

# **SADC Parliamentary Forum**



## **Benchmarks for Democratic Legislatures in Southern Africa**

# **SADC Parliamentary Forum**



## **Benchmarks for Democratic Legislatures in Southern Africa**

## ACKNOWLEDGEMENTS

These *Benchmarks for Democratic Legislatures in Southern Africa* fall within the context of the strategic objective of the SADC Parliamentary Forum relating to Strengthening Institutions for Democratic Governance. Recognising Parliament or the legislature as one of critical institutions for democratic governance, indeed the glue that holds together the state and society, the SADC Parliamentary Forum has developed these important minimum standards on the constitutional and legal framework, political imperatives as well as institutional, financial, material and human resources requirements for truly democratic Parliaments.

The development of these benchmarks benefitted from financial and technical support from the United Nations Development Programme's Global Programme for Parliamentary Strengthening, Friedrich Ebert Stiftung, the European Parliament's Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Africa Capacity Building Foundation and the Commonwealth Parliamentary Association (CPA), Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), among others. The CPA's *Benchmarks for Democratic Legislatures* (2006), Inter-Parliamentary Union's *Parliament and Democracy in the 21<sup>st</sup> Century: A Guide to Good Practice* (2006) and the National Democratic Institute for International Affairs' discussion document: *Towards the Development for International Standards for Democratic Legislatures* (2007), among other relevant publications, constitutions, laws, standing rules and order of different countries and jurisdictions, provided useful reference material for the development of these potentially seminal standards.

The SADC Parliamentary Forum thanks all the Members of Parliament, parliamentary officials and resource persons who gave their time and input in this important exercise. Lastly, credit goes to Takawira Musavengana and Kimberly Smiddy for conducting the required research and putting together this document.



## PREAMBLE

The re-introduction of multi-party politics in the early 1990s in Africa has led to a renewed interest in institutions of democracy. This auspicious wave of pluralism has not, however, produced effective and efficient Parliaments to underpin the democratisation process. To the contrary, most of Africa's young democracies are still characterised by dominant executives, not-so-independent judiciaries, and weak Parliaments. Without the full development of the three branches of government – the executive, legislative and judicial – prospects for democratic consolidation on the continent are limited. Although it cannot be denied that democratisation itself does not necessarily produce effective Parliaments, all democracies today have a Parliament in one form or another. Elected Parliaments are the building blocks upon which representative democracies are built.

An ideal Parliament undertakes the following key functions:

- (a) Holding the executive to account through the oversight function of executive ministries and departments,
- (b) Representing the nation in its diversity, either of social groupings or constituencies,
- (c) Making laws for the good governance of the country, including private members' bills,
- (d) Approving national budgets, taxation policy and monitoring public expenditure,
- (e) Ratifying and domesticating international conventions and treaties, and
- (f) Resolving conflict and disputes through peaceful mechanisms.

There is consensus among scholars that the performance of Parliament may be measured qualitatively by examining three essential factors: its impact on policy, the degree to which it acts independently in setting its own agenda, and the extent to which societal interests influence the decision making process.

In southern Africa, the executive generally dominates Parliament including even setting its agenda, appointing parliamentary staff, and determining its calendar. In some cases, the large dual membership of ministers to the executive and legislative branches of government as well as their proportionately large number, have resulted in decreased parliamentary oversight capacity. Invariably, the executive produces most of the bills, with private members' bills remaining a rare phenomenon and expensive to draft. In many instances, Parliament is primarily a reactive institution rather than proactive one, largely unable to respond sufficiently to emerging challenges, opportunities and national emergencies. The Westminster-inspired systems of government that are prevalent in most countries of southern Africa tend to compromise the principle of separation of powers. Under these systems, ministers are most often drawn from members of the legislature, which, ironically, should oversee their performance. While there are benefits to this feature, this may limit the oversight functions of Parliament on the executive.

Citizens have high expectations from their parliamentary representatives and Parliaments in general. In addition to the traditional role of legislator, parliamentarians are also expected to perform constituency services, which is perhaps one of the most influential functions of a parliamentarian in Africa. In many parts of rural, agriculturally based African countries, parliamentarians are expected

to be the providers of social services and to facilitate financing for development projects with their personal resources. This limits the capacity of parliamentarians to perform their other equally important parliamentary roles. These competing and often conflicting roles impose great challenges on parliamentarians, who in many cases have very little or often no human or material support to facilitate their work.

