

Niz istraživanja zakonodavstva

Dokument 1

Predsjedavajući zvaničnici

Predsjedavajući zakonodavnih tijela

- ◆ Westminsterški model
- ◆ Model američkog Kongresa
- ◆ Model francuskog Biroa

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*: dr Stanley Bach, Steve Byers, Patrick Henry i Ennie Wesseldijk-Wachter, kao i zakonodavnim službenicima koji su NDI-u obezbijedili informacije.

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.

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.

Uvod

Sva zakonodavna tijela imaju predsjedavajuće zvaničnike, čija je osnovna odgovornost da nadgledaju i regulišu plenarnu debatu. Tačan naziv i dužnosti "upravitelja" u zakonodavnim tijelima su različiti, ali istraživanja su pokazala da postoje tri osnovna modela.¹ U westminsterskom modelu, predsjedavajući ima ulogu nepristrasnog zvaničnika koji kontrolira debatu. U modelu američkog Kongresa, predsjedavajući ne samo da kontrolira debatu, nego je i pripadnik većinske partije. U modelu francuskog Biroa predsjednik skupštine kontrolira debatu, ali mu asistira predsjedništvo ili komitet zamjenika koji izvršavaju ostale administrativne zadatke.

Priroda upravitelja ovisi o historiji, tradiciji i evoluciji zakonodavnog tijela. U nekim zakonodavnim tijelima, upravitelj je zasnovan na ustavu. U drugim zakonodavnim tijelima kabinet predsjednika ili predsjedavajućeg se razvio i nema nikakvu eksplicitnu pravnu osnovu. Američki Donji dom i ustavom definirani kabinet predsjedavajućeg su osnov modela američkog Kongresa. Model francuskog Biroa, sa ustavom utvrđenim predsjedavajućim zakonodavnog tijela, je baziran na Narodnoj skupštini Francuske. U Velikoj Britaniji, gdje je parlament osnova westminsterskog modela, kabinet predsjedavajućeg se razvio, ali nije dobio ovlaštenja ustavom ili posebnim zakonodavnim aktom, jer Velika Britanija nema formalno napisan ustav.

Westminsterski model

KARAKTERISTIKE

Predsjedavajući Donjeg doma se razvio od ureda koji je imenovala kruna, do njegove sadašnje uloge u kojoj se član parlamenta bira da vrši dužnost nepristrasnog zvaničnika u Domu. Na početku je monarh imenovao predsjedavajućeg, koji je trebao da obavlja dužnost njegovog zastupnika u parlamentu. 1964. predsjedavajući Lenthall je prekinuo tradiciju tako što je informirao kralja Charlesa I da je on zastupnik Doma, a ne krune. Dodatno kidanje veza sa krunom su predstavljale aktivnosti predsjedavajućeg Richarda Onslowa, koji je sredinom osamnaestog vijeka držao kabinet 33 godine. Onslow je postavio historijski presedan time što je postupao neovisno od krune i uspostavio neovisnost predsjedavajućeg. Krajem devetnaestog vijeka nemiri u Parlamentu su doveli do toga da je moć predsjedavajućeg proširena i na kontroliranje debate. Nepristrasnost i sposobnost kontroliranja debate su ostale karakteristike kabineta predsjedavajućeg i do danas.² Predsjedavajući, kao nepristrasni zvaničnik u Donjem domu, nije jedan od onih za koje je vjerovatno da bi mogli zamijeniti premijera u slučaju odsustva ili nemogućnosti obavljanja svoje dužnosti.

Historijski, pravo na ured predsjedavajućeg u Velikoj Britaniji je polagala većinska partija u parlamentu. Prekidajući tradiciju, Donji dom je 1992. izabrao člana opozicione (Laburističke) partije za predsjedavajućeg. Betty Boothroyd je postala prva žena koja je zauzimala ovo moćno mjesto u dugoj historiji Donjeg doma.³

Danas dužnosti predsjedavajućeg obuhvataju četiri osnovna zadatka. Predsjedavajući:

- ◆ **Predsjedava sjednicama** Donjeg doma i određuje ko će govoriti i koliko dugo;
- ◆ **Reguliše događanja** tako što se brine da se poštuju stalne odredbe (poslovnika) u vezi sa prirodom i karakterom debate;
- ◆ **Obavlja dužnost administrativnog upravnika** tako što predsjedava Komisijom Donjeg doma, koja zapošljava i kontroliše sve stalno osoblje Doma i upravlja radom njegovih pet komisija (Odjel službenika Doma, Kabinet Predsjedavajućeg, Odjel službenika za ceremonijalne dužnosti, Odjel biblioteke i Odjel zvanične arhive); i
- ◆ **Obavlja dužnost upravljanja ceremonijom** u Domu, a to znači funkcija prenošenja poruka krune od Gornjeg doma to Donjeg doma. Na primjer, prije početka godišnjeg zasjedanja Donjeg doma, Predsjedavajući je na zasjedanje dolazio iz svoje zvanične rezidencije u Westminsteru, praćen impresivnom svitom. Donedavno, predsjedavajući je na plenarnim sjednicama bio obučen u tradicionalnu odoru i periku.⁴

Osnovne karakteristike westminsterskih Predsjedavajućih su nepristrasnost i vlast. Iako je izabran između redova političke partije i ima funkciju izabranog člana Parlamenta koji zastupa interese glasača, od Predsjedavajućeg se očekuje da postupa potpuno nepristrasno. Nepristrasnost Predsjedavajućeg je zastičena na nekoliko načina.⁵ Predsjedavajući se mora u potpunosti povući iz aktivnog učestvovanja u svojoj političkoj partiji. Osim toga, Predsjedavajućem se na raspolaganje stavlja rezidencija u zgradi parlamenta i, iako članovi mogu zakazivati

sastanke sa Predsjedavajućim, on se ne može slobodno sastajati sa političarima na javnim mjestima. Na kraju, u Velikoj Britaniji, mjesto Predsjedavajućeg je uvijek okrunjeni završetak političke karijere, a ne korak ka višem političkom položaju. "Tako da Dom zna da Predsjedavajući nema nikakvih ličnih interesa i neće doći u iskušenje da favorizira jednu od strana u nadi da će u budućnosti dobiti jedan od ministarskih kabineta kao nagradu."⁶

Sve diskusije u Domu su upućene Predsjedavajućem i Predsjedavajući poziva članove da govore. Osim održavanja reda, Predsjedavajući uopće ne učestvuje u debati i ostaje uvijek nepristrasan. Predsjedavajući obično ne glasa, ali može glasati u slučaju istog broja glasova. Međutim, čak i u slučaju istog broja glasova na glasanju, Predsjedavajući će iskoristiti jednu od tri ranije postavljene mogućnosti, kako bi izbjegao glasanje. Jedna mogućnost je da se nastavi sa debatom; još jedna mogućnost je da se uzdrži od glasanja o važnom zakonu na bazi toga da mu nedostaje većina za usvajanje. Kada se glasa o amandmanu na zakon, predsjedavajući će glasati tako da se zakon održi u svojoj osnovnoj formi.

Odluke koje donosi Predsjedavajući i pravila prema kojima se on vlada za vrijeme trajanja mandata su ranije utvrđeni. Odluke koje donosi Predsjedavajući su važne; Predsjedavajući tumači i primjenjuje stalne odredbe Donjeg doma i utvrđuje da li je diskusija nekog od članova bitna za ono o čemu se razgovara, da li su predloženi amandmani na nacrt zakona u skladu sa pravilima i da li su "u redu", i da li se određena pitanja mogu postaviti za vrijeme Parlamentarnih pitanja.⁷ Budući Predsjedavajući će se oslanjati na ove odluke. Prema savjetniku Donjeg doma, nepristrasnost Predsjedavajućeg se žestoko štiti, zato što će članovi prihvatiti odluku

Predsjedavajućeg samo ako se zaključi da je Predsjedavajući apsolutno nepristrasan.⁸

Nemoguće je da Predsjedavajući stalno predsjedava Donjim domom tokom cijelog zasjedanja. Predsjedavajućem pomažu tri zamjenika Predsjedavajućeg koji redom preuzimaju predsjedavanje debatom. Kada zamjenici Predsjedavajućeg predsjedavaju zasjedanjem Donjeg doma, njihova je ovlast ograničena, baš kao i ovlast Predsjedavajućeg (oni niti učestvuju u debati niti glasaju) i provode istu vlast kao i predsjedavajući (njihove odluke su takođe ranije utvrđene). Kako bi se održao politički balans, Donji dom odabire jednog od zamjenika iz iste političke partije iz koje je Predsjedavajući, a dvojicu iz druge najveće partije u parlamentu, zvanične opozicije.

Administrativne odgovornosti Predsjedavajućeg su dvojake. Najprije, Predsjedavajući mora nadgledati održavanje infrastrukture parlamenta. Ova funkcija uključuje obavljanje takvih zadataka kao što su fizičko održavanje zgrade koju koristi Parlament i pripremanje tačnih zabilješki o dešavanjima u parlamentu. Osim toga, Predsjedavajući mora izabrati i nadgledati osoblje za različite proceduralne, administrativne i ceremonijalne funkcije koje Predsjedavajući obavlja. Predsjedavajućem pomaže osoblje koje je specijalizovano za pitanja administracije, pravnih nauka i održavanje.

PRIMJERI

U westminsterskom modelu, centralna uloga Predsjedavajućeg kao vode u parlamentu je da obavlja dužnost nepristrasnog arbitra u debatama. Većina zemalja čiji parlamenti primjenjuju westminsterski model imaju historijske veze sa Velikom Britanijom.

Kanadski Parlament je direktni potomak westminsterskog Parlamenta. (Monarh Velike Britanije je šef države i u Kanadi ga predstavlja Glavni guverner). Kanadski Senat je paralelan britanskom Gornjem domu, a kanadski Donji dom ima mnoge sličnosti sa britanskim.

Kanadski Predsjedavajući Doma se bira tajnim glasanjem, internim glasovima svih članova Doma; svi članovi Doma mogu učestvovati na izborima. Do 1982., Kanada nije imala imala formalno napisanog ustava i funkcija predsjedavajućeg se razvila bez ustavne osnove. Kada bi bio izabran, predsjedavajući je donosio sve odluke o pitanjima procedure i regularnosti. U skladu sa pravilima procedure, predsjedavajući mora biti "nepriistrasan i istrajan u primjeni pravila podjednako protiv premijera i protiv najskromnijeg člana opozicije."⁹ Prije 1985. predsjedavajući Doma je biran naizmjenice iz redova engleskih i francuskih predsjedavajućih, zato što je Kanada dvojezična zemlja. 1985. ova praksa je izmijenjena i dozvoljeno je svim članovima Doma da se kandiduju za mjesto predsjedavajućeg, bez obzira na jezičke sposobnosti. Predsjedavajući Doma ne učestvuju u debati, ali ima "odlučujući glas" tj. ima mogućnost da riješi glasanje sa istim brojem glasova. Predsjedavajući nema pravo da saziva sjednicu Doma, ali Predsjedavajući je ovlašten da okupi zakonodavno tijelo u hitnim slučajevima. Mandat Predsjedavajućeg traje koliko i mandat parlamenta, što prema zakonu ne može biti više od pet godina; Predsjedavajućeg ništa ne sprječava da ga ponovo izabere naredni parlament. Baš kao ni Predsjedavajući britanskog Donjeg doma, kanadski Predsjedavajući nije jedan od onih koji će naslijediti premijera u slučaju bolesti ili smrti.

Predsjedavajući kanadskog Donjeg doma je takođe i administrativni upravnik,

kao predsjedavajući Odbora za internu ekonomiju, koji upravlja svim službama Doma. Za vrijeme proteklih 30 godina kanadski Parlament je postao zakonodavno tijelo koje radi tokom cijele godine i administrativne dužnosti Predsjedavajućeg su drastično uvećane. U izvještaju iz 1985. o reformama u Donjem domu se ističe da su zadaci na održavanju sprječavali Predsjedavajućeg da obavlja svoju osnovnu funkciju, a to je predsjedavanje u događanjima u Donjem domu.¹⁰

Indijski Parlament takođe primjenjuje većinu pravila westminsterskog modela. Jedna od bitnih razlika je to što engleski monarh nije šef indijske države. Indijski Predsjednik je šef države, a Parlament se sastoji iz dva doma. Vijeće država (Raja Sabha) i Dom naroda (Lok Sabha). Vijeće država obavlja funkciju sličnu kanadskom Senatu i britanskom Gornjem domu, dok je Dom naroda kao kanadski i britanski Donji dom.

Većinska partija bira kandidata za Predsjedavajućeg i članovi parlamenta glasaju o tome da li će odobriti ili odbaciti kandidaturu većinske partije. Mandat Predsjedavajućeg je isti kao i mandat parlamenta. U Indiji Predsjedavajući ima mogućnost da ponovno bude izabran u narednim parlamentima. Biranje Predsjedavajućeg u Indiji se razlikuje od sličnih biranja u Velikoj Britaniji i Kanadi, jer u Indiji članovi većinske partije uvijek biraju kandidata za mjesto Predsjedavajućeg. Predsjedavajući postupa nepristrasno, a njegova osnovna funkcija je da održava red i upravlja događanjima u Domu. Predsjedavajući ne učestvuju u debati, ali može dati odlučujući glas. Predsjedavajući takođe upravlja sekretarijatom ili parlamentarnih osobljem u administraciji Parlamenta.

Izraelski Knesset je takođe zasnovan na westminsterskom modelu. Izrael je sličan velikoj Britaniji na taj način

to nema formalno napisanog ustava, što znači da se kabinet Predsjedavajućeg razvio. Za razliku od ranije spomenutih parlamenata sa dva doma, Knesset ima jedan dom, kojim upravlja osoba koja se popularno naziva Predsjedavajući. Predsjedavajući se bira jednostavnim dizanjem ruku, nakon što je izvršen odabir kandidata od strane komisije u koju su uključeni predstavnici svih partija. Mandat Predsjedavajućeg je isti kao i mandat Knesseta.

Za razliku od westminsterskih Predsjedavajućih, izraelski Predsjedavajući ima ovlaštenje da saziva sjednice zakonodavnog tijela. Ako je Predsjednik zemlje u inostranstvu ili nije u mogućnosti da obavlja svoje dužnosti, Predsjedavajući preuzima dužnost predsjednika.

Na zasjedanjima Knesseta Predsjedavajući održava mirnu debatu u zakonodavnom tijelu. Predsjedavajući ne učestvuje u debati, a glasa samo u slučaju istog broja glasova ili o veoma važnim pitanjima.

Predsjedavajući takođe predsjedava Komisijom za tumačenje, koja je zadužena za tumačenje pravila i ranije utvrđenih odluka u domu u slučajevima kada budu postavljena pitanja. Komisija za tumačenje je jedina komisija Knesseta u kojoj Predsjedavajući može biti član. Predsjedavajući imenuje generalnog sekretara, koji zapošljava i rukovodi osobljem.

SAŽETAK

U parlamentima Velike Britanije, Kanade, Indije i Izraela, predsjedavajući obavlja dužnosti organizovanja debate i održavanja reda u domu. Predsjedavajući postupaju nepristrasno. Nepristrasna priroda uloge predsjedavajućeg ogleda se u činjenici da je pravo predsjedavajućeg da glasa obično pravilom ili običajem

ograničeno na odlučujući glas u slučaju kada dođe do istog broja glasova. iako u Izraelu predsjedavajući može glasati i o drugim važnim pitanjima. Osim toga, predsjedavajući ne učestvuje u debati na sjednicama parlamenta. Predsjedavajući je takođe zadužen i za nadgledanje administrativnih aspekata parlamenta. Predsjedavajući generalno kontroliše sve funkcije zakonodavnog tijela, od debate do administrativnih zadataka, ili direktno, predsjedavajući komisijama koje su nadležne za ove funkcije, ili indirektno, putem generalnog sekretara. Samo u Izraelu predsjedavajući ima šansu da postane predsjednik - iako je ovo uglavnom ceremonijalna funkcija, s obzirom da je premijer taj koji je šef vlade. Konačno, ceremonijalna uloga predsjedavajućeg u Velikoj Britaniji se ne odražava u zakonodavnim tijelima u Kanadi, Indiji ili Izraelu.

Model američkog Kongresa

KARAKTERISTIKE

Uloga predsjedavajućeg u američkom Donjem domu ima historijske korijene u westminsterskom modelu, uz jednu veliku i važnu razliku. U Sjedinjenim Američkim Drzavama predsjedavajući ne samo da kontroliše debatu, nego je to izabrani vođa većinske partije u Domu. Historija američkog kolonijalnog perioda, u kojem su kolonijalne skupštine obično postupale u suprotnosti sa odredbama kraljevskih guvernera, proizvela je jedinstven koncept predsjedavajućeg, kao ne samo arbitra u debati, nego i kao vođe opozicije protiv krune. Uspostavljanje predstavničke vlade nakon revolucionarnog rata je promijenilo ulogu predsjedavajućeg od vođe opozicije protiv krune do vođe većinske partije ili grupe u zakonodavnom tijelu.¹¹

Odras prestiža i moći, koji se povezuje sa kabinetskim predsjedavajućeg, je to što je to jedan od samo četiri kabineta koji su definirani američkim ustavom (ostali su kabineti predsjednika, potpredsjednika i glavnog sudije ustavnog suda). Uloga predsjedavajućeg je u prvim decenijama nove republike bila pomalo nedefinirana zbog nedostatka dobro definiranog partijskog sistema i nediscipline Doma. Ulogu predsjedavajućeg je umnogome unaprijedio predsjedavajući Henry Clay početkom devetnaestog vijeka, koji je uspostavio veliku ličnu kontrolu, a ta uloga je dodatno ojačana nastankom dvopartijske politike nakon američkog građanskog rata.¹² Sa razvojem dvopartijskog sistema, predsjedavajući u SAD-u su uspjeli stvoriti disciplinu među partijama radi usvajanja zakona i time ostvariti čvrstu kontrolu nad Domom.

Funkcija predsjedavajućeg američkog Donjeg doma obuhvata tri osnovne funkcije. Predsjedavajući:

- ◆ **Vodi većinsku partiju** u Domu tako što je organizuje da uspostavi svoju zakonodavnu platformu i što je štiti od pokušaja manjine da opstruiraju ili se suprotstave planovima. Predsjedavajući takođe pomaže kampanju ostalih članova Doma u njihovim nastojanjima da ponovo budu izabrani. Predsjedavajući imenuje članove moćne Komisije za pravila, koja određuje zakonodavne planove Doma:
- ◆ **Predsjedava** sjednicama Doma kao glavni parlamentarni zvaničnik, kako bi osigurao da se propisno poštuje Poslovnik (stalne odredbe). Predsjedavajući imenuje ceremonijalne službenike i oni su ti koji mu pomažu: i
- ◆ **Obavlja dužnost administrativnog upravitelja** Doma, tako što nadgleda događanja u Domu, imenuje upravnike za upravljanje Poštom, Bankom Doma, Kabinetom službenika i Kabinetom čuvara.

Osnovna karakteristika modela američkog Kongresa je da predsjedavajući ima ulogu pokretača zakonodavnog postupka. U tom smislu, predsjedavajući predsjedava Komisijom za nadgledanje i politiku, koja imenuje članove komisije i nominira predsjedavajuće u komisijama. Predsjedavajući u Komisiju za nadgledanje i politiku imenuje samo lojalne članove. Predsjedavajući takođe imenuje predsjedavajućeg Komisije za pravila, koja kontroliše tok zakona prije dostavljanja na sjednicu. Najvažnije ovlaštenje koje ima predsjedavajući je mogućnost da imenuje predsjedavajuće u komisijama, zbog toga što Dom ovlasti komisiju da kontroliše preliminarne faze zakonodavnog procesa. Predsjedavajući dostavlja komisijama zakone na razmatranje prema njihovoj nadležnosti. Ova ovlaštenja omogućavaju predsjedavajućem da efikasno kontroliše kompletan zakonodavni proces. Kontroliranje zakonodavnog procesa

oduzima znatan dio vremena koje ima predsjedavajući. Zbog toga predsjedavajući često imenuje niže članove Doma da predsjedavaju plenarnim sjednicama. Generalno, predsjedavajući samo predsjedava plenarnim debatama koje se tiču pitanja od velike važnosti za zakonodavne planove partije. Svakodnevno vođenje plenarne debate obavljaju članovi koje imenuje predsjedavajući, a oni se u vođenju debate i pridržavanju pravila oslanjaju na ekspertizu osoblja predsjedavajućeg.

Kao vođa većinske partije, predsjedavajući pokušava da provede zakonodavne planove svoje partije. Predsjedavajući se svakodnevno sastaje sa rukovodstvom partije radi organizovanja glasova članova partije o zakonima koji su na dnevnom redu tog dana. U slučaju da Senat i predsjedništvo kontroliše jedna partija, a druga partija kontroliše Dom (kao što je bilo od 1981. do 1987.), predsjedavajući je najvažniji vođa svoje partije. Osim toga, kao vođa većinske partije u Domu, predsjedavajući mora uložiti sve napore kako bi kampanjom pružio podršku svojim kolegama iz partije koji se nadmeću za ostala mjesta.

Biranje predsjedavajućeg se vrši isključivo prema partijskoj liniji; kandidata za mjesto predsjedavajućeg bira vijeće partije i kompletan Dom glasa o izboru ove osobe. Osobe koje su kandidati za mjesto predsjedavajućeg su se obično uspinjale kroz partijske redove kao partijski zvaničnici i vođe većine, jer prava bitka za mjesto predsjedavajućeg se uglavnom događa u godinama koje prethode izboru, kada osoba koja želi da postane predsjedavajući dobija druga

rukovodna mjesta, kao što su partijski zvaničnici ili vođe većine (ili manjine).^{**}

Američkim Ustavom je definirano da je predsjedavajući drugi u nizu, iza potpredsjednika, u slučaju smrti predsjednika, ili ako on nije u mogućnosti da obavlja svoju dužnost. Mandat kabineta predsjedavajućeg je dvije godine; nema ograničenja u smislu koliko dugo predsjedavajući mogu obavljati svoju dužnost, pa su neki od njih svoje kabinete držali i više od 10 godina. Na primjer, predsjedavajući Sam Rayburn je bio predsjedavajući 18 godina, iako ne sve za redom, jer je demokratska partija dva puta gubila većinu u periodu između 1947. i 1961. Najduži period stalne službe je imao predsjedavajući Thomas P. "Tip" O'Neill, koji je služio 10 godina, počevši od 1977.

Američki predsjedavajući je takode i glavni arbitar u plenarnoj debati i u obavljanju ove dužnosti predsjedavajući se mora uzdržati od pristrasnosti. Kada predsjedavajući odluči kojim redom će članovi govoriti, predsjedavajući preuzima ulogu nepristrasne osobe. Ako predsjedavajući želi učestvovati u debati, on mora napustiti mjesto predsjedavajućeg i mora ga zamijeniti neki drugi član. Međutim, predsjedavajući se rijetko upuštaju u diskusiju. Predsjedavajućem je dozvoljeno da glasa, ali se oni obično uzdržavaju, osim u slučajevima podjednakog broja glasova. Predsjedavajući takode imenuje zvaničnike koji pomažu u proceduralnim pitanjima, kao što su tumačenje pravila reda, potvrđivanje prisutnosti članova za vrijeme debate i pozivanje Doma na red. Ovi zvaničnici se imenuju pristrasno; ako

^{*} U američkom dvopartijskom sistemu partije se zovu većinska partija i manjinska partija. Ovi nazivi odgovaraju parlamentarnim terminima vladajuća koalicija (većina) i opozicija (manjina).

^{**} Pozicije zvaničnika i vođe partije nisu obuhvaćene ovim dokumentom. Međutim, ove pozicije su značajne za organizaciju partije i njene napore da se ostvari partijska disciplina radi usvajanja zakona. Vođa većine je u stvari drugi najviši predstavnik svoje partije u Domu, odmah iza predsjedavajućeg. Rukovodstvo Doma se sastoji od predsjedavajućeg, vođe većine i nekoliko zvaničnika i njihovih zamjenika.

druga partija stekne kontrolu nad Domom, oni se smjenjuju.

Administrativna funkcija predsjedavajućeg uključuje zadatke kao što su dodjeljivanje uredskog prostora, reguliranje pristupa medija Donjem domu i nadgledanje infrastrukture Doma. Predsjedavajući ove funkcije delegira zvaničnicima, kao što su službenici i čuvari, i drugom osoblju koje svakodnevno rukovodi administracijom Doma.

PRIMJER

Osobitost modela američkog Kongresa je da predsjedavajući igra pristrasnu i prilično uticajnu ulogu u zakonodavnom procesu.

Evolucija zakonodavnog tijela na Filipinima je oblikovana borbom države protiv kolonijalne moći Španije (od 1565. do 1898.) i Sjedinjenih Američkih Država (od 1901. do 1946.). Politički sistem se razvio od jednopartijskog sistema nakon što je osigurana nezavisnost 1946. Takođe u 1946., Filipini su osnovali Senat i Donji dom prema američkom modelu.

Međutim, 1972. predsjednik Ferdinand Marcos je uspostavio vojnu upravu u zemlji, raspustio Kongres i uspostavio zakonodavno tijelo sa jednim domom, koje je funkcioniralo kao mehanizam za njegovu politiku. Četrnaestogodišnja diktatura Marcosa je dodatno omela dvopartijsku vlast uklanjanjem opozicije većinskoj političkoj partiji. Izbori iz 1986., koji su inspirirali zbacivanje Marcosa, su takođe promovirali oživljavanje višepartijskog sistema. Ustavna komisija je 1986. ponovno uspostavila zakonodavno tijelo sa dva doma, i to sa Senatom i Donjim domom, nakon što je revolucija godinu dana prije toga okončala Marcosovu diktaturu.

Filipinskim Ustavom je ustanovljen kabinet predsjednika Senata. Predsjednik Senata je drugi u nizu, iza potpredsjednika, koji može zamijeniti predsjednika u slučaju smrti ili nemogućnosti obavljanja svojih dužnosti. Mandat senatora je šest godina; međutim, nacionalni izbori se održavaju svake tri godine. Ovo znači da se, kao i u američkom Kongresu u kojem su mandati nestabilni, jedna polovina Senata mijenja svake tri godine i bira se novi predsjednik Senata. Predsjednik Senata ima i proceduralnu i administrativnu funkciju. Predsjednik Senata predsjedava sjednicama Senata, donosi proceduralne odluke, održava red u sali i imenuje administrativno osoblje. Najvažnije ovlaštenje predsjednika Senata je ovlaštenje da osniva specijalne komisije i konferencijske komisije.¹³ Ovo ovlaštenje omogućava predsjedniku Senata da kontroliše zakonodavni proces tako što u važne komisije imenuje članove koji podržavaju planove predsjednika Senata.

SAŽETAK

Predsjedavajući u modelu američkog Kongresa nije samo nepristrasan arbitar, nego on kontroliše i zakonodavnu politiku. Iako nivo kontrole koju predsjedavajući imaju nad zakonodavnim procesom u ovom modelu varira, to što su predsjedavajući ovlašteni da imenuju članove komisija je ključna komponenta moći koju ima predsjedavajući. Čak šta više, u Sjedinjenim Američkim Državama i na Filipinima, predsjedavajući Doma i predsjednik Senata zauzimaju kabinete koji su definirani ustavom, što ih stavlja u niz onih koji mogu naslijediti predsjednika države.

Model francuskog Biroa

KARAKTERISTIKE

Karakteristika burne historije francuske demokratije od 1789. je stalna borba za moć između monarhije, zakonodavnog tijela i predsjednika. Nakon što je 1875. ukinuta monarhija, Francuska je postala republika. Međutim, zbog nedostataka u podjeli ovlaštenja, Francusku je mučila borba za vlast između predsjednika i zakonodavnog tijela, sve do Alžirske krize 1958. Pod vodstvom generala Charlesa de Gaullea načinjen je nacrt novog ustava, kao odgovor na činjenicu da zakonodavno tijelo nije moglo efikasno riješiti Alžirsku krizu. Novi ustav iz 1958. je bio naznaka početka Pete republike.

Ustav Pete republike je uklonio nedostatke prethodnog ustava, čiji je nedostatak bio slab izvršni odjel, što je vladu oslabljivalo u trenucima krize. Novi ustav je garantovao da je najveću političku ovlast imao slobodno izabrani predsjednik; ustav je povećao ovlast predsjednika i umanjio ulogu zakonodavnog tijela i ulogu političkih partija. Jedan primjer širokih ovlaštenja francuskog vođe je ovlaštenje predsjedniku da usvoji zakon tako što će pitanje dati na izjašnjavanje i to putem javnog referenduma. U takvim slučajevima građani su glasali o predloženom zakonu; ako je većina glasača podržavala prijedlog, on je postajao zakonom, a da zakonodavno tijelo nije u tome imalo nikakvu ulogu. Premijer (predsjednik vlade) kojeg imenuje predsjednik republike, je šef vlade i imenuje ministre koji upravljaju konkretnim agencijama. Međutim, premijer nema tako široka ovlaštenja kao predsjednik.¹⁵

Francuska ima zakonodavno tijelo sa dva doma, koje se sastoji od javno izabrane Narodne skupštine i Senata koji imenuju regionalne vlasti. Ustavom je utvrđeno postojanje kabineta predsjednika

Narodne skupštine, koji ne zamjenjuje predsjednika u slučaju nemogućnosti obavljanja dužnosti ili smrti. (U tom slučaju, predsjednik Senata privremeno naslijeđuje predsjednika Republike.) Predsjednik bira premijera, ali ova osoba mora biti prihvatljiva za većinu u Skupštini. Na primjer, većinska koalicija može obavezati predsjednika Republike da imenuje premijera koji je po volji vladajuće koalicije u skupštini, ako većina kandidata koji su izabrani u skupštinu mogu formirati koaliciju koja može raspustiti vladu.¹⁶ Formalni mandat kabineta predsjednika Narodne skupštine traje koliko i mandat parlamenta, što prema zakonu ne može biti više od pet godina, dok direktno izabrani predsjednik Republike ima fiksni mandat na sedam godina.

I zaista, predsjednik republike i premijer mogu biti članovi različitih političkih partija; ovakav "odnos" se dogodio dva puta od 1980. Predsjednik Narodne skupštine je formalni vođa Biroa, koji rukovodi aktivnostima Skupštine. Ukratko, Biro služi Narodnoj skupštini po svim proceduralnim, administrativnim i rukovodnim pitanjima. Biro je obično zadužen za odlučivanje o prioritetu zakona, organiziranje parlamentarnih aktivnosti, organiziranje zakonodavnih usluga i rukovođenje odnosima koje parlament ima sa štampom. U okviru Biroa, svaki od ureda potpredsjednika, *questeurs*, i sekretara ima različitu funkciju. Osnovna dužnost šestorice potpredsjednika je da zamijenjuju predsjednika Skupštine u slučaju odsustva. Osim toga, potpredsjednici predsjedavaju specijalnim komisijama. Tri potpredsjednika su odgovorna za finansije skupštine. Osam sekretara nadgleda proces glasanja i rukovodi vođenjem zapisnika.

Predsjednik Skupštine nadgleda zakonodavne funkcije Narodne skupštine tako što predsjedava predsjedničkom konferencijom. Ovo tijelo se sastoji od

svih vođa raznih partija u Narodnoj skupštini. Predsjednička konferencija imenuje članove komisija proporcionalno zastupnicima koje partija ima u Narodnoj skupštini. Predsjednička konferencija takođe dodjeljuje vrijeme za diskusiju raznih grupa, koje je u gruboj vezi sa snagom partije, i organizuje zakonodavne planove Skupštine.

Dužnosti predsjednika Narodne skupštine uključuju četiri uloge. Predsjednik Narodne skupštine:

- ◆ **Predsjedava** sjednicama Skupštine, kako bi osigurao da se poštuju pravila procedure, što se tiče debate;
- ◆ **Nadgleda aktivnosti Biroa** i nadzire zvaničnike biroa;
- ◆ **Predsjedava predsjedničkom konferencijom**, koja organizuje zakonodavne planove; i
- ◆ **Odabire** tri člana Ustavnog vijeća.

Osnovna funkcija francuskog upravitelja je da predsjedava sjednicama Skupštine. Predsjednik Narodne skupštine ne pokreće zakonodavni proces kao predsjedavajući u američkom Domu; predsjednik može učestvovati u debati i glasati, iako se to događa rijetko. Predsjednik nagleda aktivnosti Skupštine, dok se administrativni zadaci ostavljaju članovima Biroa.

Jos jedna važna funkcija predsjednika Skupštine je imenovanje triju članova Ustavnog vijeća; predsjednik Senata i predsjednik Republike imenuju ostalih šest članova. Ustavno vijeće se sastoji od devet članova koji se imenuju sa devetogodišnjim mandatom, koji ne može biti obnovljen niti opozvan. Članovi Parlamenta ni vladini zvaničnici ne mogu biti članovi Ustavnog vijeća. Ustavno vijeće je ustanovljeno ustavom, a zamišljeno je da služi kao balans protiv

velikih ovlaštenja predsjednika. Ustavno vijeće donosi odluke u sporovima koji se tiču ustavnosti zakona i ispravnosti izbora, i na odluke vijeća se ne mogu ulagati žalbe.¹⁷

Osnovna karakteristika modela francuskog Biroa je da je predsjedavajući šef izabranog tijela koje reguliše i upravlja aktivnostima Parlamenta.

Portugalska Biračka skupština je osnovana 1975., godinu dana nakon revolucije kojom je autoritarna vlada svrgnuta sa vlasti. Portugalski hibridni predsjedničko/premijerski sistem uključuje i zakonodavno tijelo sa jednim domom, čija je sličnost sa francuskom Narodnom skupštinom to što njime upravlja biro.

Ustavom je predviđen kabinet predsjednika Biračke skupštine. Predsjednik predsjedava sjednicama Skupštine i Stalne komisije, koja obavlja administrativne dužnosti Biračke skupštine, kada skupština nije u zasjedanju.¹⁸ Stalna komisija se sastoji od zamjenika predsjednika i drugih članova skupštine koji predstavljaju parlamentarne grupe ili frakcije. Najvažnija funkcija Stalne komisije je da saziva sjednice Biračke skupštine. Predsjednik države nije ustavom ovlašten da saziva sjednice, nego se umjesto toga mora oslanjati na to da će komisije obaviti ovu funkciju. Osim toga, predsjednik Skupštine predsjedava Konferencijom predsjedavajućih parlamentarnih grupa. Ova grupa određuje termin-plan za parlamentarne aktivnosti u vezi sa zakonima, tako što određuje predsjedavajuće i glasove.¹⁹

U Portugalu se političke partije bore za kabinet predsjednika Biračke skupštine. Partije koje čine vladajuću koaliciju se dogovore o nagodbi. Svaka parlamentarna frakcija ima pravo na predstavnika u skladu sa svojom proporcionalnom snagom u zakonodavnom tijelu, u skladu sa

pravilima procedure. Ovo rukovođenje relativnom snagom ima za rezultat gotovo potpunu kontrolu vlade nad zakonodavnim planovima. zbog toga što Konferencija predsjedavajućih određuje termin-plan. Većina članova Konferencije predsjedavajućih pripadaju političkoj partiji vlade ili koalicije.

Mandat predsjedničkog kabineta je godinu dana: izbori se održavaju početkom svake godišnje sezone u Skupštini. Predsjednik nadzire debatu i uspostavlja red primjenjujući Poslovnik. U slučaju da predsjednik želi da učestvuje u debati ili da glasa, on mora napustiti svoje mjesto i jedan od četvorice potpredsjednika ga zamjenjuje na njegovom mjestu. Četiri glavna sekretara su zaduženi za brojanje glasova, čitanje zapisnika i pripremanje liste zamjenika koji treba da govore za vrijeme plenarne debate. Biro daje tumačenje pravila, vrši opoziv mandata članova kada je to potrebno i generalno se brine da parlament funkcioniše bez problema. Predsjednik Skupštine naslijeđuje predsjednika Republike u slučaju smrti ili nemogućnosti obavljanja dužnosti.²⁰

SAŽETAK

U modelu francuskog Biroa, predsjednik je šef kolektiva koji kontroliše sve aspekte zakonodavnog tijela. U ovom modelu predsjednik nadgleda različite funkcije parlamenta, ali ih ne kontroliše direktno. Predsjednik direktno upravlja samo plenarnim debatama u zakonodavnom tijelu. Predsjednik nije neutralni i nepristrasni predsjedavajući kao u westminsterskom modelu, jer može učestvovati u debati. U modelu Biroa, potpredsjednik obavlja dužnost predsjednika, ako predsjednik želi da učestvuje u debati. Predsjednik nema tako velika administrativna ovlaštenja kao predsjedavajući u modelu američkog Kongresa ili westminsterskom modelu, jer

u modelu francuskog Biroa predsjednik direktno ne upravlja zakonodavnim tijelom: umjesto toga zadatak koji zahtijeva mnogo vremena nadgledaju ostali članovi biroa.

Zaključak

Zakonodavnim tijelom svake zemlje rukovodi upravitelj. Ovlaštenja i funkcije upravitelja ovise o konkretnoj političkoj kulturi, historiji i partijskoj strukturi svake zemlje. Svaka od predstavljenih zemalja je predstavljena kao pripadnica jednog od tri osnovna modela: u isto vrijeme svako nacionalno zakonodavno tijelo ima svoje korijene ovih modela. Međutim, osnovna karakteristika zajednička za sve vrste upravitelja je njihova odgovornost da osiguraju da se debata odvija u propisnom redu. Model američkog Kongresa, u kojem predsjedavajući posjeduje ovlaštenje da određuje zakonodavne planove, je na jednoj strani slike. Na drugoj strani se nalazi westminsterski model, u kojem predsjedavajući može biti izabran i iz redova manjinske partije i uglavnom je nepristrasni arbitar u debati. Model francuskog Biroa, koji se nalazi između ova dva, ima predsjednika koji ne mora biti strogo nepristrasan, ali koji isto tako ne kontroliše zakonodavne planove, ni administraciju zakonodavnog tijela. Bez obzira koji model se primjenjuje, organizacija, funkcije i dužnosti upravitelja su vitalne komponente zakonodavnog procesa.

Zaključne napomene

- 1 Interparlamentarna unija, *Parlamenti svijeta*, 2. Izdanje (Njujork: Činjenice o objavljivanju publikacija, 1986.), tom 1, 313. Termin "upravitelj" je upotrijebljen od strane Interparlamentarne unije u njihovoj komparativnoj studiji. Tri modela zakonodavnih tijela koji su opisani su osmišljeni od strane NDI-a radi komparativne svrhe ovog dokumenta.
- 2 Andrew Adonis, *Parlament danas* (Njujork: Štamparija Univerziteta u Mančesteru, 1993.), 82-83.
- 3 David M. Olson, *Demokratske zakonodavne institucije*, (Armonk, Njujork: M.E. Sharpe, 1994.), 41.
- 4 Adonis, 85-87.
- 5 Danuta Lukasz i Wieslaw Staskiewicz, *Poslovnik i parlamentarna praksa: Događanja na međunarodnoj konferenciji o parlamentarnim Poslovnicama i parlamentarnoj praksi. Pultusk, 8-11 maja 1994.* (Varšava, Poljska: Izdavačka kuća Sejm 1995.), 24. Prezentacija Rogera Sandsa, Glavnog službenika odabirnih komisija, Donji dom.
- 6 Sands u djelu Lukasz i Staskiewicza, 24.
- 7 Sands u djelu Lukasz i Staskiewicza, 23.
- 8 Sands u djelu Lukasz i Staskiewicza. Sands je objasnio da pravila Doma potiču iz pet izvora: tradicionalna praksa, stalne odredbe, ostale odredbe i rezolucije, odluke predsjedavajućeg (ili zamjenika predsjedavajućeg) i statuti. Komplikovani i nejasni sistem pravila je isto tako i veoma fleksibilan, što stavlja "veliki dio odgovornosti" na predsjedavajućeg da ih primijeni i tumači. Sands smatra ovo karakteristikom koja razlikuje britanski parlamentarni sistem od ostalih. 23-24.
- 9 Eugene A. Forsey, *Kako Kanađani upravljaju sobom* (Ottawa: Ministar snabdijevanja i usluga, 1991.), 36.
- 10 James A. Magrath, *Izveštaj Specijalne komisije o reformi Donjeg doma* (Ottawa: Parlamentarna biblioteka, 1985.). James Magrath je na dan publikacije bio član parlamenta i bio je predsjedavajući Specijalne komisije. 1-27.
- 11 Ronald Peters, "Poglavlje 1" u djelu *Predsjedavajući* (Vašington: Kongresni kvartalnik, 1994.). Kolonijalni predsjedavajući je predvodio partiju, ili još češće, frakciju ili grupu onih koji su pružali podršku; u kolonijalnim skupštinama nije postojao sadašnji dvopartijski sistem. 1-18.
- 12 Walter J. Oleszek, *Kongresne procedure i proces politike* (Vashington: Kongresni kvartalnik), 30. Kongresni predavači smatraju Claya prvim uistinu uticajnim predsjedavajućim. On je svoje mandate imao u periodima 1811.-1814., 1815.-1820. i 1823.-1825.

- 13 Pravila filipinskog Senata, 1987., 1-36.
- 14 D.L. Hanley, A.P. Kerr i N.H. Waites. *Savremena Francuska: Politika i društvo od 1945*. (Boston: Routledge i Kegan Paul, 1979.), 1-35.
- 15 Philip E. Converse i Ray Pierce, *Politička zastupljenost u Francuskoj* (Kejmbriđž, Masačusets. Štamparija Univerziteta Harvard, 1986.), 17-32.
- 16 Converse i Pierce, 532-550.
- 17 Ministarstvo vanjskih poslova, *Institucija Pete republike* (Pariz: Odjel za informiranje, komunikaciju i štampu, 1995.).
- 18 Vitor Crespo. *Skupština Republike* (Lisabon: Štamparija Vlade, izdanje 4. 1990.), 146-163.
- 19 Thomas Bruneau i Alex Macleod, *Politika u modernom Portugalu* (Boulder: Izdavaštvo Lynne Rienner, 1986.), 118-125.
- 20 Bruneau i Macleod, 146-163.

Niz istraživanja zakonodavstva

Cilj rada The National Democratic Institute for International Affairs (Nacionalnog demokratskog instituta za međunarodne odnose) sa političkim partijama, građanskim organizacijama, zakonodavnim tijelima i ostalim institucijama je promoviranje i ojačavanje demokratskih vrijednosti i procesa širom svijeta.

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