

Niz istraživanja zakonodavstva

Dokument 2

Komisije u zakonodavnim tijelima

Raspodjela rada

- ◆ Vrste komisija
- ◆ Sastanci komisija
- ◆ Saslušanja komisija
- ◆ Članstvo i rukovodstvo komisija
- ◆ Osoblje komisija

NDI se zahvaljuje National Endowment for Democracy (Nacionalni finansijer za demokraciju) koji je obezbijedio sredstva za ovaj *Niz istraživanja zakonodavstva*. Osim toga, NDI se zahvaljuje slijedećim osobama koje su znatno doprinijele pripremi ovog drugog dokumenta u okviru *Niza istraživanja zakonodavstva*: profesori David Olson i David Close, kao i zakonodavni službenici koji su na raspolaganje stavili informacije potrebne za komparativne grafikone u prilogu. Autor ovog dokumenta je Susan R. Benda, Viši program oficir za demokratsko upravljanje, NDI.

Za dodatne informacije o NDI-ovim programima upravljanja kontakt osobe su: Thomas O. Melia, Susan R. Benda ili Marissa Brown, u The National Democratic Institute for International Affairs, 1717 Massachusetts Avenue, N.W., 5 sprat, Washington, D.C. 20036. Telefon: (202) 328-3136, Fax: (202) 939-3166, e-mail: demos@ndi.org; Internet: <http://www.ndi.org>

Za dodatne informacije o NDI-ovim programima u Bosni i Hercegovini, molimo da kontaktirate Francesca Binda, NDI Sarajevo, Branilaca Sarajeva 45/II, Sarajevo, BiH. Telefon/Fax: (071) 214-665. E-mail: ndisar@bih.net.ba.

© Sva prava kopiranja ima National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 1996. Sva prava su zadržana. Dijelovi ovog dokumenta mogu biti prepisani i/ili prevedeni u nekomercijalne svrhe pod uslovom da se NDI-u oda priznanje kao autoru dokumenta i pošalje mu se kopija bilo kakvog prijevoda.

Sadržaj

Zašto komisije?	1
Vrste komisija	3
<i>Stalne komisije i ocjena zakonodavstva</i>	3
<i>Ad Hoc zakonodavne komisije</i>	5
<i>Varijacije</i>	5
<i>Nadgledne komisije</i>	7
Koliko komisija, koliko članova?	9
Sastanci komisija: Pravljenje rasporeda i donošenje odluka	11
Sastanci komisija: Otvorenost za javnost	12
Saslušanja komisija	13
Članstvo i rukovodstvo komisija	14
Osoblje komisija	14
Zaključak	18
Dodatak	19
Tabela 1: Komisije	21
Tabela 2: Prisustvovanje sastancima komisija	24
Tabela 3: Predsjedavajući i osoblje komisija	29
Tabela 4: Sastanci komisija	36
Tabela 5: Uloga komisije u zakonodavnom procesu	40
Zaključne napomene	44

Zašto komisije?

Gotovo sva demokratska zakonodavna tijela ovise o tome da komisije provode njihovo poslovanje. Komisije su manje grupe zakonodavnih službenika kojima je dat zadatak, ili privremeno ili trajno, da ispituju pitanja detaljnije nego što bi to mogao puni sastav.

- ◆ Komisije zakonodavnim tijelima omogućavaju da simultano obavljaju niz važnih funkcija koje se inače uopće možda ne bi niti obavljale. Ova pitanja mogu uključivati: detaljne ocjene predloženih zakona; nadgledanje aktivnosti nadležnih institucija; ispitivanje i izvještavanje o pitanjima politike; i specijalna istraživanja.
- ◆ Aktivnosti komisije se obavljaju po manje formalnim pravilima nego što je to procedura kojom se rukovode sva zakonodavna tijela (plenarno ili govorničko zasjedanje). Članovi komisije mogu o svim pitanjima diskutovati neformalno i razviti odnos sa kolegama u komisiji koji predstavljaju druge partije. Ovo stvara kolegijalno okruženje u kojem se vrlo ekspeditivno može doći do kompromisa u manje važnim pitanjima i tehničkim poboljšanjima u zakonodavstvu.
- ◆ Članovi komisije postaju ovlašteni za pitanja u okviru nadležnosti njihovih komisija i u skladu sa tim se prema njima odnose i njihove kolege u zakonodavstvu, predstavnici medija i javnost. Članstvo u komisiji stoga znači uspostavu rukovodstva u okviru zakonodavnih tijela i transparentnost u javnosti.
- ◆ Komisije koje održavaju javne sastanke, time omogućavajući prisustvovanje građanstvu i medijima, obrazuju građane o važnim političkim pitanjima, vjerovatnim posljedicama datih prijedloga i o demokratskom procesu. Otvoreni sastanci omogućavaju komisiji da obezbijedi razumijevanje u javnosti i izgradi podršku za kasnije odluke zakonodavnih tijela.
- ◆ Komisije koje održavaju javna saslušanja daju priliku akademskim, poslovnim i nevladinim stručnjacima da prezentuju svoja viđenja. Postoje dvije vrste saslušanja: saslušanja na kojima se vrši ocjena koliko su zvaničnici primijenili ranije usvojene zakone (nadgledanje) i saslušanja na kojima se razmatraju i ocjenjuju nacrti zakona. U bilo kojem od ova dva slučaja, vanjski stručnjaci daju svoj doprinos u smislu vrijednih informacija i smjernica za daljnje razmatranje i rad komisije.

Većina nacionalnih zakonodavnih tijela obuhvata komisije; vrste komisija, njihove dužnosti i njihova važnost variraju. Bivši predstavnik SAD-a James Shannon je na konferenciji o ulozi komisija u zakonodavnim tijelima Malavija, održanoj 1995., dao slijedeći komentar:

Širom svijeta postoji trend što većeg oslanjanja na komisije koje bi trebale da provode rad parlamenta, a najveći razlog za ovaj trend jeste briga oko efikasnosti. Veliki su zahtjevi za modernim parlamentom, a kompletan sastav parlamenta nije u mogućnosti da razmatra sve detalje koji su potrebni za izvršavanje propisne funkcije zakonodavnog tijela.¹

Na jednoj strani spektra nalazi se Kongres SAD-a, u kojem stalne (permanentne) komisije obavljaju osnovne funkcije razmatranja predloženih zakona - bez obzira da li ih je predložio predsjednik ili neki drugi član - i nadzor nad aktivnostima nadležnih institucija. Na drugoj strani se nalazi britanski parlament, u kojem *ad hoc* (privremene) komisije obavljaju samo letimičan pregled nacrti zakona, a stalne komisije imaju ograničenu nadglednu funkciju. U sredini - koja sadrži većinu - nalaze se zakonodavna tijela, kao što su ona u Njemačkoj i Švedskoj, u kojima su stalne komisije aktivne u zakonodavnom procesu, ali nisu važne kao komisije američkog Kongresa. (Dodatak sadrži pet grafikona sa informacijama o

konkretnim funkcijama komisija i pravila bazirana na podacima prikupljenim 1995. iz 20 zakonodavnih tijela.)

Kako objasniti varirajuću ulogu komisija u različitim zakonodavnim tijelima? Jedan od odgovora leži u odnosu između važnosti komisije u zakonodavnom tijelu i važnosti političkih partija u toj istoj instituciji. Što su jače i discipliniranije političke partije u zakonodavnom tijelu, to je uloga komisija slabija. Osim toga, nadmoćnost samog zakonodavnog tijela *vis-à-vis* izvršnog odjela se odražava u relativnoj važnosti komisija zakonodavnog tijela. Zakonodavna tijela koja igraju centralnu ulogu u procesu donošenja zakona obično imaju razvijenije i aktivnije komisije; zakonodavna tijela koja se povinuju glavnom izvršnom činovniku, bez obzira da li je to premijer koji je izabran iz svojih redova ili posebno izabrani predsjednik, obično imaju slabije komisije.

Parlamenti u Westminsterskoj tradiciji rijetko imaju moćan sistem stalnih komisija. Jedan autor je zaključio da je ova konvencija u suprotnosti sa osnovnom ulogom zakonodavnih tijela u parlamentarnom sistemu:

Utjecaj parlamenta na funkcionera se obično ne odražava kroz odbijanje, mijenjanje i odobravanje predloženih zakona od strane parlamenta, nego kroz zastrašujući efekat lošeg publiciteta koji je rezultat parlamentarnog ispitivanja i debate. Argument protiv jakih parlamentarnih komisija je to što one u drugi plan stavljaju razlike među partijama i daju moć "neodgovornim" komisijama umjesto "odgovornoj" vladi.²

Autori komparativne analize komisija u zakonodavnim tijelima su došli do sličnog zaključka da se parlamenti sa jakom partijskom kohezijom (*npr.* parlamenti Velike Britanije i Kanade) suočavaju sa "velikim brojem prepreka na putu do jakog sistema komisija. Vlada ne želi da komisije postanu centri donošenja odluka niti konkurenti izvori moći."³ U parlamentarnim sistemima, nadležna ministarstva su odgovorna za nacрте većine, ako ne i svih, zakona. U predsjedničkim sistemima, s druge strane, u kojima se zvaničnik direktno bira na određeni period i njegov ostanak na funkciji ne zavisi od zakonodavne većine, sami zakonodavni službenici su autori znatnih izmjena koje karakteriziraju većinu zakona - i koje povremeno uzrokuju veto od strane predsjednika. Ipak, u gotovo svim zemljama u kojima je vršeno istraživanje, faza rada komisija je preduslov za usvajanje zakona. (Vidi Dodatak.)

Vrste komisija

Komisije u pravilu spadaju u dvije kategorije: stalne i *ad hoc*. Većina zakonodavnih tijela koja imaju stalne komisije čija su nadležnost nacрти zakona (*npr.* predloženi zakoni) mogu i zaista i imenuju *ad hoc* komisije za istraživanje konkretnih pitanja. *Ad hoc* komisije prestaju postojati kada su ispunile svoje svrhu i one obično, kompletnom sastavu ili javnosti, podnose izvještaj koji sadrži njihove nalaze i zaključke. Zakonodavna tijela koja imaju dva doma mogu takođe imenovati stalne ili privremene zajedničke komisije sa predstavnicima oba doma, koje treba da izvrše ocjenu pitanja od opće i stalne važnosti ili da uklone razlike u zakonima koje su usvojila oba doma.

Stalne komisije i ocjena zakonodavstva

Stalne komisije se obično imenuju za period trajanja zakonodavnog tijela (tj. dok se ne izabere novo zakonodavno tijelo). Ove komisije su specijalizovane prema predmetnim pitanjima i često su paralelne nadležnim ministarstvima ili agencijama. Stepenn specijalizacije se razlikuje od jednog zakonodavnog tijela do drugog. S obzirom da u istoj komisiji provedu određeni vremenski period, članovi stalne komisije obično steknu pozamašno iskustvo u pitanjima koja su u okviru nadležnosti njihove komisije.

Američki Kongres je organizovan na principu stalnih komisija koje igraju važnu ulogu u zakonodavnom procesu. Komisije američkog Kongresa se smatraju jačim od komisija u okviru bilo kojeg drugog zapadnog zakonodavnog tijela.⁴ 1885. politički znanstvenik i budući američki predsjednik Woodrow Wilson je opisao Kongres kao skup komisijskih baronija, a kongresnu vladu kao “vladu stalnih komisija Kongresa.”⁵

Stalne komisije za određena pitanja u okviru američkog Kongresa određuju bitne (i manje bitne) odluke koje oblikuju nacrt zakona prije nego što on bude dostavljen na razmatranje kompletom domu. Komisije imaju široku ovlast da usvajaju izmjene i dopune i prave nove nacerte zakona, i upravo ona verzija zakona koju pripremi komisija se dostavlja na razmatranje kompletom sastavu. Iako članovi komisije mogu imati različite tačke gledišta u kontroverznim pitanjima, komisija članovima pruža priliku da dođu do kompromisa koji pomiruje pristrasne razlike.

Zakone obično mora razmotriti nadležna komisija (komisije) prije nego što oni mogu biti dostavljeni Senatu na glasanje. Predsjedavajući komisija, od kojih su svi članovi većinske partije, kontrolišu rad komisije i razmatranje izmjena i dopuna zakona. Oni imaju pravo da zanemare zakon na taj način što ga neće dati na razmatranje komisiji, i time mogu spriječiti da se o njemu glasa.