While some African Parliaments have begun to exert greater autonomy and oversight over the executive, the role of Parliaments in southern African remains constrained by very powerful executives. Existing arrangements for budget consideration in most southern African countries do not provide Parliaments with meaningful powers, documentation and time for effective scrutiny. Ironically, some Parliaments cannot even determine their own budgets, let alone receive timely resources to efficiently and effectively undertake their mandates. While executives have begun to acknowledge input from civil society into the budget process, it is often expected that the budget *passes through* as opposed to being *scrutinised and passed by* Parliament.

In some cases, parliamentary development has been limited by Parliament's constitutional powers. Although some Parliaments may have constitutional powers, they may not have the capacity or willingness to exercise these powers due to the political dynamics of strong parties and/or strong Presidents. Weak political parties and inadequate human, financial and infrastructural resources severely limit the capacity of Parliament and its committees to exercise its constitutionally mandated functions.

## **RATIONALE FOR DEMOCRATIC PARLIAMENTS**

The challenges highlighted above bring into sharp focus the following issues:

- (a) How can Parliament - as the representative institution and voice of the citizenry - be strengthened and the principle of separation of powers be better observed?
- (b) What are the minimum constitutional, legal, normative and institutional arrangements for a democratic legislature?
- (c) How should a democratic Parliament relate to other arms of government in general and the executive in particular?
- (d) What are the most critical organisational, financial, human resources and operational requirements necessary for optimal professional parliamentary performance?
- (e) What structural arrangements should be put in place to enable political parties, civil society organisations and interest groups to influence the business of Parliament?

On the basis of the above challenges and related issues, the SADC Parliamentary Forum proposes minimum benchmarks for effective parliamentary performance and development in Southern Africa. These benchmarks set forth the parliamentary reform agenda for all member Parliaments. They are intended to provide a mirror for self-assessment, measuring the performance of SADC Parliaments. Integral in this process is the overarching objective of strengthening the capacity, role and functional autonomy of Parliaments as the elected institution in government and in governance.

The domestication of these benchmarks in Southern Africa, through relevant parliamentary and constitution reforms and the reorientation of value systems, will lend true meaning to the axiom "Governments for the people, of the people and by the people!" The domestication of these benchmarks in Southern Africa, through relevant parliamentary reforms, constitutional reforms and re-orientation of value systems will lend true meaning to axiom, governments for the people, of the people and by the people!

## DEFINITIONS

For purposes of this document, the following definitions shall apply:

<b>Elections</b>	A process by which public representatives are chosen for parliamentary, provincial/regional and local government office.
<b>EMB (Election Management Body)</b>	Body mandated with the organisation and management of national, provincial/regional and local government elections, ordinarily referred to as an Election Management Body or Electoral Commission.
<b>Judges</b>	Chief Justices, Supreme Court Justices and High Court Justices excluding magistrates.
<b>Judicial Service Commission</b>	A body established to receive, review, and in some cases, interview and recommend to the head of state, nominations for positions of senior judges.
<b>Member of Parliament</b>	Member of any House of Parliament
<b>National Assembly</b>	Directly or popularly elected House of Parliament.
<b>Parliament</b>	Legislative branch of government/state as distinct from the executive and judicial branches. Parliament includes either one or two chambers.
<b>Partisan staff</b>	Staff who work with politicians, political parties and party caucuses to advance the agenda and manifestos of such parties
<b>Portfolio committees</b>	Committees that oversee government ministries or departments
<b>Speaker</b>	The political head of the legislative branch of government/state who is also called the President in some countries.
<b>Presiding Officers</b>	Speaker and Deputy Speakers, President or Vice President of a National Assembly or Chairperson and Deputy Chairpersons of a House of Parliament
<b>Roll call voting</b>	A voting system in the chamber used by calling each member's name aloud and the member responds either in the affirmative or negative on a vote. This typically occurs when a voice vote is unclear or when the presiding officer's decision is challenged by a specified minority of Members. Where electronic voting is used to achieve the above, it shall be understood to fall within the definition of roll call voting.
<b>Secretary General</b>	Head of the parliamentary service, otherwise known as Clerk of Parliament or Secretary to Parliament
<b>Special groups</b>	Professional associations, trade unions, interest groups, and historically disadvantaged and marginalised social groups, including women, youth, and persons living with disabilities.
<b>Special seats</b>	Parliamentary seats reserved for special populations or interest groups.
<b>Steering committee</b>	Committee that sets the agenda or business of Parliament, sometimes referred to as the Standing Orders Committee or Business Committee

# BENCHMARKS FOR DEMOCRATIC LEGISLATURES IN SOUTHERN AFRICA

## 1 INTRODUCTION: CORE VALUES FOR DEMOCRATIC LEGISLATURES

The Southern African Development Community (SADC) region has common core values that characterise democratic legislatures. