaments of West Europe*, (London: Frank Cass & Co., 1990) str. 125-130.

³³ Olson, *Democratic Legislative Institutions*, str. 84. U Ujedinjenom Kraljevstvu, Parlament je izglasao 95% zakona koje je predložila Vlada u razdoblju od 1987-1992. Nasuprot toga, u istom periodu izglasano je samo 11% zastupničkih prijedloga. Norton, *Does Parliament Matter*, str. 54-55. Bangladeš predstavlja posebno krut primjerak: od 174 izglasana zakona u razdoblju od 1991-1997, Vlada je predložila sve osim jednoga. Ahmed, "Parliament-Executive Relations in Bangladesh", str. 76. Međutim, Sjedinjene Države predstavljaju golemu iznimku "90 postotnom" pravilu.

³⁴ *Parliaments of the World*, str. 859

³⁵ John Frears, "The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Watchdog," u Norton, ur. *Parliaments in Western Europe*, str.34.

³⁶ U Sjedinjenim Državama, gdje Ustav ograničava pravo predlaganja zakona na članove Kongresa, čest je slučaj da Kongres razmatra nacрте zakona koje dobiva od administracije, a koji se predstavljaju "na zahtjev". Charles W. Johnson, "Sources of Legislation" u *How Laws are Made*, (Washington DC: U.S. House of Representatives, 1999), dostupno na: <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.byces/sourcesofleg.html>.

³⁷ *Parliaments of the World*, str. 862.

³⁸ *Ibid.*, str. 864.

³⁹ Wiatr, "The Role of Intra and Extra-Parliamentary Opposition", str.4.

⁴⁰ "Opportunities for private members: House of Representatives Factsheet No.6", (Chamber Research Office, Dept of House of Representatives, Commonwealth of Australia, 1998). Dostupno na: <http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fs06.htm>.

⁴¹ Na primjer, zakon za zaštitu britanskih službenika koji prijave zločin ili zloupotrebu prvotno je predložio jedan zastupnik oporbe. Dobio je značajnu potporu vlade i pozdravlja ga se kao "najdalekosežniji zakon o cinkanju u svijetu". Clare Dyer, "UK introduces far reaching law to protect whistleblowers", *British Medical Journal*, 3. srpanj 1999, str. 7.

⁴² Jedinica za proučavanje vlasti u Škotskoj, "Checks and Balances in Single Chamber Parliaments." § 2.32.

⁴³ Oslon, *Democratic Legislative Institutions*, str. 85.

⁴⁴ Kenneth E. Collier, *Between the Branches: The White House Office of Legislative Affairs*, (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1997).

⁴⁵ Johnson, "Amendments and the Germaneness Rule," u *How Our Laws are Made*.

⁴⁶ Thomas Saalfeld, "The West German Bundestag After 40 Years: The Role of Parliament in a 'Party Democracy'," u Norton, ur. *Parliaments in Western Europe*, str. 68.

⁴⁷ Za dodatna pitanja o vetu, vidi Johnson, "Presidential Action", u *How Our Laws are Made*.

⁴⁸ Norton, "Strengthening Parliament", str. 8.

⁴⁹ "Anatomy of an Expenditure Budget", (Paris: OECD/Support for Improved Governance and Management in Central and Eastern European Countries (SIGMA), nedatirano, dostupno na: <http://www.oecd.org/puma/sigma/web/pubs/PBNO1.HTM>.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Parliaments of the World*, str. 1049.

⁵² *Parliaments of the World*, str. 1051.

⁵³ Steven Langdon, "What Stronger Parliaments can achieve in the Budget Cycle", Forum za razvoj Svjetske banke, 18. travanj 2000. Dostupno na: http://www.worldbank.org/devforum/forum_parliaments.html.

⁵⁴ U.S. Office of Management and Budget, "The Budget System and Concepts: Budget of the United States Government, Fiscal Year 1999" (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1998) str. 2. Dostupno na: http://www.access.gpo.gov/su_docs/budget99/pdf/concepts.pdf.

⁵⁵ Vidi, npr. Lance T. LeLoup i Bogomil Ferfila, "Have Parliaments Influenced Budget Policy During Democratization? A Comparison of Hungary and Slovenia," referat pročitan na XVIII svjetskom kongresu Međunarodnog udruženja olitičkih znanosti, Quebec, Kanada, 1-5 kolovoz 2000.