U slučaju kada se članovi ne mogu dogovoriti o nacrtu zakona, komisija pristupa glasanju o izmjenama i dopunama zakona; ovi glasovi se često daju prema partijskoj liniji. Nakon razmatranja, mijenjanja i dopunjavanja i glasanja o odobravanju zakona, komisija dostavlja izvještaj u kojem objašnjava svoje viđenje zakona, kao i izmjena i dopuna. Ovi izvještaji takođe uključuju i dio u kojem se daje viđenje onih koji su imali drugačije mišljenje (tj. onih koji se nisu složili sa prijedlozima komisijske većine). Obično je verzija zakona koju pripremi komisija, a ne originalni nacrt zakona, verzija koju razmatra kompletni sastav. Predsjedavajući komisije i najviši član komisije iz manjinske partije (poznat pod nazivom “rangirani manjinski član”) obično vode debatu za govornicom o zakonu koji je dostavila komisija i često imaju suprotna viđenja određenih pitanja u okviru zakona ili u pogledu zakona u cjelini.

Ad hoc zakonodavne komisije

Neka zakonodavna tijela imenuju *ad hoc* komisije radi ocjene nacerta zakona. Ove *ad hoc* komisije se sastaju radi razmatranja zakona i njihovog odbacivanja; stoga, članovi *ad hoc* komisija ne moraju stjecati znanja ili iskustvo u predmetnim pitanjima u zakonima koje ocjenjuju.

Britanski parlament se oslanja na *ad hoc* komisije u ocjeni nacerta zakona. U parlamentu i zakonodavnim tijelima koja su organizovana prema modelu britanskog

parlamentarnog sistema (*npr.* kanadski, indijski i irski parlamenti) postoji "drugo čitanje" zakona na plenarnoj sjednici, na kojoj članstvo debatira o općim principima zakona. Nakon ove debate, dom glasa o slanju zakona na razmatranje od strane komisije. *Ad hoc* komisije ne mogu vršiti izmjene koje su u suprotnosti sa principima zakona. Umjesto toga, komisije često usvajaju izmjene i dopune koje su predstavili ministri u vladi. Ove izmjene i dopune su obično tehničke prirode: "U praksi, njihova sposobnost da mijenjaju i utječu na sadržaj mjera je ograničena ... Rezultat je to da zakoni obično iz komisija izlaze nedirnuti."⁶

Britanske zakonodavne komisije imaju "malo prilike da pripreme i glasaju o alternativnim odredbama", jer je sastav partije proporcionalan snagama u domu, a disciplinu partije u svrhu podržavanja zakona nameće ministar koji je dao prijedlog.⁷ *Ad hoc* parlamentarne komisije se organizuju kako bi odrazile suparničku prirodu Parlamenta kojim dominiraju partije, a debate u komisijama se obično odvijaju prema partijskoj liniji. Zakonodavne komisije nisu važne u Parlamentu kao što su u američkom Kongresu, u kojem vođe komisija vode debatu za govornicom. U Parlamentu "debatu za govornicom vodi ministar i glasnogovornik isturene opozicije [manjine]."⁸

Relativna slabost *ad hoc* zakonodavnih komisija britanskog Parlamenta je u velikoj mjeri posljedica parlamentarnog sistema u kojem su vođe većinske partije u zakonodavnom tijelu članovi kabineta vlade. Ovi ministri u kabinetu dominiraju zakonodavnim procesom u okviru komisija i na plenarnim sjednicama. Kabinet stoga ima znatnu kontrolu nad Parlamentom, a komisije igraju ograničenu ulogu u procesu donošenja zakona.

Varijacije

Francuska narodna skupština, koja je opisana kao ona koja ima osobine i američkog predstavničkog doma i britanskog donjeg doma parlamenta, ima stalne komisije sa specijaliziranim nadležnošću.⁹ Ipak, komisije Narodne skupštine imaju ograničenu moć u "donošenju odluka"; komisije ne mogu revidirati svrhu vladinih zakona i mogu vršiti samo tehničke modifikacije vladinih zakona. S obzirom da komisije svoj izvještaj cijelom domu moraju dostaviti u roku od tri mjeseca, one ne mogu spriječiti da se na Skupštini glasa o zakonu. Osim toga, komisije nemaju dovoljno vremena da u potpunosti ispituju prijedloge vlade. Prije Ustava iz 1958. Narodna skupština je sadržavala 20 komisija, organizovanih na bazi predmetnih pitanja, koje su "predstavljale veoma moćne prepreke" aktivnostima vlade: "Ustavom iz 1958. [Peta republika] željela se drastično umanjiti moć komisija, i to sa kompletne kontrole zakonodavnog procesa, na savjet koji se daje domu u vezi sa stavom koji treba zauzeti u pogledu zakona kao cjeline, kao i pojedinih klauzula."¹⁰ Danas je broj stalnih komisija Narodne skupštine, koje imaju relativno malu ovlast, smanjen na šest i one se opisuju kao nešto značajnije od "komponenti zakonodavne tekuće transportne trake."¹¹

Njemačke komisije su važnije u zakonodavnom procesu nego što su to francuske (ili britanske) i više nalikuju komisijama američkog Kongresa. U **njemačkom Bundestagu** (federalni dom) komisije ne mogu odbacivati zakone i ne koriste svoju moć za istraživanje i prikupljanje informacija baš agresivno; ipak, one snose glavnu odgovornost za parlamentarne aktivnosti, koriste svoje moći za izmjene i dopune zakona i kako bi funkcionisale kao "odgovorni kritičari vlade."¹² "Komisije su nezamjenjiva pogonska snaga Bundestaga, mašinerija kroz koju mora proći veći dio posla."¹³

U **kanadskom Donjem domu**, sveobuhvatan sistem stalnih specijaliziranih komisija postoji paralelno sa vladinim ministarstvima. Sistem komisija je prošao kroz velike promjene 1968: članstvo u komisijama je smanjeno na najviše 20 članova; komisije su bile ovlaštene da zasjedaju bez obzira da li Dom zasjeda, a komisijama je dozvoljeno da znatne ovlasti delegiraju podkomisijama.¹⁴ Osim toga, prema reformama, većina vladinih zakona je automatski morala biti predana komisijama nakon drugog čitanja, radi istraživanja pitanja politike (po nalogu Doma).¹⁵ Iako je kanadski sistem komisija atipičan za parlamentarni model, komisije su mnogo manje moćne nego što se to može zaključiti na osnovu njihove formalne dužnosti.¹⁶

Uprkos ovim reformama, komisije su u kanadskom Donjem domu i dalje ostale neefektivne; one ne igraju važnu ulogu ni u analiziranju vladinih zakona niti u nadgledanju vladine politike. Jedan od razloga njihove nemoći leži u načinu na koji se biraju predsjedavajući komisija: vlada, putem svog vođe Doma, bira predsjedavajućeg komisije iz većinske partije.¹⁷ Kao takvi, predsjedavajući komisija nisu spremni da provode istragu ili drže vladu odgovornom na bilo koji drugi način. Umjesto toga, pozicije predsjedavajućeg komisije su prerasle u "mjesto za odobravanje i regrutovanje za unapređivanje vladinih sljedbenika."¹⁸ U osnovi, biti predsjedavajući komisije nije baš prestižan položaj, što doprinosi kratkim boravcima na tom položaju; mali broj predsjedavajućih ostaje na položaju duže od dvije godine. Slabosti komisije doprinosi i slaba posjećenost i veliki broj izmjena u članstvu komisije.¹⁹

Mađarska Narodna skupština, zakonodavno tijelo sa jednim domom, ima 12 stalnih komisija koje su organizovane uglavnom kako bi odražavale strukturu vlade i koje su važna komponenta zakonodavnog procesa. Iako se od komisija traži da rade na zakonima koji su im dostavljeni, oni takođe daju prijedloge zakona i dostavljaju prijedloge o izmjenama i dopunama. Komisije Narodne skupštine mogu tražiti od vladinih službenika i fizičkih lica da svjedoče i dostave potrebnu dokumentaciju. U ranim 1990.-tim članovi Narodne skupštine su u nekoliko navrata pokušali da prošire područje djelovanja komisija osnivanjem novih komisija; iako su ovi napori bili bezuspješni, oni se smatraju "dokazom da članovi smatraju [komisije] izvorom utjecaja i sredstvom uz pomoć kojeg se mogu otvoreno i javno koncentrirati na konkretno problematično područje."²⁰

Na **Tajlandu**, nacrt zakona ne mora biti ocijenjen od strane komisije prije razmatranja od strane kopletnog doma. U slučaju da Narodna skupština imenuje *ad hoc* komisiju koja treba da izvrši ocjenu nacrt zakona, komisiji se daje određeni vremenski period u okviru kojeg komisija treba da ocijeni nacrt i u skladu sa tim pripremi izvještaj. Tajlandske komisije su neobične zbog toga što se u njima mogu naći i vanjski stručnjaci, kao i članovi skupštine.

U **Jordanu**, gdje kralj i kabinet igraju vodeću ulogu u predlaganju i određivanju zakona na dnevnom redu, četiri stalne i osam *ad hoc* komisija Predstavničke skupštine igraju veoma malu ulogu. Nacrte zakona priprema zvaničnik i šalje ih komisiji na pregled, prije razmatranja na plenarnoj sjednici. Nadležni ministar kabineta daje komisiji objašnjenje prijedloga, a članovi komisije mogu zatražiti dodatno objašnjenje. Iako komisija može, s vremena na vrijeme, predložiti ministru promjene koje bi se mogle uključiti kao "prijateljske" izmjene i dopune, skupštini su potrebne dvije trećine glasova da usvoji bilo kakve izmjene i dopune koje ministar odbije da prihvati.

Nadgledne komisije

Osim razmatranja i izvještavanja o nacrtima zakona, komisije ispituju i implementaciju zakona od strane izvršnih odjela, znači vrše djelatnost koja se naziva "nadgledanje" ili "parlamentarna kontrola." U američkom Kongresu, kao i u većini zakonodavnih tijela, komisija koja ima nadležnost nad zakonima koji se tiču određene agencije ima i nadležnost da nadgleda aktivnosti te agencije. Na primjer, pravne komisije američkog Kongresa razmatraju zakonsku regulativu koja se tiče zločina i ostalih pitanja koja su u vezi sa pravom i nadgleda aktivnosti Odjela za pravdu (Ministarstva pravde). S druge strane, u britanskom Parlamentu, *ad hoc* komisije razmatraju nacрте zakonodavnih dokumenata i odabiru komisije koje, paralelno vladinim ministarstvima, obavljaju funkciju nadgledanja.

Komisije američkog Kongresa igraju važnu ulogu u razmatranju aktivnosti izvršnog odjela. Nadgledanje komisije je način na koji Kongres "nadgleda administraciju i efektivnost programa koji su usvojeni kao zakoni;" nadgledanje često uključuje saslušanja na kojima zvaničnici izvršnih odjela svjedoše o napredovanju i problemima koji su u vezi sa programom koji se razmatra.²¹ Komisije mogu tražiti od zvaničnika izvršnih odjela da prezentuju svjedočenje i pripreme dokumentaciju, ali one vrlo rijetko moraju posezati za formalnim metodama, jer izvršni odjel obično saraduje za Kongresom. Ova tradicionalna saradnja između izvršnih odjela i komisija zakonodavnog tijela vjerovatno ima svoje korijene u tome što Kongres ima "moć da kontroliše troškove." Kongres, ili konkretnije komisije kojima se delegiraju pitanja trošenja sredstava, moraju ovlastiti i odobriti sva sredstva za operacije izvršnih odjela.

Odabirne komisije u britanskom Donjem domu mogu biti imenovane kako bi razmotrile konkretno pitanje ili redovno osnovane od sjednice do sjednice kako bi se pozabavile pitanjima koja su od stalne važnosti. Ove komisije imaju ovlaštenje da vrše istragu o aktivnostima izvršnih odjela, ali ne vrše razmatranje zakonodavnih dokumenata. Godine 1979. Donji dom je organizovao 12 odabirnih komisija sa zadatkom sa ispitaju svjedoke, prikupe dokaze, održe javna saslušanja i zasjedanja i pripreme izvještaje. Iako su moći odabirnih komisija ograničene - nemaju formalne moći, osim da pošalju po "osobe, papire i knjige," ne uključujući u to vladine - one su prilično efektivne u informiranju javnih debata o politici i aktivnostima vlade.²²

Kao komentar na važnu nadgledničku funkciju komisija, bivši predstavnik James Shannon je rekao da:

Komisije mogu igrati važnu ulogu u razmatranju i ocjeni aktivnosti ministarstava u kabinetu... Odnos između komisija i parlamentarnih ministarstava ne mora biti antagonističan. U stvari, odnos je više sistem razmjene informacija i o političkim i o administrativnim pitanjima... i baziran je na zajedničkoj potrebi.²³

Komisije obavljaju i istražiteljsku funkciju, ili kao dio odgovornosti za nadgledanje ili zato što je zakonodavno tijelo organizovalo komisiju prvenstveno radi istraživanja kontroverzije. Međutim, Shannon je naglasio da su te dvije funkcije diskretne i da bi trebale i ostati takve.²⁴ Ove *ad hoc* komisije obično izdaju svoje izvještaje o svojim nalazima i zaključcima po završetku svog rada i nakon toga se rasformiraju.

Koliko komisija, Koliko članova?

Većina zakonodavnih tijela imaju neke stalne komisije, a prema nekim ustavima zakonodavna tijela su obavezna da imenuju konkretne komisije. Većina ustava daje ovlaštenje zakonodavnom tijelu da imenuje komisije, ili u okviru stalnih odredbi zakonodavnog tijela (*tj.* pravila procedure) da nadopunjuje komisije koje su imenovane ustavom.

Broj komisija varira od jednog zakonodavnog tijela do drugog. Iako zakonodavna tijela sa većim brojem članova imaju relativno veći broj komisija od onih sa manjim brojem članova, neka od velikih zakonodavnih tijela imaju relativno mali broj komisija. NDI je izvršio usporedbu članova zakonodavnog tijela sa brojem komisija u 11 zakonodavnih tijela: broj članova doma se kretao od 120 do 662, a broj komisija od 6 do 38:

Članstvo i stalne komisije u odabranim zakonodavnim tijelima, 1995 (od najvećeg do najmanjeg doma po broju članova)

Dom	Članova	Stalne komisije
Njemački Bundestag	662	24
Francuska Narodna skupština	577	6
Indijski Dom naroda	545	18
Japanski Dom	511	20
Američki Donji dom	435	19
Tajlandski Donji dom	360	15
Rumunska Komora zamjenika	341	14
Kanadski Donji dom	295	20
Argentinski Donji Dom	254	38
Portugalska Narodna skupština	230	12
Senegalska Narodna skupština	120	11

Iako u pravilu veći domovi imaju veći broj komisija, postoje izuzeci od tog pravila. Na primjer, relativno mali **argentinski Donji dom** (254 člana) ima više komisija (38) nego sedam drugih zakonodavnih tijela koja imaju više članova; dok, sa druge strane, francuska Narodna skupština (577 članova) ima samo šest komisija.

Veličina komisije može uticati na njenu mogućnost da razvije ekspertizu i da funkcioniše efikasno i efektivno. Na primjer, šest komisija **francuske Narodne skupštine** (sa 72 do 144 člana u svakoj) su “prevelike i neupotreblljive za razvoj stvarne ekspertize.”²⁵ Studija iz 1994 o odbrambenim komisijama je pokazala da je “veličina komisija zaista ključna za njihovu efektivnost,” i “da je većina komisija efikasna i da može funkcionirati sa

članstvom od 13 do 25 članova." Vršeći istragu i u uspostavljenim i u demokratskim zakonodavnim sistemima u razvoju, autori studije su objasnili da bi:

[Komisije] sa manjim brojem članova trebale teoretski lakše dolaziti do sporazuma u vrijeme izvještavanja i istraživanja, čime njihove odluke postaju jednoglasne. Jednoglasnost je od velikog značaja kada komisije žele da utiču na donošenje odluka. Za komisije sa većim brojem članova je vjerovatnije da će se suočiti sa problemima u prihvatanju dogovora. Veća je vjerovatnoća da će velike komisije izazvati plenarne podjele i rasprave.²⁶

Izvještaj iz jula 1995., *Konsolidiranje parlamentarne demokracije u Namibiji*, je dao zaključak da je u kontekstu komisija - što manje to bolje. Autori tog izvještaja, radna grupa članova **namibijskog Parlamenta**, predložila je smanjenje broja članova komisije na šest do devet članova, jer "je vjerovatnije da će manje, dobro posjećene komisije biti više, a ne manje efektivne."²⁷

Zakonodavna tijela obično zahtijevaju da svaki predstavnik bude član barem jedne komisije, a neka zakonodavna tijela ograničavaju broj komisija kojih jedan predstavnik može biti član. Od 20 zakonodavnih tijela koja su obuhvaćena istraživanjem, 10 njih je ograničilo broj komisija kojih jedan predstavnik može biti član (od jedne do tri komisije, u zavisnosti od zakonodavnog tijela). Od ukupnog broja zemalja koje su obuhvaćene istraživanjem, zakonodavna tijela u devet od njih (Argentina, Kanada, Njemačka, Mađarska, Indija, Irska, Japan, Namibija i Velika Britanija) ne ograničavaju članstvo na samo određen broj komisija.

Iako komisije obavljaju niz važnih funkcija, čini se da postoji tačka u kojoj više ne mora značiti i bolje. Stručnjaci koji su razmatrali sistem komisija u SAD-u su zaključili da je, između ostalih problema, Kongres imao previše komisija i podkomisija da bi funkcionirao efektivno. (U 1993. Donji dom je imao 22 stalne komisije i 118 podkomisija; Senat je imao 17 stalnih komisija i 86 podkomisija.) U izvještaju iz 1993., koji je izdala Zajednička komisija za organizaciju američkog Kongresa, izveden je zaključak da se hitno mora izvršiti reforma sistema komisija koji postoji već gotovo pedeset godina:

Postojeći sistem je jednostavno previše haotičan. Preveliki broj komisija se bori za pristup govornici i vrijeme predstavnika. Ovlasti komisija mogu biti iracionalne, jer neke komisije imaju preuzak, a neke preširok fokus. Mnogi zakoni se u isto vrijeme predaju na razmatranje u nekoliko komisija, što često dovodi do ogorčene međusobne borbe.²⁸

Od 29 reformi predloženih u izvještaju, četiri reforme, za koje su viši članovi kongresa smatrali da su najvažnije, odnosile su se na obuzdavanje sistema komisija. Četiri bitna prijedloga su bili: smanjenje preklapanja ovlasti među komisijama, ograničavanje članstva predstavnicima na najviše dvije stalne komisije i dvije podkomisije svake stalne komisije, smanjenje broja podkomisija i ograničavanje članstva senatorima na najviše šest stalnih komisija i podkomisija.²⁹

Sastanci komisija: **Pravljenje rasporeda i donošenje odluka**

Učestalost sastanaka komisije i vrijeme njihovog održavanja varira od sistema do sistema. U nekim zakonodavnim tijelima, komisije se mogu sastajati samo u dane ili u vrijeme kada nije zakazana bilo kakva plenarna debata (to znači, kada samo zakonodavno tijelo ne zasjeda). Ovo je pravilo, ili opća praksa, u argentinskom Senatu, bugarskoj Narodnoj skupštini, indijskom Vijeću država, japanskom Domu vijećnika, rumunskom Domu zamjenika i tajlandskom Senatu. Ovaj raspored osigurava da plenarna glasanja ne ometaju sastanke komisije.

U ostalim zemljama, komisije se sastaju bez obzira da li je u toku plenarna sjednica. Ovo liberalnije pravilo se primjenjuje u britanskom Gornjem domu, kanadskom Donjem domu, francuskom Senatu, namibijskoj Narodnoj skupštini, portugalskoj Narodnoj skupštini, rumunskom Senatu i američkom Donjem domu i Senatu. U ovim zakonodavnim tijelima, komisije prave prekide svojih sastanaka, kako bi članovi prisustvovali glasanju koje se odvija na zasjedanju koje se odvija paralelno sa sastancima komisije.

Odluke koje donosi komisija se uglavnom donose većinom glasova kada postoji kvorum (koji se određuje pravilima). U mnogim zakonodavnim tijelima, glasanje u komisijama je manje formalno od onoga na plenarnim sjednicama i glasovi se daju dizanjem ruke. Neke komisije dozvoljavaju glasanje u ime nekog drugog; član komisije koji koji pretpostavlja da će biti odsutan, može se dogovoriti sa kolegom da on da njegov ili njen glas. Jedna od promjena u američkom Donjem domu je to da je pravilima iz 1995. ukinuta mogućnost glasanja u ime nekog drugog u komisijama ovog Doma.

Sastanci komisija: **Otvorenost za javnost**

Komisije se vode kombinacijom pravila procedure svakog doma (stalne odredbe) i pravilima funkcioniranja svake komisije. U nekim slučajevima, državni ustav uključuje i odredbe koje se tiču postojanja i/ili funkcioniranja komisija zakonodavnih tijela.

Na pitanje da li bi sastanci komisije trebali biti otvoreni za javnost se može odgovoriti na osnovu ustava zemlje ili pravila procedure zakonodavnog tijela. U nekim ustavima se ističe da sastanci komisije moraju biti otvoreni za javnost, što znači da građani i predstavnici štampe mogu prisustvovati. U drugim zemljama, iako se to ne zahtijeva ustavom, sastanci komisija su otvoreni za javnost, u skladu sa pravilima procedure zakonodavnog tijela ili pravilima komisije. Zakonodavna tijela koja sastanke svojih komisija otvaraju javnosti uključuju argentinska, kostarikanska, mađarska i američka tijela. Neka zakonodavna tijela, uključujući njemačka, indijska, namibijska i senegalska, rutinski (ili prema pravilima ili u skladu sa praksom) drže zatvorene sastanke. Čak i zakonodavna tijela u kojima su sastanci komisija obično otvoreni za javnost, imaju odredbe koje komisijama dozvoljavaju da po potrebi održavaju zatvorene sastanke, na primjer, kako bi se zaštitila privatnost ili nacionalna sigurnost.

Otvoreni sastanci komisija omogućavaju građanima da blisko prate debatu (ili direktno ili putem vijesti) o pitanjima od javnog interesa i da čuju šta pojedini članovi

komisije govore i kako glasaju o zakonima koji čekaju na usvajanje. Sa druge strane, prisustvo javnosti i medija na otvorenim sastancima može ograničiti slobodu govora članova komisije ili brzo postizanje kompromisa, a koji bi izgledali drugačije na zatvorenom sastanku. Prema podacima iz istraživanja iz 1986. koje je obuhvatalo 82 zakonodavna tijela, 49 njih je uvijek ili obično održavalo zatvorene sastanke komisija, 12 ih je održavalo i otvorene i zatvorene sastanke, a 21 tijelo je uvijek ili obično održavalo otvorene sastanke.³⁰ Veliki broj komisija zakonodavnih tijela omogućava javnosti pristup dokumentima (*tj.* pisanom sažetku ili zapisniku) sa sastanaka i sjednica komisije; ovi dokumenti se često i objavljuju.

J.P. Kubwalo, član Parlamenta Malavija, opisao je komisije kao “tačku pristupa” za učešće građana u zakonodavnom procesu. Kubwalo je naglasio važnost dobro publikovanog otvorenog sastanka komisije:

Prihvatljiva praksa u demokratskoj uspostavi je da komisije održavaju otvorene sastanke. Zbog toga je potrebno publikovati ove sastanke putem radija, novina i plakata. Obavještenja koja sadržavaju detaljan dnevni red moraju biti objavljena i publikovana u dobrom trenutku, najmanje jednu ili dvije sedmice prije nego što sastanak treba da bude održan.³¹

Saslušanja komisija

Osim održavanja poslovnih sastanaka, komisije nekih zakonodavnih tijela održavaju javna saslušanja radi prikupljanja informacija o zakonima koji čekaju usvajanje ili kontroverznim pitanjima u vezi sa politikom ili radi nadgledanja aktivnosti koje provodi vlada u okviru svojih ovlaštenja.

Javna saslušanja imaju višestruku svrhu. Ona su sredstvo kojim zakonodavno tijelo može zatražiti ekspertizu i mišljenje drugih sektora društva. Na javnim saslušanjima, članovi komisije čuju širok spektar viđenja, uključujući mišljenja: zvaničnika izvršnih odjela, nezavisnih pravnih ili akademskih stručnjaka, predstavnika poslovnih interesa, sindikalnih udruženja i nevladinih organizacija, i građana pojedinaca na koje može uticati pitanje o kojem se raspravlja. Iako neka zakonodavna tijela svojim komisijama daju ovlaštenje da pojedince prisile (javno i/ili privatno) da prisustvuju i svjedoče, to ovlaštenje se rijetko koristi, jer potencijalni svjedoci obično vjeruju da će svjedočenje na saslušanju poslužiti njihovim interesima i zbog toga ih nije potrebno prisiljavati.

Saslušanja takođe obezbjeđuju i forum za razmjenu ideja. Članovi komisije svjedocima postavljaju pitanja o njihovim funkcijama i tvrdnjama, i sa njima ulaze u diskusiju koja se proteže od generalnih pitanja do konkretnih problema. Saslušanja komisija takođe građane upozoravaju na aktivnosti zakonodavnih tijela i obrazuju ih o aktuelnim pitanjima. Na kraju, objavljeni dokumenti sa saslušanja predstavljaju trajan zapis o debati i o informacijama koji su komisiji dostavljeni u vezi sa tom temom. Iako je američki Kongres dobro poznat po svojoj tradiciji održavanja javnih saslušanja, i druga zakonodavna tijela sve više smatraju ovaj mehanizam sve korisnijim za pribavljanje informacija, objavljivanje javnih debata i privlačenje pažnje javnosti. U novouspostavljenim demokratskim zakonodavnim tijelima, zvaničnici moraju aktivno pomagati u stvaranju sistema kojim se javnost poziva na učestvovanje. Kao što ističe Kubwalo:

Vanjsko mišljenje se mora zatražiti, kako bi komisija i Parlament, prije usvajanja zakona, mogli razgovarati i razmotriti prednosti i nedostatke zakona, te kako bi zakon mogao uticati na narod ili određeni dio populacije ... Komisijama mora preći u naviku da stupaju u kontakt sa organizacijama, ministarstvima i ljudima koji vladaju tehničkim saznanjima ... [Osim toga.] postoji potreba da se kod ljudi, putem obrazovanja građanstva i javnih saslušanja, stvori osjećaj za njihovo pravo da ih se sasluša.³²

Članstvo i rukovodstvo komisija

Pristrasni sastav komisija obično odražava relativnu snagu različitih partija koje su predstavljene u potpunom zakonodavnom tijelu. Na primjer, ovaj princip distribucije se primjenjuje u komisijama njemačkog Bundestaga, koje, koliko god je to moguće, prate snage parlamentarnih grupa; većinska partija (ili koalicija) kontroliše komisije Bundestaga. Ovo pravilo - da bi sastav parlamentarnih komisija trebao odgovarati nivou podrške koju je svaka partija dobila na izborima - se takođe primjenjuje u komisijama koje se osnivaju u okviru zakonodavnih tijela u Bugarskoj, Kanadi, Francuskoj, Njemačkoj, Mađarskoj, Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama.

I jedna i druga opcija generalno određuju dodjelu komisijskih zadataka malim partijama. U Francuskoj, manje partije nemaju svoje predstavnike u komisijama: partije moraju imati barem dvadeset zastupnika u Narodnoj skupštini da bi mogle dobiti komisijski zadatak. U Portugalu, iako zamjenici ne mogu učestvovati u radu više od dvije komisije, grupama manjih partija se dozvoljava da imenuju svog predstavnika u maksimalno tri komisije. U El Salvadoru se malim partijama dodjeljuje mjesto u svakoj komisiji; ako partija ima samo jednog člana, taj član učestvuje u radu svih komisija.

Različiti su sistemi određivanja rasporeda predsjedavajućih između partija zastupljenih u zakonodavnom tijelu. U američkom Kongresu većinska partija predsjedava svim komisijama. U njemačkom Bundestagu, omjer Predsjednika komisija se raspoređuje proporcionalno zastupljenosti svake partije u Bundestagu. U Portugalu, kao u Njemačkoj, sastav komisija mora odražavati zastupljenost partija u parlamentu, iako nisu svi predsjedavajući komisija pripadnici većinske partije. S druge strane, u britanskom Parlamentu - osim Komisije javnih računa - predsjedavajući svih komisija su iz redova većinske partije.

Osoblje komisije

Struktura osoblja u komisijama (čiji se članovi često nazivaju savjetnicima ili 'stručnjacima') u znatnoj mjeri varira od jednog zakonodavnog tijela do drugog. Neka zakonodavna tijela nemaju profesionalnog osoblja u komisijama; druga imaju veliko brojno osoblje kojem se dodjeljuje znatna odgovornost. Kvantitet i kvalitet osoblja u komisiji obično odražavaju relativnu važnost komisijskog sistema za zakonodavno tijelo. Na primjer, tamo gdje su komisije od centralne važnosti (kao u američkom Kongresu) komisije su prepune kvalifikovanih profesionalaca, koji imaju znatnu ekspertizu i ovlasti. S druge strane, u zakonodavnim tijelima gdje su komisije manje važne ima manje osoblja koje uglavnom obavlja administrativne funkcije, što ne iznenađuje.

Svaka od 19 stalnih komisija u američkom Donjem domu je zakonom ovlaštena za unajmi 18 stručnih saradnika i 12 administrativnih pomoćnika.³³ Manjinska partija u Domu kontroliše više od jedne trećine profesionalnog i administrativnog osoblja.³⁴ (U Senatu, broj osoblja komisije koji se dodjeljuje manjinskoj partiji je u skladu sa brojem manjinskih članova u svakoj komisiji.)³⁵ Pravila Doma dozvoljavaju svakom od predsjedavajućih podkomisija i rangiranom manjinskom članu da imenuju najmanje jednog člana osoblja: moguće je unajmiti dodatno osoblje u podkomisijama, ali se to osoblje mora unajmiti u okviru sredstava predviđenih za osoblje cijele komisije.³⁶ Osim "regularnog" osoblja komisije, član može dodijeliti lično osoblje da radi na komisijskih pitanjima (*npr.* "saradničko osoblje"), komisije mogu dobiti dodatno finansiranje za "istražno" ili "privremeno" osoblje, a trima najvažnijim komisijama se obezbjeđuju sredstva za dodatno osoblje.³⁷

Komisije američkog Kongresa su prepune stručnog osoblja, koje obično ima široke odgovornosti i značajan uticaj:

Većina profesionalnog osoblja u komisijama je dobro obrazovana (većina ih ima post-diplomski stepen obrazovanja) i u svoj posao donose profesionalnost i politiku. U nekoliko slučajeva, oni su najveći stručnjaci za politiku u tom polju, u okviru ili izvan vlade. Osim administrativnih zadataka na organizovanju sastanaka i saslušanja i rukovođenju papirologijom koja je u vezi sa zakonodavnim procesom, članstvo komisije utiče na stavljanje na dnevni red odluka o istragama, pregovara u ime komisije i predsjedavajućeg, i radi na formiranju koalicija u komisiji, u domu i na razgovorima. Pomoć stručnog osoblja mogu dati Predsjedavajućem komisije ili podkomisije prednost nad konkurentima u zakonodavnoj politici.³⁸

Osoblje komisije takođe vrši važnu funkciju pomaganja Kongresu "da se natječe sa ekspertizom izvršnih odjela i da kritikuje tvrdnje o specijalnim interesima."³⁹ Međutim, neki posmatrači vjeruju da osoblje komisije "previše koristi svoju moć dok pregovaraju i donose nebrojene odluke o detaljima zakona u ime svojih šefova."⁴⁰

Nasuprot ovome, osoblje u komisijama u Kanadi je mnogo manje i predmet njihovih aktivnosti je daleko ograničeniji. **Kanadski Donji dom** dodjeljuje jednog službenika za svaku komisiju čije su dužnosti ograničene na organizovanje sastanaka, pozivanje svjedoka, organizovanje puteva i obradu potrebne papirologije.⁴¹ Službenici kanadskih komisija mogu povremeno pomagati u pripremi izvještaja komisije i davati savjete koji su u vezi sa komisijskom procedurom. Za razliku od svojih američkih kolega, oni obično ne sudjeluju aktivno u istragama, ne ocjenjuju dokaze niti pripremaju nacрте izvještaja komisije.⁴² Međutim, komisijama je dozvoljeno da unajme privremene profesionalne asistente (*npr.* konsultante) kako bi se pozabavili posebnim pitanjima. Rad komisije se povećava uslugama koje obavlja istražno osoblje sa parlamentarnom bibliotekom i političkim partijama.⁴³ Kanadski članovi parlamenta tvrde da osoblje u komisijama nije adekvatno; svjedoci na saslušanjima komisija se žale da su saslušanja gubljenje vremena i većinu odgovornosti prebacuju na osoblje komisije.⁴⁴ Stručnjak u kanadskom Parlamentu je zaključio da osoblje u komisijama ostaje na tako niskom nivou zato što "je to jedan od načina na koji kontrola od strane vlade, iako nevidljiva, jako onemogućava sposobnost parlamenta da istraži prijedloge o politici i da vladu proglasi odgovornom."⁴⁵ Nezadovoljavajuće stanje sa osobljem komisija nije samo uzrok, nego i odraz relativnog nedostatka uticaja komisija u kanadskom Donjem domu.

Studija iz 1993. o zakonodavnim tijelima Argentine, Bolivije, Brazila, Čilea i Hondurasa je otkrila da komisijama u svih pet latinoameričkih sistema nedostaje stručno osoblje: "Većina komisija ima samo jednog nepristrasnog profesionalca kojeg je zaposlio sekretarijat, kojem su pridruženi članovi koje odredi svaki od blokova partija koje su predstavljene u domu."⁴⁶

Na primjer, u **argentinskom Kongresu**, samo jedan član sekretarijata se dodijeljuje komisiji, a njemu se pridružuje osoblje koje upošljava partija, koje kontrolira dom ili rukovodstvo partije u komisiji.⁴⁷ "Rijetko osoblje u komisiji (pristrasnoj ili nepristrasnoj) prelazi broj od šest ljudi."⁴⁸ Osim toga, iako članovi argentinskog Kongresa imaju relativno veliko kongresno osoblje (od 1983. svakom zamjeniku je dozvoljeno da ima 23 zaposlena, a svakom senatoru 98 zaposlenih), ovo osoblje je "nedovoljno pripremljeno i neadekvatno financirano" da bi provodilo istrage o zakonima koje predlažu izvršni odjeli.⁴⁹

Nije samo slučaj sa komisijama da nemaju adekvatno osoblje. U **El Salvadoru i Meksiku**, na primjer, samo zakonodavno osoblje je lišeno profesionalne pomoći i sastoji se samo od sekretarica. Ako oni žele da provedu bilo kakvo zakonodavno istraživanje ili analizu, oni to moraju uraditi sami. Ovaj nedostatak objašnjava zašto komisije u meksičkom Senatu i Domu zamjenika - koje su dobro osnovane i organizovane prema uzoru na američki kongresni sistem komisija - "ne koriste svoju moć na isti način."⁵⁰

U Meksiku većina zamjenika i senatora imaju samo po nekoliko zaposlenih, uglavnom sekretarica. Zbog toga se meksički zakonodavni službenici oslanjaju na izvršne odjele kao izvor informacija, tumačenja i prijedloga o politici, umjesto na svoje i nezavisne izvore.⁵¹

Slično tome, u El Salvadoru "osim sekretarskog posla, zakonodavni službenici moraju sami vršiti bukvalno sva istraživanja, a većina njih ima i drugo zaposlenje."⁵² Neka zakonodavna tijela u latinskoj Americi, kao što su ona u Boliviji i Brazilu, su osoblje svojih ministarstava "pozajmili" kao osoblje svojih komisija. Iako je ovakva organizacija poboljšala pomoć koja je na raspolaganju komisijama, ovo može kompromitirati nezavisnost poslovanja zakonodavnog tijela.⁵³

Ostala novonastala demokratska zakonodavna tijela, kao što je **rumunski Parlament**, su se suočila sa sličnim nedostatkom profesionalnog osoblja na nivou komisija. U ljeto 1994. dostavljen je izvještaj da većina komisija Narodne skupštine i Senata ima samo po četiri člana, što uglavnom uključuje jednog stručnjaka za politiku i ostale članove osoblja koji obavljaju službeničke ili administrativne funkcije.⁵⁴

Na kraju, osoblje koje pomaže komisijama novog nacionalnog **juznoafričkog Parlamenta** se stalno povećava, i pred kraj 1995. je bio više nego duplo veći od svog ranijeg broja od 25 ljudi, tako da je narastao do broja od 60 zaposlenih. Parlamentarni "Komisijski odjel" pomaže Predsjedavajućima i članovima svih parlamentarnih komisija i u administrativnim i u proceduralnim aktivnostima i to čine nepristrasno.⁵⁵ Osoblje je dodijeljavano na rad u konkretne komisije tek kada je parlament povećao broj osoblja u komisijama. Ranije je jedan član osoblja (ili službenik) pružao pomoć većem broju komisija - ponekad čak i četirima komisijama. Komisijski odjel nadgleda u kojoj mjeri službenici prisustvuju sastancima komisija, distribuiraju podatke, održavaju vezu sa vladinim službama, daju proceduralne savjete, pružaju pomoć sa svjedocima i štampom, pomažu u nacrtima zakona i izvještaja, prave zapisnike sa sastanaka i izvršavaju ostale administrativne funkcije. Osoblje koje je unajmljeno da radi sa komisijama su profesionalci, od kojih je većina na

univerzitetima studirala pravo. Osim toga, Komisijski odjel svom osoblju obezbjeđuje detaljne smjernice o organizovanju sastanaka komisije i izvršavanju zadatka osoblja za vrijeme i nakon sastanaka komisije.

Zaključak

Zakonodavne komisije obavljaju veliki broj funkcija i zakonodavnim tijelima pružaju mogućnost povećane efikasnosti i ekspertize. Komisije omogućavaju zakonodavnim tijelima da blisko analiziraju nacрте zakona i nadgledaju vladine programe, i mogu javnosti dati priliku da učestvuje u zakonodavnom procesu. Iako broj, vrsta, veličina i funkcija komisija varira od jednog zakonodavnog tijela do drugog, komisije su sve važnija komponenta efikasnih zakonodavnih tijela. Zakonodavne komisije - posebno u novonastajućim demokratijama - omogućavaju zakonodavnim tijelima da se aktivno uključe u upravljanje državom.

Zaključne napomene

1. National Democratic Institute for International Affairs, Organizacija parlamenta: *Uloga komisija i partijskih zvaničnika - Seminar NDI-a u Magochiju, Malawi, jun 1995* (Vašington: National Democratic Institute for International Affairs, 1995.), 12.
2. C.E.S. Franks, *Kanadski Parlament* (Toronto: štampao Univerzitet u Torontu, 1987.), 163.
3. John D. Lees i Malkolm Shaw, *Komisije u zakonodavnim tijelima: Komparativna analiza* (Durham, N.C.: štampao Univerzitet Duke, 1979.), vii
4. *Isto*, vii
5. Wilsonova karakterizacija američkog Kongresa kao skupa komisijskih baronija se navodi u Ronald Petersovom djelu *Govornik* (Vašington: Kongresni kvartalnik, 1994.), 11; citat je uzet iz Gerhard Loewenbergovih i Samuel C. Pattersonovih *Komparacija zakonodavnih tijela* (Lanham, MD: Američka univerzitetska štamparija, 1979.), 130.
6. Philip Norton, *Britanska uprava*, 2. Izdanje (Njujork: Longman Publ. Group, 1991.), 296.
7. David M. Olson, "Komparativni zakonodavni proces u demokratskim sistemima" (Dokument pripremljen za Međunarodnu školu političkih nauka, Talinn, Estonija, oktobar 1991.), 32.
8. Norton, *Britanska*, 296, 67.
9. William Safran, *Francuska uprava* (Njujork: Longman Publ. Group, 1991.), 170.
10. Jean Blondel, *Vlada Francuske*, 4. Izdanje (Njujork: T.Y. Cromwell Co., 1974.), 163-164.
11. Safran, *Francuska*, 171.
12. David P. Conratt, *Njemačka uprava*, 5. Izdanje (Njujork: Longman, 1993.), 136.
13. Nevil Johnson, "Komisije u zapadnonjemačkom Bundestagu" u Leesovom i Shawovom *Komisije*, 141.
14. C.E.S. Franks, *Kanadski Parlament* (Toronto: štampao Univerzitet u Torontu, 1987.), 161.
15. *Isto*
16. *Isto*, 163.; Franks je zabilježio da je Kanada neobična među parlamentarnim zakonodavnim tijelima u usvajanju ovakvog sistema komisija.
17. *Isto*, 165.
18. *Isto*
19. *Isto*

20. Gabriela Ilonszki, "Od sistematične promjene do konsolidiranja: Mađarsko zakonodavno tijelo - Institucija koja traži uloge" u *Radnom dokumentu o komparativnim zakonodavnim studijama*, Lawrence D. Longley, Istraživački komitet zakonodavnih specijalista (Appleton. WI: Međunarodno udruženje političkih nauka, 1994.), 266.
21. Jerrold Zwirn, "Saslušanja kongresnih komisija," *Pregled vladinih publikacija 7A* (1980.); 454.
22. Norton, *Britanska*, 304.
23. National Democratic Institute, *Uloga komisija i partijskih zvaničnika*, 13.
24. *Isto*
25. Safran, *Francuska*, 170. Kako bi se odgovorilo na ovaj problem uspostavljene su "radne grupe", koje umnogome funkcionišu kao podkomisije.
26. Bruce George i Alison Graham, "Odbrambene komisije u demokratskim zakonodavnim tijelima i u onima u demokratizaciji" (Dokument prezentovan na seminaru parlamentarnih predavača i parlamentaraca, Berlin, 1994.), 12-13, 22.
27. Izvještaj Britanskog vijeća. *Dnevni red promjena: Konsolidiranje parlamentarne demokracije u Namibiji*. (Windhoek, Namibija: Narodna skupština republike Namibije, juli 1995.), 23. Jedan problem specifičan za namibijsku Narodnu skupštinu je to da ona ima 78 članova, od kojih je 40 ministara ili zamjenika ministara. Zamjenici ministara mogu biti članovi komisija, ali ne i ministri. Osim toga, opozicione partije imaju malo zastupnika (19) i imaju problema sa obezbjeđivanjem članova za neke komisije. Stoga ostaje mali broj zastupnika za obavljanje komisijskih aktivnosti. Izvještaj Britanskog vijeća: *Parlamentarna demokratija*, 21. i National Democratic Institute, *Uloga komisija i partijskih zvaničnika*, 15-16. Izjava Pashukeni Shoomea, zastupnika u Narodnoj skupštini, Vasington D.C.
28. Thomas E. Mann i Norman J. Ornstein, "Urednost? Izvještaj o napredovanju kongresne reforme" *Pregled Brookingsa* 12 (proljece 1994.): 42.
29. Richard Shapiro i Craig Shultz, *Raditi u Kongresu: Perspektiva osoblja* (Vašington: Fondacija kongresnog rukovodstva, 1994.), 51.
30. Interparlamentarna unija, *Parlamenti svijeta* (Ženeva: Interparlamentarna unija, 1986.). 678.
31. National Democratic Institute, *Uloga komisija i partijskih zvaničnika*, 21.
32. *Isto*
33. Steven S. Smith i Christopher J. Deering, *Komisije u Kongresu*, 2. Izdanje (Vašington: Kongresni kvartalnik, 1990.), 149. Prema pravilima Doma, dvije komisije, za odobravanja i budžet, mogu unajmiti onoliko asistenata, koliko oni smatraju da im je potrebno, pod uslovom da je obezbijeđeno finansiranje. *Isto*, 167. napomena 37. Nivo osoblja komisija u Domu je uspostavljen amandmanom iz 1974. na Akt reorganiziranja zakonodavstva iz 1970. kojim je odobreno šest profesionalnih asistenata i šest službeničkih asistenata. *Isto*, 149.
34. *Isto*

35. *Isto*
36. *Isto*
37. *Isto*, 149-150.
38. *Isto*, 148-49.
39. *Isto*, 148.
40. *Isto*
41. Franks. *Kanadski parlament*, 169.
42. *Isto*
43. *Isto*, 170.
44. *Isto*, 168.
45. *Isto*, 170.
46. Paul S. Rundquist i Clay H. Wellborn, "Izgradnja zakonodavnih tijela u latinskoj Americi". u *Komparativnim studijama zakonodavstva*, 393.
47. *Isto*
48. *Isto*
49. Gary W. Wynia, "Nova demokratija u Argentini: Predsjednička moć i zakonodavna ograničenja". u djelu *Zakonodavna tijela i nove demokratije u latinskoj Americi* (Boulder: Lynne Rienner Publ. 1995), 79. Wynia je takođe istakao da je pojava velikog broja osoblja lažna, jer osoblje u stvari ne posvećuje veliki dio svog vremena svojim poslovima: "Patronaža je bila osnovni cilj zapošljavanja u zakonodavnom procesu, a ne naporan posao za mnoge od njih." *Isto*
50. Roderic Camp, "Zakonodavno tijelo u Meksiku: Nedostatak ključnog demokratskog koraka?" u djelu *Zakonodavna tijela i nove demokratije*, 43.
51. *Isto*
52. Jose Z. Garcia, "Salvadorsko nacionalno zakonodavno tijelo" u djelu *Zakonodavna tijela i nove demokratije*, 43.
53. Rundquist i Wellborn, *Izgradnja zakonodavnih tijela*, 393.
54. John Anelli, *Osnovna procjena rumunskog Parlamenta*, (Vašington: Međunarodni republikanski institut, 1994.), 8. (Dokument koji je u arhivi NDI-a).
55. N.K. Bell, Komisijski odjel, "Predmet memoranduma: Cilj i funkcija sekcionog funkcionisanja komisija" u djelu *Nacionalni parlamentarni vodič za komisijske službenike*, (Kejptaun: Narodna skupština, 1995.), 3. (Dokument koji je u arhivi NDI-a).

Niz istraživanja zakonodavstva

National Democratic Institute for International Affairs (NDI) je neprofitna organizacija koja radi na ojačavanju i širenju demokratije širom svijeta. Oslanjajući se na globalnu mrežu dobrovoljnih stručnjaka NDI obezbjeđuje praktičnu pomoć građanskim i političkim vođama, unapređujući demokratske vrijednosti, praksu i institucije. NDI radi sa demokratama u svakom dijelu svijeta na izgradnji političkih i građanskih organizacija, sigurnom provođenju izbora i promoviranju učešća građanstva, otvorenosti i preuzimanju odgovornosti od strane vlade.

Efektivno demokratsko rukovođenje ovisi o profesionalnom, odgovornom i odgovarajućem zakonodavnom tijelu. Zakonodavni programi NDI-a podržavaju institucionalni razvoj zakonodavnih tijela, podržavaju veću uključenost javnosti u zakonodavni proces i promoviraju principe transparentnosti i preuzimanja odgovornosti u određivanju nacionalne politike.

Niz istraživanja zakonodavstva koji je proveo NDI je pripremljen kao odgovor na zahtjeve za sveobuhvatnim i komparativnim podacima o zakonodavnoj praksi, koje postavljaju zvaničnici koji širom svijeta rade u zakonodavstvu u demokratijama u razvoju. Iako se nadamo da *Niz istraživanja zakonodavstva* daje korisne ilustrativne podatke o mnogim sistemima širom svijeta, ni u kom slučaju to istraživanje nije potpuno, ni u onome što obuhvata, niti u detaljima o obuhvaćenim pitanjima. Svaki od pojedinačnih dokumenata koji čine *Niz istraživanja zakonodavstva* se bavi temom sa kojom se susreće većina novouspostavljenih demokratija. Dokumenti su pripremljeni prije svega za zvaničnike u zakonodavstvu tih zemalja, a nadamo se da će biti korisni i za nevladine organizacije i pojedince. Dokumenti koji su pripremljeni u okviru *Niza istraživanja zakonodavstva* uključuju primjere iz zakonodavnih tijela u Aziji, Africi, Evropi, Sjevernoj i Južnoj Americi i Pacifiku.

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

Peti sprat, 1717 Massachusetts Avenija, N.W. Vašington, D.C. 20036
(202) 328-3136 • Fax (202) 939-3166 • E-mail: demos@ndi.org
Internet: <http://www.ndi.org>

Dodatak



Tabela 1: Komisije

Država & Dom(ovi)	Br. stalnih komisija	Imenovanje članova komisija	Restrikcije na članstvo u više komisija
ARGENTINA Senat Dom Zamjenika	41 38 Dvodomni: 4	Oba doma: Moć delegata da naimenuje člana komisije do Predsjednika. Sastav proporcionalan jačini stranke .	Za oba doma: Ne
BUGARSKA Narodna Skupština	18	Sastav proporcionalan jačini stranke.	Ne više od 2.
KANADA Senat Donji Dom	13 20 Zajednička:3	Po selektivnim komisijama (9 članova se postavljaju na početku zasjedanja) Za stalne komisije: Prilikom usvajanja izveštaja inicijativne komisije; Za specijalne komisije, po domu	Ne
KOSTARIKA Parlamentarna Skupština	6	Sastav proporcionalan jačini stranke	Ne više od jedne stalne komisije
ELSALVADOR Parlamentarna Skupština	14	Sastav srazmjernan jačini stranke; Frakcija stranke odlučuje.	Ne
FRANCUSKA Senat Narodna Skupština	6 6	U oba doma: Sastav srazmjernan jačini stranke	U oba doma: Ne više od jedne stalne komisije

Dizajn pet tabela u ovom izvještaju sa oslanja na tabele sadržane u Inter parlamentarnoj uniji (IPU) 1986 iz uporedivačke studije parlamenata, i korištene su sa dozvolom IPU-a . Inter parlamentarna unija. *Parlamenti svijeta*.Knjiga 1. Drugo izdanje. New York: Činjenice o publikaciji. 1986. Sve informacije u ovim tabelama , osim označenih su ažurirane kroz parlamentarno istraživanje sprovedeno od strane Nacionalnog demokratskog instituta (NDI) u vremenu između decembra 1994 i maja 1995. Informacije sadržane u ovim tabelama su izvedene iz istraživanja NDI i obezbjedene su od strane Generalnih sekretara ili njihovog osoblja kroz parlamentarno istraživanje, osim gdje je drugačije naznačeno.

Država & Dom(ovi)	Br. stalnih komisija	Imenovanje članova komisija	Restrikcije na članstvo u više komisija
NJEMAČKA Federalna Skupština Federalno Vijeće	Selekcione : 24 Selekcione : 24	Oba doma: Sastav srazmjeran jačini stranke	Za oba doma: Ne
MAĐARSKA Narodna Skupština	Stalne: 11 Specijalne: 6	Sastav proporcionalan jačini stranke.	Ne
INDIJA Zastupnički Dom* Vijeće Države	12 9 Zajedničke komisije: 7 Povezani odjeli: 17 (Stalne komisije)	Za oba doma: Naimenovani ili izabrani od strane doma na osnovu donesene odluke ili nominovani od strane Predsjedavajućeg zvaničnika u sklopu pravila.	Za oba doma: Ne
IRSKA Senat Donji Dom	Selekcione komis. 2 3 Zajedničke komisije: 2	Za selekcione komisije doma, računajući na jačinu stranaka i nestranačkih grupa.	Oba doma: Ne
JAPAN Dom Vjećnika Zastupnički Dom	17 20	Za oba doma: Sjedišta su alocirana od strane predsjedatelja, srazmjerno jačini stranke	Redukovano na 2 stalne komisije. Najmanje 1 stalna komisija (ali oni iz drugih ureda mogu odbiti) Za specijalne komisije neograničeno
JORDAN Senat Dom Zamjenika	Stalne: 4 Privremene & Ad Hoc: 8	Izabrani tajnim glasanjem	Domovi: Ne više od 2.
NAMIBIJA Narodna Skupština	Stalne: 4	Nominovani od strane stranaka i objavljeni od strane Predsjedavajućeg	Ne

Država & Dom(ovi)	Br. stalnih komisija	Imenovanja članova komisija	Restrikcije na članstvo u više komisija
PORTUGAL Skupština Republike	Stalne: 12	Sastav srazmjeran jačini stranke	Reducirano na 2 stalne komisije, ili 3 ako je grupa isuviše mala da bi bila zastupljena u svakoj komisiji
RUMUNIJA Dom Zamjenika Senat	14 14 Zajedno u obavještajnoj komisiji: 1	Sastav srazmjeran jačini stranke i stranka odlučuje ko će biti u kojoj komisiji.	U oba doma: Redukovano članstvo na 2 komisije. Ako je neko član zajedničke obavještajne komisije tada ne može biti niti u jednoj drugoj.
RUSIJA Državna Duma Vijeće Federacije	23 13	Za oba doma: Sastav srazmjeran jačini stranaka	U oba doma: članstvo ne više nego u 1 komisiji
SENEGAL Narodna Skupština	11	Naimenovanje od strane skupštine prateći prijedloge grupe Predsjedavajućih	Za oba doma: Ne više nego u 1 komisiji
TAJLAND Zastupnički Dom* Senat	15 13	Za oba doma: Izabrani članovi na osnovu jačine stranke	Limitirano članstvo na 2 komisije. Limitirano članstvo u 1 komisiji

Država & Dom(ovi)	Br. stalnih komisija	Imenovanje članova komisija	Restrikcije na članstvo u više komisija
VELIKA BRITANIJA Donji Dom	30	Selekciona komisija nominuje stalne komisije i predlaže članove za 14 selektivnih komisija odjela za postavljanje od strane doma. Za druge selektivne komisije članstvo se postavlja od strane doma na prijedlog Vladinog redara nakon diskusija između stranaka	U oba doma: Nema
Dom Lordova	14 (sa 10 stalnih podkomisija)	Na osnovu prijedloga komisije za selekciju osim za crkvenu komisiju i za zajedničku komisiju za konsolidaciju zakonskih prijedloga, čiji članovi su predloženi od strane »starijeg« Lorda	Uobičajeno za 3 stalne komisije plus 1 selekciona komisija
SJEDINJENE DRZAVE Senat	Stalne: 16 Selekzione komisije: 3 Specijalne komisije: 1 Stalne: 19 Stalno selekzione: 2 Zajedničke: 4	U oba doma : članovi komisija izabrani od strane svakog doma srazmjerno jačni stranke	Ograničeno na 1 ili 2 sa izvjesnim izuzecima po stranačkim pravilima.
Zastupnički Dom			

Tabela 2: Prisustvovanje na sastancima komisija

Država & Dom(ovi)	Mogu li Vladini zvaničnici a) biti pozivani na sastanke komisije b) biti članovi komisija	Može li član parlamenta koji nije član komisije prisustvovati, govoriti na sastancima komisije	Pravo na pozivanje svjedoka	Pravo na zahtjevanje Vladinih dokumenata
ARGENTINA Senat Dom Zamjenika	U oba doma: a) Da b) Ne	Za oba doma: Nema pravila, ali uobičajena praksa je dozvoljavanje članu parlamenta da prisustvuje i govori	Za oba doma: Da	Za oba doma: Komisije mogu zahtijevati dokumente ali zahtjev može biti i odbijen.
BUGARSKA Narodna Skupština	a) Da b) Ne	Da, član parlamenta koji nije u isto vrijeme član komisije može prisustvovati i diskutivati ali ne može glasati	Da, ali više vezano za eksperte	Da
KANADA Senat Donji Dom	U oba doma: a) Da b) Ne	U oba doma: Oni mogu prisustvovati i govoriti sve dok drugačije ne bude određeno od strane doma	U oba doma: Da	Za oba doma: Da
KOSTARIKA Parlamentarna Skupština	a) Ne, ali se oni mogu saslušati c) Ne	Mogu prisustvovati ali mogu govoriti samo uz dozvolu Predsjednika	Ne	Da
EL SALVADOR Parlamentarna Skupština	d) Da e) Ne	Svaka komisija može usvojiti svoju unutrašnju praksu	Da	Da

Država & Dom(ovi)	Mogu li Vladini zvaničnici a) biti pozivani na sastanke komisije b) biti članovi komisija	Može li član parlamenta koji nije član komisije prisustvovati, govoriti na sastancima komisije	Pravo na pozivanje svjedoka	Pravo na zahtjevanje Vladinih dokumenata
FRANCUSKA Senat Narodna Skupština	U oba doma: a) Da b) Ne	Samo predlagač zakona ili amandmana koji se razmatraju, ili neki izvještač druge komisije koja razmatra isti zakonski prijedlog ili specijalni izvještač o finansijama, budžetu može prisustvovati i govoriti Da	Ne, ali konsultacije su moguće osim za istražnu komisiju, koja može pozvati svjedoka i uzeti svjedočenje pod zakletvom Ne, ali su konsultacije moguće	Za oba doma: Samo dokumente za javnost i to od strane istražne komisije i specijalni izvještač sa istražnim ovlaštenjima Finansijske komisije
NJEMAČKA Federalna Skupština Federalno Vijeće	a) Da b) Ne	Može prisustvovati ali i govoriti samo onda kada se diskutuje o zakonskom prijedlogu toga člana parlamenta	Da, ali samo istražna komisija; Ne za normalne selekzione komisije	Da
MAĐARSKA Narodna Skupština	a) Da b) Ne	Otvoreni: Može prisustvovati uz specijalnu dozvolu komisije. Zatvoreni: Samo ako je pozvan	Da	Da
INDIJA Vijeće Države Dom Naroda	U oba doma: a) Da, ali ne i ministri b) Ne	U oba doma: varira od komisije do komisije. Primičeni članovi ne mogu učestvovati u razmatranju ili glasanju	Za oba doma: Da	Za oba doma: Da ali se Vlada može pozvati na privilegiju kada je državni interes i sigurnost može biti oštećena

Država & Dom(ovi)	Mogu li Vladini zvaničnici a) biti pozivani na sastanke komisije b) biti članovi komisija	Može li član parlamenta koji nije član komisije prisustvovati, govoriti na sastancima komisije	Pravo na pozivanje svjedoka	Pravo na zahtjevanje Vladinih dokumenata
IRSKA Senat Donji Dom	U oba doma: a) Da, ako komisija ima moć da pozove osobu b) Ne	U oba doma: Da ako posebna ovlaštenja dozvoljavaju pozivanje	U oba doma: U ovome trenutku prisustvo je dobrovoljno, ipak parlament je pripreman da dozvoli prisiljavanje svjedoka da prisustvuju	Za oba doma: Da ako posebna ovlaštenja dozvoljavaju.
JAPAN Dom Vijećnika Zastupnički Dom	U oba doma: a) Da b) Ne	Mogu prisustvovati Mogu prisustvovati ali i ne govoriti ako nisu pozvani	U oba doma : Da	Za oba doma : Da
JORDAN Senat Dom Zamjenika	a) Da b) Ne	Ne, osim Predsjedavajućeg zvaničnika koji može prisustvovati i govoriti	Da	Da
NAMIBIJA Narodna Skupština	a) Da b) Ne	Na poziv ili zahtjev	Da	Da
PORTUGAL Vijeće Republike	a) njihovo prisustvo može biti zahtjevano b) Ne	Ne ukoliko nije autor nacrtu zakona prije komisije ili prije nego što komisija odobri	Da	Nema posebnih pravila ali generalno član parlamenta može zahtijevati dokumenta Vlade
RUMUNIJA Dom Zamjenika Senat	U oba doma: a) Da, sa određenim iznimkama za visoke Vladine zvaničnike b) Ne	U oba doma: Da ali ne mogu glasati	U oba doma: Mogu se pozivati ali nema zakonske obaveze da se odazovu	Za oba doma: Mogu zahtijevati ali nema zakonske prisile za pokazivanjem

Država & Dom(ovi)	Mogu li Vladini zvaničnici a) biti pozivani na sastanke komisije b) biti članovi komisija	Može li član parlamenta koji nije član komisije prisustvovati, govoriti na sastancima komisije	Pravo na pozivanje svjedoka	Pravo na zahtjevanje Vladinih dokumenata
<p>RUSIJA Državna Duma</p> <p>Vijeće Federacije</p>	<p>a) Da b) Ne</p> <p>a) Da b) Da, ako je Vladin zvaničnik zamjenik u vijeću</p>	<p>U oba doma: Mogu prisustvovati ali ne mogu govoriti.</p>	<p>U oba doma: Da</p>	<p>Za oba doma: Da</p>
<p>SENEGAL Narodna Skupština</p> <p>Zastupnički Dom</p>	<p>a) Oni se mogu konsultovati sa uz saglasnost relevantnog ministra b) Ne</p>	<p>Da, ali ne mogu glasati.</p>	<p>Da</p>	<p>Ne</p>
<p>TAILAND Senat</p> <p>Zastupnički Dom</p>	<p>a) Da uz dozvolu Predsjednika komisije b) Da, rezolucijom Senata</p> <p>a) Da b) Samo u ad hoc komisijama</p>	<p>Da, uz dozvolu Predsjednika komisije</p> <p>Oni koji podnose prijedlog ili amandman mogu prisustvovati. Osobe određene od strane ministra mogu posmatrati, zahtijevajući dozvolu Predsjednika komisije ako je u pitanju nacionalna sigurnost</p>	<p>U oba doma: Da</p>	<p>Za oba doma: Da</p>

Država & Dom(ovi)	Mogu li Vladini zvanici a) biti pozivani na sastanke komisije b) biti članovi komisija	Može li član parlamenta koji nije član komisije prisustvovati, govoriti na sastancima komisije	Pravo na pozivanje svjedoka	Pravo na zahtjevanje Vladinih dokumenata
VELIKA BRITANIJA Dom Lordova Donji Dom	a) Da b) Ne a) Da, u selektivnim komisijama ali ne u stalnim komisijama osim specijalnog ovlaštenja b) Ne	Da kada se svjedočenja uzimaju ali ne na savjetodavnim sastancima Mogu ali ne mogu govoriti	Da Da, većina selekcionih komisija	Da Da, većina selekcionih komisija
SJEDINJENE DRŽAVE Senat Zastupnički Dom	U oba doma: a) Da b) Ne	U oba doma: Mogu prisustvovati ali ne mogu govoriti osim uz dozvolu Predsjednika u komisijama Senata, ili uz dozvolu komisije doma	U oba doma: Da, i većinske i manjinske stranke imaju pravo da pozovu svjedoke po njihovom izboru	Za oba doma: Da

Tabela 3: Predsjednik i osoblje komisija

Država & Dom(ovi)	Naimenovanje Predsjednika komisije	Raspodjela Predsjednika između stranaka	Sekretarijati komisija	Funkcije sekretarijata: A) Administrativna B) Istraživačka C) Priprema dokumenata
ARGENTINA Senat Dom Zamjenika	U oba doma: Izabrani od članova svake komisije	U oba doma: Dodjela Predsjedničkih mjesta srazmjerno jačini stranke.	U oba doma: Svaka komisija imenuje sekretara. Administracija obezbjeđuje administrativnog sekretara, daktilografa i stenografa.	Za oba doma: A) Da B) Ne C) Ne
BUGARSKA Narodna Skupština	Na osnovu konsultacija sa političkim snagama	Predsjednik se bira u skupštini sa liste formulisane od svake stranke. Opozicione stranke mogu odbiti da nominuju predsjednika i da voljom većine im se dodjeli mjesto zamjenika predsjednika	1 tehnički sekretar i 1 ekspert plus konsultant u zavisnosti od budžeta komisije	A) Da B) Da C) Da
KANADA Senat Donji Dom	U oba doma: Predsjednici komisija se biraju od strane članova svake komisije	U oba doma: U principu, Predsjednik je član vladajuće stranke. U zastupničkom domu izuzetak je komisija o novčanim računima Vlade	Načelnik komisija i ogranak zatvorenog parlament odjela imenuje komisijskog pomoćnika, istraživački zvaničnik biblioteke se dodjeljuje komisiji na zahtjev	Za oba doma: A) Da B) Da C) Da
KOSTARIKA Parlamentarna Skupština	Predsjednik skupštine imenuje Predsjednika komisije	Nema	Svaka komisija ima priloženi sekretarijat privučen iz administrativnog osoblja skupštinskog personala	A) Da B) Da C) Ne

Država & Dom(ovi)	Naimenovanje Predsjednika komisije	Raspodjela Predsjednika između stranaka	Sekretarijati komisija	Funkcije sekretarijata: A) Administrativna B) Istraživačka C) Priprema dokumenta
EL SALVADOR Parlamentarna Skupština	Plenarni izbor	Dodjela Predsjedničkih mjesta shodno relativnoj jačini stranaka. Glavne stranke odlučuju u kojim komisijama će one imati Predsjednike	Svaka komisija ima 1 tehničkog asistenta i 1 sekretara	A) Da B) Da C) Da
FRANCUSKA Senat Narodna Skupština	U oba doma: Biraju se od strane svake komisije	Uskladeni pokušaji distribucije između političkih grupa Distribucija među grupama koje tvore parlamentarnu stranku	U oba doma: Za svaku komisiju stalni sekretarijat sastavljen od nekoliko osoba	U oba doma: A) Da B) Da C) Da
NJEMAČKA Federalna Skupština Federalno Vijeće	U oba doma: Postavke na osnovu dogovora između parlamentarnih grupa	U oba doma: Na osnovu relativnih jačina stranaka	U oba doma. Stalni sa 1 sekretarom i asistentom kao i sa pomoćnim osobljem ako je potrebno	Za oba doma: A) Da B) Da C) Da
MAĐARSKA Narodna Skupština	Plenarni izbor	Proporcionalno, ad hoc pregovarački	Stalni, nezavisni od komisije, uposljeni od parlamentarne administr.	A) Da B) Da C) Da

Država & Dom(ovi)	Naimenovanje Predsjednika komisije	Raspodjela Predsjednika između stranaka	Sekretarijati komisija	Funkcije sekretarijata: A) Administrativna B) Istraživačka C) Priprema dokumenta
<p>INDIJA Državno Vijeće</p> <p>Dom Naroda</p>	<p>U oba doma: Imenovanje između članova komisije podržavajući Predsjedavajućeg zvaničnika. Predsjedavajući zvaničnik je bivši Predsjednik neke od komisija</p>	<p>U oba doma: Generalno se čine naponi da se prilagodi max. br. stranaka i grupa proporcionalno jačini. Pa ipak postoji praksa po kojoj predsjednik komisije za Vladine račune je iz opozicije</p>	<p>U oba doma: Obezbjedeni shodno zahtjevima svake komisije. Sekretar doma je sekretar svim komisijama potpomognut zadničkim sekretarom</p>	<p>Ne primjenjivo</p>
<p>IRSKA Senat</p> <p>Donji Dom</p>	<p>U oba doma: Imenovani od svake komisije osim za zajedničku komisiju za koju se Predsjednik zajednički imenuje od strane Predsjednika oba doma i komisija na osnovu procedure i privilegije da oba doma imaju bivše Predsjednike komisija</p>	<p>U oba doma: Na osnovu dogovora unutar komisije ili većinskom odlukom</p>	<p>U oba doma: Obezbjeden od strane parlamentarnog osoblja</p>	<p>U oba doma: A) Da B) Da C) Da</p>

Država & Dom(ovi)	Naimenovanje Predsjednika komisije	Raspodjela Predsjednika između stranaka	Sekretarijati komisija	Funkcije sekretarijata: A) Administrativna B) Istraživačka C) Priprema dokumenata
JAPAN Dom Vijećnika Zastupnički Dom	U oba doma: Izabrani od članova komisije tog doma ili dom može delegirati nominaciju Predsjedavajućem zvaničnik za stalne komisije. specijalne komisije biraju svoje Predsjednike	Na osnovu relativne snage grupe odno relativnoj jačini stranaka. Glavne stranke odlučuju u kojim komisijama će one imati Predsjednike Praksa dodjeljuje vladajućoj stranci	U oba doma: Svaka komisija ima profesionalnog savjetnika i može povući osoblje parlamenta.	Za oba doma: A) Da B) Da C) Da
JORDAN Senat Dom Zamjenika	Biraju se od strane svake komisije	Nije aplikativno	Jedan sekretar za svaku komisiju	A) Ne B) Da C) Da
NAMIBIJA Narodna Skupština	Biraju se u komisiji	Zavisno od izbora	Civilni servis uključen	A) Da B) Da C) Da
PORTUGAL Skupština Republike	Biraju se u svakoj komisiji	Proporcionalno njihovoj jačini u skupštini	Generalno, civilni službenici obezbjeđeni od skupšt. komisijske službe 1 do 4 u zavisnosti od komisije	Za oba doma: A) Da B) Izuzetno C) Da
RUMUNIJA Dom Zamjenika	Za oba doma: Stranke biraju ali plenar ima pravo odbijanja	Za oba doma: Srazmjerno između parlamentarnih frakcija	Za oba doma: Zaposleni od Generalnih sekretara oba doma. Predsjednik komisije bira od ukupno. 1 do 3 po komisiji	Za oba doma: A) Da B) Da C) Da

Država & Dom(ovi)	Naimenovanje Predsjednika komisije	Raspodjela Predsjednika između stranaka	Sekretarijati komisija	Funkcije sekretarijata: A) Administrativna B) Istraživačka C) Priprema dokumenta
<p>RUSIJA Državna Duma</p> <p>Vijeće Federacije</p>	<p>Kompleksna situacija pregovaranja i mjerenja koja rezultira izbalansiranu distribuciju Predsjednika komisija između stranaka.</p> <p>Predsjednici i zamjenici birani od strane komisije. Samo se Predsjednik potvrđuje od strane cijelog Vijeće</p>	<p>Za oba doma: Predsjednici su raspoređeni na osnovu njihove jačine i zahtjeva stranaka gdje hoće da imaju Predsjednike.</p>		<p>Za oba doma: A) Da B) Da C) Da</p>
<p>SENEGAL Narodna Skupština</p>	<p>Biraju se od strane svake komisije</p>	<p>Proporcionalno njihovoj jačini u Skupštini</p>	<p>Član je izabrani sekretar. Komisija za ekonomske i finansijske odnose takođe postavlja Generalnog sekretara.</p>	<p>A) Da B) Ne C) Da</p>
<p>TAJLAND Senat</p> <p>Zastupnički Dom</p>	<p>Birani od svake komisije</p>	<p>Ne</p> <p>Članovi vladajuće stranke</p>	<p>Osooblje obezbjedeno iz Sekretarijata Senata</p> <p>Sekretara i ostale članove obezbjeđuje parlament</p>	<p>Za oba doma: A) Da B) Da C) Da</p>

Država & Dom(ovi)	Naimenovanje Predsjednika komisije	Raspodjela Predsjednika između stranaka	Sekretarijati komisija	Funkcije sekretarijata: A) Administrativna B) Istraživačka C) Priprema dokumenata
<p>VELIKA BRITANIJA Dom Lordova</p> <p>Donji Dom</p>	<p>Izabrani u domu ili u izostanku u komisiji</p> <p>Izabrani od strane svake komisije.</p>	<p>Nema stranačke distribucije</p> <p>Varira, neki se dodjeljuju konvencijom i to na stranačkoj osnovi</p>	<p>Referent i jedan ili više savjetnika shodno prilikama i sekretar.</p> <p>Referent, jedan ili više pomoćnika sekretar i na određeno vrijeme savjetnik-specijalist</p>	<p>Za oba doma: A) Da B) Do određene granice C) Da</p> <p>A) Da B) Da C) Da</p>
<p>SJEDINJENE DRŽAVE Senat</p> <p>Zastupnički Dom</p>	<p>Tradicionalno, članove komisije nominuje član sa najdužim stažom. Nominacija se ratificira u punom sastavu stranačkog kluba prije izbora po Senatskoj rezoluciji</p> <p>Formalno izabrani od doma ali nominovani od većinske stranke</p>	<p>U oba doma: Svi Predsjednici su članovi većinske stranke.</p>	<p>Stalne komisije: Raspon osoblja od 22 do 153.</p> <p>Broj osoblja varira od 30 do 140 sa prosječkom od oko 70 po komisiji</p>	<p>Za oba doma: A) Da B) Da C) Da</p>

Tabela 4: Sastanci komisija

Država & Dom(ovi)	Otvoreni i zatvoreni sastanci	Sastanci u toku zasjedanja doma	Sastanci van parlamenta	Kvorum za razmatranja
ARGENTINA Senat Dom Zamjenika	U oba doma: Generalno sastanci su otvoreni za javnost	Oba doma: Ne	Sastanci se moraju održavati u Kongresnim prostorijama Nema pravila	U stalnim komisijama: 3 ili 4 člana; za specijalne komisije : apsolutna većina Apsolutna većina, i nakon 30 minuta, 1/3 članstva (Budžetna i finansijska komisija 1/4). Na pratećim sastancima članovi mogu producirati nacrt manjinskog izvještaja i u slučaju kada kvorum nije zastupljen
BUGARSKA Narodna Skupština	Generalno, sastanci su zatvoreni za javnost, ali članovi javnosti mogu prisustvovati uz pozivnicu	U toku parlamentarne sesije ali ne u toku Plenarnih sastanaka	U većini slučajeva sastanci se održavaju u prostorijama van parlamenta, zbog nedostatka prostorija za sastanke u parlamentu	Predstavlja sastanak sa više Od 1/2 članova, ali ako nakon 30 min.kvorum nije prisutan sastanak se može održati sa prisutnim članovima ako je 1/3 članova prisutna
KANADA Senat Donji Dom	U oba doma: Oba slučaja, otvoreni i zatovorni	U oba doma: Sastanci i u toku zasjedanja doma i kada nema zasjedanja	Za oba doma: Da	4 Većina članova(osim u slučaju svjedočenja vlasti bez kvoruma)
KOSTARIKA Parlamentarna Skupština	Otvoreni osim ako nije drugačije odlučeno u komisiji	Ne		2 do 7 u zavisnosti od veličine . Većinske forme komisija .
EL SALVADOR Parlamentarna Skupština	Obično otvoreni	Ne	Da	Većina

Država & Dom(ovi)	Otvoreni i zatvoreni sastanci	Sastanci u toku zasjedanja doma	Sastanci van parlamenta	Kvorum za razmatranja
FRANCUSKA Senat Narodna Skupština	U oba doma: zatvoreni	Oba doma: Da u oba doma, ali kada dom zasjeda samo ako postoji jasna nardeba za taj dan zasjedanja	Za oba doma: Ne	Ne u teoriji se smatra da je kvorum 1/3 u periodu glasanja ali u realnosti se nikada ne dešava
NJEMAČKA Federalna Skupština Federalno Vijeće	U oba doma: Obično zatvoreni	U oba doma: Samo sa dopuštenjem Predsjedavajućeg doma	U oba doma: Uz dopuštenje Predsjedavajućeg doma	U oba doma: Ne
MAĐARSKA Narodna Skupština	Otvoreni, ali sa praktičnim limitima na broj. Većinskom odlukom sa odlučuje sazivanje zatvorenog sastanka radi zaštite državne tajne ili povjerljivih informacija	Da parlament je suspendovan dok se ne završi razmatranje komisije.	Da	1/2 članova
INDIJA Državno Vijeće Dom Naroda	Za oba doma: zatvoreni	Obično kada ne zasjeda dom I kada dom zasjeda i kada ne zasjeda, ali ne nakon početka zasjedanja i prije 15:00 sati bez dozvole Predsjedavajućeg doma	Za oba doma: Uz dozvolu Predsjedavajućeg	U oba doma: 1/3 članova
IRSKA Senat Donji Dom	U oba doma: Sa diskrecijom komisije	U oba doma, oba slučaja i kada dom zasjeda i kada ne zasjeda	Za oba doma: Moguće ali i ne često	Za oba doma: Kako je specificirano u pravilima
JAPAN Dom Vjećnika Zastupnički Dom	U oba doma zatvoreni, ali posjetioci uključujući novinare mogu prisustvovati uz dozvolu Predsjed.	Za oba doma: Ne osim uz dozvolu Predsjedavajućeg zvaničnika	Za oba doma: Ne	1/2 članova

Država & Dom(ovi)	Otvoreni i zatvoreni sastanci	Sastanci u toku zasjedanja doma	Sastanci van parlamenta	Kvorum za razmatranja
JORDAN Senat Dom Zamjenika	U oba doma: Obično zatvoreni sa izuzetkom za predstavnike uticajnih grupa	Ne	Ne	Nije aplikativno
NAMIBIJA Narodna Skupština	Zatvoreni	Da uz dozvolu svih članova	Da	Većina komisije može zvati kvorum
PORTUGAL Skupština Republike	Zatvoreni, osim ako nije drugačije odlučeno u komisiji	Oba slučaja i kada dom zasjeda i kada ne zasjeda.	Izuzetno	Više od 1/2 članova mora biti prisutno.
RUMUNIJA Dom Zamjenika Senat	Zatvoreni, ali mogu pozvati posjetioce ili neko može zahtjevati da prisustvuje Zatvoreni	Ne Da	Ne Da	U oba doma: Prosta većina
RUSIJA Državna Duma Vijeće Federacije	U oba doma: Otvoreni i zatvoreni. Odluku o zatvaranju donosi Predsjednik komisije	U oba doma: Ne, sastanci se samo održavaju ponedjeljkom, utorkom i četvrtkom, dok dom zasjeda srijedom i petkom	U oba doma: Generalno ne.	U oba doma: Ne, odluke se donose većinom prisutnih.
SENEGAL Državna Skupština	Zatvoreni	U sjednicama samo, osim u toku hitnog stanja	Ne	Nije specificirano
TAJLAND Senat Zastupnički Dom	U oba doma su plenarne sjednice otvorene ipak zatvoreni sastanci su dozvoljeni Senat zahtjeva da 1/4 članova zahtjeva zatvoreni sastanak.	Da Ne	U oba doma: Da	1/3 članova komisije većina

Država & Dom(ovi)	Otvoreni i zatvoreni sastanci	Sastanci u toku zasjedanja doma	Sastanci van parlamenta	Kvorum za razmatranja
<p>VELIKA BRITANIJA Dom Lordova</p> <p>Donj Dom</p>	<p>Otvoreni prilikom uzimanja dokaza, ali komisija može zatvoriti sastanak za diskretne stvari</p> <p>Svaka komisija donosi svoja pravila, ali obično su otvoreni kada komisija adresira savjete ili ispituje svjedoke i zatvoreni tokom razmatranja</p>	<p>U oba doma: Oba slučaja, i kada dom zasjeda i kada ne zasjeda</p>	<p>Selekcionim komisijama se može dati ovlaštenje da zasjedaju van parlamentarnih prostorija</p> <p>Ako je autorizovano od strane doma</p>	<p>Dom zahtjeva da svaka komisija ima prisutno 1/3 članova pa ipak stalne komisije podrazumjevaju manje članova</p> <p>Obično 3 člana</p>
<p>SJEDINJENE DRZAVE Senat</p> <p>Zastupnički Dom</p>	<p>U oba doma: Obično su otvoreni osim ako komisija ne odluči drugačije. Osnove za zatvaranje sastanka su limitirane kao što su pitanja državne sigurnosti i krivičnih gonjenja. Takođe glas za zatvaranje sastanka mora biti otvoreni glas. Generalno sastanci imaju TV i press pokrivenost.</p>	<p>Samo u toku prva 2 sata zasjedanja i prije 14:00 h,u ostalim slučajevima dozvola Senata je neophodna</p> <p>Niti jedna komisija doma (osim komisije za odobravanja, budžet,pravila, standarde službenog sprovođenja i finansije) ne može zasjedati bez specijalne dozvole dok dom čita mjere za amandmane unutar pravila – pet minuta</p>	<p>U oba doma: Da</p>	<p>U oba doma: Ustanovljeno od strane svake komisije i ne manje od 1/3 članova osim manji broj može konstituisati kvorum za uzimanja svjedočenja i primanje dokaza</p>

Tabela 5: Uloga komisije u zakonodavnom procesu

Država & Dom(ovi)	Da li je razmatranje komisije preduslov za usvajanje zakona	Da li se iti jedan zakonski prijedlog automatski upućuje na komisiju	Da li su prisutne mjere za vanjske konsultacije u toku razmatranja komisije
ARGENTINA Senat Dom Zamjenika	U oba doma: Da, osim vrlo rijetko kada se dom odluči da trenutno razmatranju usvajanje zakona	U oba doma: Da	U oba doma: Nema mjera ali je moguće
BUGARSKA Narodna Skupština	Da	Predsjednik parlamenta odlučuje koja komisija će vršiti razmatranje zakonskog prijedloga	Da i tako nešto se praktikuje s vremena na vrijeme
KANADA Senat Donji Dom	U oba doma: Da	U oba doma: Svi zakonski prijedlozi	U oba doma: Stalna pravila daju ovlaštenja komisijama da pošalju po osobu, dokumente i zabilješke što se zahtjeva za lišavanje njihovih mandata
KOSTARIKA Parlamentarna - Skupština	Da	Nije aplikativno	Komisije mogu pozvati na govorne i pisane komentare od zainteresovanih stranaka
EL SALVADOR Parlamentarna - Skupština	Da	Neki se upućuju direktno na komisije (npr. budžet) a drugi se dodjeljuju.	Da, U poslovniku stoji da se komisije mogu konsultovati sa osobama kako bi razjasnili pitanje i da imaju pravo na zahtjevanje dokumenata Vlade ili privatnih organizacija
FRANCUSKA Senat Narodna Skupština	U oba doma: Da	U oba doma: Upućuju se ka odgovarajućoj stalnoj komisiji, osim kada se specijalna komisija osnuje	U oba doma: Ne

Država & Dom(ovi)	Da li je razmatranje Komisije preduslov za usvajanje zakona	Da li se iti jedan zakonski prijedlog automatski upućuje na komisiju	Da li su prisutne mjere za vanjske konsultacije u toku razmatranja komisije
NJEMAČKA Federalna Skupština Federalno Vijeće	U oba doma: Da	U oba doma: Ne	U oba doma: Da, eksperti za saslušanja
MAĐARSKA Narodna Skupština	Da	Svi	Nije obavezujuće sada je moguće i koristiti se
INDIJA Dom Naroda Vijeće Države	U oba doma: Ne, razmatranje komisije je samo na prijedlog doma ili ako se upućuje na komisiju od strane Predsjedavajućeg određenog doma	U oba doma: Ne	U oba doma: Govorni i dokumentovani dokazi ako se smatra neophodnim
IRSKA Senat Donji Dom	U oba doma: Da	U oba doma: Svi zakonski prijedlozi se upućuju komisiji cijeloga doma	U oba doma: Selektivne komisije mogu poslati po osobe, dokumente i mogu uzimati dokaze na zakonski prijedlog. Specijalni izvještaji mogu se napraviti ako smatraju da je neophodno
JAPAN Dom Vijećnika Zastupnički Dom	U oba doma: Da, osim po hitnom zahtjevu predlagača i rezolucije doma u tom slučaju komisijsko razmatranje može biti izostavljeno	U oba doma: Da	U oba doma: Genralno ne ali za bitne stvari komisija može održati otvoreno saslušanje i ako je neophodno mogu se i svjedoci čuti
JORDAN Senat Dom Zamjenika	Da	Svi zakonski prijedlozi	Stalana pravila omogućuju komisiji da pozove neku osobu koji žele da čuju
NAMIBIJA Narodna Skupština	Ne	Ne	Ne

Država& Dom(ovi)	Da li je razmatranje Komisije preduslov za usvajanje zakona	Da li se iti jedan zakonski prijedlog automatski upućuje na komisiju	Da li su prisutne mjere za vanjske konsultacije u toku razmatranja komisije
PORTUGAL Skupština Republike	Da	Da	Da, određena zakonodavstva zahtjevaju konsultacije sa NGO kao što su radnički zakoni, i komisije imaju pravo da konsultuju eksperte i NGO za ma koju materiju
RUMUNIJA Senat Dom Zamjenika	U oba doma: Da	U oba doma: Da	U oba doma: Nije zabranjeno
RUSIJA Državna Duma Vijeće Federacije	Da Da	Prvo se podnose Dumi te onda automatski ka komisijama Da	U oba doma: Da
SENEGAL Narodna Skupština	Da	Ako predstavnik Predsjednika Republike zahtjeva ili relevantna komisija	Da
TAJLAND Senat Zastupnički Dom	Ne Da,obično od ad hoc komisije	Ne, rezolucijom Senata se upućuje na komisiju Nije aplikativno	U oba doma: Da
VELIKA BRITANIJA Dom Lordova Donji Dom	Svi se zakonski prijedlozi upućuju na komisiju osim ako nije drugačije dogovoreno Svi zakonski prijedlozi osim onih koji ovlašćuju troškove Vlade	 Javni zakonski prijedlozi se upućuju stalnim komisijama dok dom ne naredi drugačije	Da ali samo u rijetkim slučajevima kada Se zakonski prijedlog šalje na Selekcionu komisiju. Da, ali samo u onim rijetkim slučajevima kada se zakonski prijedlog upućuje na selekcionu komisiju. Nedavni eksperimenti su dozvolili stalnim komisijama da uzmu dokaze

Država& Dom(ovi)	Da li je razmatranje Komisije preduslov za usvajanje zakona	Da li se iti jedan zakonski prijedlog automatski upućuje na komisiju	Da li su prisutne mjere za vanjske konsultacije u toku razmatranja komisije
<p>SJEDINJENE DRZAVE Senat</p> <p>Zastupnički Dom</p>	<p>U oba doma: Komisijsko razmatranje je uobičajeno ali i ne obavezno</p>	<p>Obično, zakonski prijedlozi koji su prošli na domu nisu upućeni ka komisijama Senata ako je zakonski prijedlog sa Senata ili povezani subjekt već bio upućen</p> <p>Ne, u diskreciji Predsjedavajućeg Doma. Predsjedavajući doma rij- etko upućuje jedan zakonski prijedlog u više komisija i ustan- ovljava vremenska ograničenja za akciju komisije</p>	<p>U oba doma: Da</p>