⁵⁶ "Anatomy of an Expenditure Budget", str. 2.

⁵⁷ NDI, "Study Mission on Legislative Oversight for Georgian Parliamentarians", 1998, str. 3.

⁵⁸ Bach, "Incentives and Opportunities for Oversight", str. 18.

⁵⁹ *Ibid.* Bach bilježi da je proces ponovne autorizacije povremeno neučinkovit mehanizam nadzora, budući je proizvod Poslovnika Doma, a ne američkog Ustava ili zakona. Stoga, Kongres može zanemariti zahtjeve za ponovnom autorizacijom ako tako odluči te nastaviti financirati programe uz minimalnu ili nikaku ocjenu njihove nužnosti ili djelovanja.

⁶⁰ Sveobuhvatne informacije o odborima mogu se pronaći u 2. dokumentu NDI-jevih *Zakonodavno-istraživačkih izdanja*, naslovljenom "Odbori u zakonodavnim tijelima: Podjela rada." Dostupno na: <http://www.ndi.org/ndi/resources/archives/archives.htm#governance>.

⁶¹ Jedinica za proučavanje vlasti u Škotskoj, "Checks and Balances in Single Chamber Parliaments", § 2.3.

⁶² Jedinica za proučavanje vlasti u Škotskoj, "Checks and Balances in Single Chamber Parliaments", § 2.30.

⁶³ Arter, "The Swedish Riksdag", str. 133.

⁶⁴ Mnoga zakonodavna tijela u demokracijama u razvoju ne mogu priuštiti zapošljavanje pravnika. Južna Afrika žurila se zaobići ovaj problem koristeći ministarsko osoblje, stranačko osoblje, ili koristeći NVO-e za prikupljanje podataka. NDI-jev izvještaj "Building Strong Committees: Legislation, Oversight and Public Participation in the Northern Ireland Assembly", 29. travanj – 01. svibanj 1999.

⁶⁵ David Close, "Nicaragua: The Legislature as a Seedbed of Conflict", Close, ur. *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, str. 53-54.

⁶⁶ Vidi, na primjer, Bruce George (predsjedavajući Odbora za obranu Donjeg doma britanskog parlamenta) i J. David Morgan "Parliamentary Scrutiny of Defence", *Journal of Legislative Studies*, sv. 5, No. 1 (proljeće 1999), str. 2. Također, britanski ekspert o pitanjima parlamenta Malcom Shaw bilježi: "premda treba naglasiti da odbori vladu ne mogu natjerati da učini ono što ona ne želi učiniti, sve što značajno povećava sposobnost Doma da utječe i nadzire, kao što to čine ovi odbori, jest od životne važnosti." "Non-ministerial Leadership in the British House of Commons", u Lawrence D. Longley, Attila Agh i Drago Zajc, ur. *Parliamentary Members and Leaders; The Delicate Balance* (Appleton, WI, Research Committee of Legislative Experts of the International Political Science Association, 2000), str. 506. Za dodatne primjere o pojedinim zemljama vidi sljedeće poglavlje o nadzoru.

⁶⁷ Prema stručnjaku za pitanja Kongresa, Stanleyu Bachu, nadzor ima dvije primarne funkcije: Prvo, omogućava građanstvu, putem njihovih izabranih predstavnika, da Vladu drži odgovornom za svoje djelovanje i nedjelovanje. Drugo, pomaže zastupnicima odrediti koliko dobro postojeći zakoni funkcioniraju, što je nužan preduvjet za određivanje potrebe donošenja novih zakona. "Incentives and Opportunities for Oversight", str. 2.

⁶⁸ Frears, "The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Warchdog" u Norton, ur. *Parliaments in Western Europe*, str. 34.

⁶⁹ Službenica NDI-ja Maryam Montague, e-mail poruka od 31. kolovoza 2000. Iako nije obavežno, većina važnih ili kontroverznih prijedloga zakona koji se tiču financija, šalju se na razmatranje Odboru.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Bach, "Incentives and Opportunities for Oversight", str. 9.

⁷² Christina Murray, Don Bezruki, Lisa Ferrell i Julie Hughes, "Speeding Transformation: NCOP's Role in the Oversight Process", (Cape Town: National Democratic Institute, 2000), str. 8.

⁷³ Bach, "Incentives and Opportunities for Oversight", str. 6.

⁷⁴ "Autoritarne enklave" u kojima senatore ne bira narod, već ih postavlja predsjednik, takođe utječu na čileanski Kongres. Izvor: bivši predsjednik čileanskog Kongresa, Carlos Montes. "Izveštaj o NDI-jevom seminaru o zakonodavnim tijelima održanom u meksičkom Kongresu", dopis NDI-ja, 18. travanj 2000.

⁷⁵ Murray, Bezruki, Ferrell i Hughes, "Speeding Transformation", str. 7.

⁷⁶ Matti Wilberg "Parliamentary Questioning: Control by Communication?", u Herbert Doring *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York, St. Martin's Press, 1995) str. 218. Citirano u Bach, "Incentives and Opportunities for Oversight", str. 36.

⁷⁷ Lindiwe Zulu, referat na 9. Međunarodnoj konferenciji o suzbijanju korupcije, Durban, Južna Afrika, 10-15. listopad 1999, str. 6.

⁷⁸ Bach, "Incentives and Opportunities for Oversight", str. 37.

⁷⁹ Michael Rush, *Parliaments and the Public* (London: Longman Press, 1996), citirano u Joel D. Aberbach, "Relations Between Organizations: Institutions, Self-Interest and Congressional Oversight Behaviour in the United States", u John E. Jackson, ur. *Institutions in American Society: Essays on Market, Political and Social Organizations* (Ann Arbor, Mich: University of Michigan Press, 1990) str. 157.

⁸⁰ Clive Ponting, *Whitehall: Tragedy and Farce* (London, Sphere Books, 1986), citirano u Aberbach "Relations Between Organizations", str. 157. Oštra razlika između ove skeptičnije primjedbe i one Lorda Jenkinsa može ležati u javnoj prirodi Jenkinsonova intervjua.

⁸¹ C.E.S. Franks, "Constraints on the Operations of Parliamentary Committees in Canada", pripremljeno za Konferenciju o izmijenjenim ulogama parlamentarnih odbora, Budimpešta, lipanj 1996, str. 1.

⁸² Arkins, "Legislative and Executive Relations in Ireland", str. 96.

⁸³ Predstojeće reforme nadaju se nadići ovaj problem. Vidi, The Select Committee on Modernization of the House of Commons, "Work of the Committee: Special Progress Report", 1999, § 8. Dostupno na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmmodern/865/86503.htm>.

⁸⁴ Jedinica za proučavanje vlasti u Škotskoj, "Checks and Balances in Single Chamber Parliaments", § 4.7.

⁸⁵ "Governance Structures and the Democratic Process", Izveštaj s okruglog stola o upravljanju parlamentom – uplitanje izvršne vlasti i Commonwealth, Cape Town, Južna Afrika, 1998. (London: Commonwealth Parliamentary Association, 1999) str. 6.

⁸⁶ Vidi izjavu zastupnika sa Barbadosa na prvoj stranici.

⁸⁷ B. Chubb, "The Republic of Ireland" u S. Henig i J. Pinder, ur. *European Political Parties* (London: Allen & Unwin, 1969) str. 458. Citirano u Arkins, "Legislative and Executive Relations in Ireland", str. 94.

⁸⁸ Jedna od glavnih prepreka reformi bili su upravo zastupnici, jer ih je većina ostala prvenstveno usredotočena na služenje svojoj izbornoj jedinici što im je moglo pomoći u ponovnom izboru. Arkins, "Legislative and Executive Relations in Ireland", str. 95. *Ibid.*, str. 95, 99.

⁸⁹ Shaw, "Non-ministerial leadership in the British House of Commons", str. 506.

⁹⁰ Bivši NDI-jev ekspert za zakonodavna pitanja u Gruziji, Johan Hamels, e-mail poruka, kolovoz 2000.

⁹¹ Druga opcija kombinira otvorena saslušanja i zatvorene sastanke između zastupnika i važnih predstavnika izvršne vlasti. Prema bivšem članu američkog Kongresa Lee Hamiltonu "razmjene na sastancima mogu biti važnije od onih na javnom saslušanju." Heritage Foundation Symposium, "Assesing the Effectiveness of Congressional Oversight", 3. prosinac 1999, str. 4. Dostupno na: <http://www.heritage.org/library/testimony/test120399.html>.

⁹² Bach, "Incentives and Opportunities for Oversight", str. 8.

⁹³ Lee Hamilton, Heritage Foundation Symposium, "Assessing the Effectiveness of Congressional Oversight", str. 4.

⁹⁴ Matthew McCubbins i Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols and Fire Alarms", *American Journal of Political Science* sv. 28 (1984).

⁹⁵ Ovaj odbor prvobitno je uspostavljen 1927. kao Odbor za potrošnju u izvršnim odjelima. Poslovnik Predstavničkog doma, 106. Kongres, Pravilo X, § 3(e). Dostupno na <http://clerkweb.house.gov/106/docs/rules/RX.htm>.

⁹⁶ Jedinica za proučavanje vlasti u Škotskoj, "Checks and Balances in Single Chamber Parliaments", § 3.8.

⁹⁷ Murray, Bezruki, Ferrell i Hughes, "Speeding Transformation", str. 7. Prema izvještaju:

Svi članovi moraju steći upotrebljiva znanja o konceptima na kojima će odbor stalno raditi. Na primjer, članovi Odbora za financije moraju razumjeti pojmove poput: odbici, krediti, imovina i pasiva... Slično tome, članovi Odbora za reviziju provedbe moraju razviti razumijevanje koncepata poput kriterija, uvjeta, učinka i uzroka. Moraju biti u mogućnosti procijeniti da li ili ne određeni tipovi mjera provedbe koje predlaže vlada uistinu služe najvažnijim čimbenicima.

Ibid., str. 36.

⁹⁸ Zajednički Odbor za organizaciju Kongresa, "Konačni izvještaj – Organizacija Kongresa", Izvještaj Senata 103-215, sv. 2 i izvještaj Predstavničkog doma 103-413, sv. 2, 103. Kongres, Prva sjednica; prosinac 1993, str. 27. Citirano u Bach, "Incentives and Opportunities for Oversight", str. 5. Procjena iz 2000. godine bilježi da "protupožarni alarm" i stranački nadzor i dalje truju Kongres. "In Congress, GOP [Republican] Leadership Take on Oversight", *Washington Post*, 28.07.2000, str. A23.

⁹⁹ Matthew Paris, "The Corridor of Power: Parliamentary Committees Are At Last Setting the Westminster Agenda", londonski *Times*, 26.lipanj 1998., str. 32. Citirano u Shaw, "Non-ministerial leadership in the British House of Commons", str. 507. Priznavajući važnost i nužnost odbora, Norton upozorava da oni mogu odvlačiti pažnju s jednako važnog Doma. Stoga on savjetuje da se naponi za osnaživanje odbora ne čine nauštrb Doma. "Strenghtening Parliament", str. 20-21.

¹⁰⁰ Vidi primjerice, "Functions of the Committee of Public Accounts", House of Oireachtas, Irska. Dostupno na: <http://www.irlgov.ie/committees-99/frame.htm>.

¹⁰¹ Susan R. Benda i Allan Green, *Guidebook for Implementing Legislative Programs* (Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs, 2000), str. 38.

¹⁰² 5. travanj 1996.

¹⁰³ Philip Norton, "Introduction: Parliament Since 1960", u Mark Franklin i Philip Norton, ur., *Parliamentary Questions* (Oxford: Clarendon Press, 1993), str. 2. Čak i u Bosni i Hercegovini, zemlji u kojoj su dobro poznati problemi vladanja, zastupnička pitanja omogućavaju ambicioznim zastupnicima propitivati vladine postupke. NDI-jevi promatrači uočili su u travnju 2000. da je Socijaldemokratska partija "očito naročito dobro pripremljena s istražnim materijalom i da je bila u mogućnosti preispitati vladin izvještaj". "Sarajevski izvještaj o parlamentarnom programu," 16. travanj 2000.

¹⁰⁴ Frears, "The French Parliament", str. 34.

¹⁰⁵ Stephen Terravecchia, direktor NDI-ja u Gani, "Demokracija i nadgledanje rada državne uprave; treća sjednica ganskog parlamenta, 1999", *Dopis USAID-ju*, 29. veljače 2000., str 4-5.

¹⁰⁶ Odbor ima 25 članova, a predsjedava mu član većinske stranke (činjenica koja ga, prema riječima samog predsjedavajućeg, ometa u nastojanjima). Dopredsjednik je član manjinske stranke. Članove imenuje Odbor za imenovanja, kojem predsjedava predsjednik parlamenta. Prema važećem poslovniku, bilo koji zastupnik ima pravo tražiti jamstvo od ministra tijekom "aktualnog vremena". Odbor sakuplja sva dana jamstva. Ministrima se daje obavijest o pitanjima koja će im Odbor postaviti. Nadležni ministar pozvan je prisustvovati sastancima te dati usmeni izvještaj o napretku po pitanjima danih jamstava. Sva pitanja moraju dobiti odgovor u roku od tri (3) mjeseca. Odbor tada dostavlja izvještaj parlamentu prije nego li završi sjednica na kraju godine. Izvor: Izvještaj o NDI-jevoj misiji proučavanja parlamenta u Gani, 12-16. lipanj 2000. Indijski Dom naroda također ima Odbor za vladina jamstva. Opis je dostupan na: <http://alfa.nic.in/committee/p33.htm>.

¹⁰⁷ Stephen Terravecchia, direktor NDI-ja u Gani, 1. rujan 2000.

¹⁰⁸ "Questions: House of Representatives Factsheet No.1", (Canberra, Australia: House of Representatives Chamber Research Office, 1998), str. 1. Dostupno na: <http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fs01.htm>.

¹⁰⁹ "Kanada", u George Kurian, ur. *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, str. 127.

¹¹⁰ "Questions to the Federal Government". Dostupno na: <http://bundestag.de/btengver/orga/itembus5.htm>.

¹¹¹ "House Members Seek to Question President", *Jakarta Post*, 20. svibanj 2000.

¹¹² Johan Hamels, NDI-jev predstavnik na terenu, bivši belgijski zastupnik u pokrajinskom parlamentu te jedan od osnivača Stranke zelenih u Flandriji – Belgija.

¹¹³ Helen Irwin, Andrew Kennon, David Natzler i Robert Rogers, "Evolving Rules", u Franklin i Norton, ur. *Parliamentary Questions*, str. 63.

¹¹⁴ Kanadski je parlament pokušao učiniti pitanja i odgovore preciznijima ograničavajući pitanje na 30 sekundi, a odgovor na 35. Na ovaj način može se postaviti više pitanja u datom vremenskom razdoblju. Sue Barnes, "Governance Structures and the Democratic Process", str. 5.

- ¹¹⁵ Sheryl Gillan, "Governance Structures and the Democratic Process", str. 5.
- ¹¹⁶ "Questions: House of Representatives Factsheet No.1", str. 4.
- ¹¹⁷ J.A.G. Griffith, Michael Ryle i M.A.J. Wheeler-Booth, *Parliament: Funkctions, Practices and Procedures* (London, Sweet & Maxwell, 1999), str. 374.
- ¹¹⁸ Memorandum NDI-ja, "Izveštaj sa seminara o odnosima između zakonodavne i izvršne vlast", 22. travanj 1999., jemenski Zastupnički dom.
- ¹¹⁹ Wiatr, "The Role of Intra- and Extra Parliamentary Opposition", str. 2.
- ¹²⁰ Izjašnjavanje o povjerenju vladi nije ograničeno samo na parlamente. Povremeno ih premijeri koriste u vlastite svrhe. Vidi John D. Huber, "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", *The American Political Science Review*, sv. 90, br. 2 (lipanj 1996), str. 269-282.
- ¹²¹ Uzeto izravno iz Poslovnika kanadskog Donjeg doma, § 6(c).
- ¹²² Laver i Shepsley, *Cabinet ministers*, str. 3.
- ¹²³ Istraživanja potvrđuju ovaj nesrazmjer – medijsko praćenje parlamenta opalo je zadnjih godina, kako su moći izvršne vlasti rasle. Vidi Ralph Negrine, *Parliament and the Media: A Study of Britain, Germany and France* (London: Cassell/RIIA, 1998).
- ¹²⁴ Detalji o galeriji dostupni na: <http://www.house.gov/house/mediagallery.htm>.
- ¹²⁵ Frank Elbe, "Art. 67 – The Constructive Vote of No Confidence: How do Coalition Governments Survive", *German News* (svibanj 1997) Dostupno na: <http://www.germanembassy-india.org/news/may97/04gn05.htm>.
- ¹²⁶ Olson, *Democratic Legislative Institutions*, str. 51, 80.
- ¹²⁷ U Poljskoj je potrebno da 15% zastupnika podnese zahtjev za izglasavanjem individualnog nepovjerenja. Wiatr, "The Role of Intra- and Extra Parliamentary Opposition", str. 3.
- ¹²⁸ Međutim, izvještaj upozorava da takav program ne bi smio zamijeniti potrebu za stalnim službenicima koji rade isključivo za Nacionalni savjet (NCOP). Murray, Bezruki, Ferrell i Hughes, "Speeding Transformation", str. 70-71.
- ¹²⁹ Gavin Drewry, "The Parliamentary Ombudsman" u *World Encyclopedia of Parliaments and Legislature*, str. 829. Zanimljivo je da savezna vlada SAD nema instituciju pučkog pravobranitelja. Međutim, različite savezne agencije i mnoge američke države ustanovile su neki tip pučkog pravobranitelja. Za dodatne informacije vidi United States Ombudsman Association (Udruga pučkih pravobranitelja Sjedinjenih Država). Dostupno na: <http://www.usombudsman.org>.
- ¹³⁰ *Parliaments of the World*, str. 924.
- ¹³¹ Christopher Pick, "Ombudsman in Britain" (London, Foreign and Commonwealth Office, 1994), str.3.
- ¹³² Iván Székely, "Hungarian Official Promotes Access to Government", *Public Management Forum*, sv.2, br.1 (1996), str. 8.
- ¹³³ "How Parliament Works: Cheks and Balances" (Auckland, New Zealand: Decisionmaker Publications, 1997). Dostupno na: <http://www.webnz.com/finalert/decisionmaker/parliament/page13.html>.

¹³⁴ "Review of the Auditor-General's Report", Joint Committee of Public Accounts and Audit (Canberra: Parliament of Australia, 1998). Dostupno na: http://www.aph.gov.au/house/committee/jpaa/auditor_generals/audrev.htm.

¹³⁵ Politika GAO-a jest da jednako odgovara svim članovima Kongresa, bez obzira na stranačku pripadnost. "About the U.S. General Accounting Office: Organization and Mission: Audits and Evaluations" (nedatirano). Dostupno na: <http://www.gao.gov/about.gao/aboutgao.htm#1>.

¹³⁶ Izjava Billa McColluma, predsjednika Pododbora za pitanja kriminaliteta, "Hearing on Security Breaches at Secure Federal Agencies", 25. svibanj 2000. (<http://www.house.gov/judiciary/mcco0525.htm>). "Istraživanje pokazalo propuste u osiguranju na aerodromima, u Pentagonu, FBI-ju: GAO službenici koristili lažne policijske značke", *Washington Post*, 25. svibanj 2000, str. A2. Izvršna vlast također provodi brojne provjere u vlastitim operacijama. Na primjer, mnogi odjeli izvršne vlasti u SAD imaju ured glavnog inspektora koji istražuje navode o prijeveri, gubitku ili zloupotrebi u odjelnim programima. Ovi uredi podnose godišnje izvještaje Kongresu, ili posebne izvještaje za posebna pitanja ili skandale. Vidi na primjer: "Audit of Allegations Concerning the Veteran's Affairs Office of Congressional Affairs" [Report # 99-00055-12]. Dostupno na: <http://www.va.gov/foia/err/standard/request/ig.html>. Vidi također, "VA's Congressional Office Assailed", *Washington Post*, 19. siječanj 2000., str. A21. U sličnom slučaju, Australija je ustanovila dodatnog glavnog inspektora radi nadzora obavještajnih i sigurnosnih odjela, u prvom redu radi tajnovitosti njihova posla. "The Inspector-General of Intelligence and Security (IGIS)". Dostupno na: http://www.igis.gov.au/fs_about.html.

¹³⁷ Za informacije o škotskom ministru za parlament, vidi: <http://www.scotland.gov.uk/who/whip.asp>.

¹³⁸ Dopis NDI-ja, 22. travanj 1999. Još jedan primjer suradnje između izvršne i zakonodavne vlasti može se naći u Kanadskom odjelu Ministarstva obrane za parlamentarna pitanja. Dostupno na: http://www.dnd.ca/admpol/org/dg_coord/d_parl_e.htm.

¹³⁹ Mnoga zakonodavna tijela utemeljena na westminsterskom modelu postavljaju nadležne ministre u *ad hoc* odbore. ("Stalni" odbori u Ujedinjenom Kraljevstvu). Ovi odbori su privremeni i stvoreni za rješavanje točno određenog dijela zakonodavstva.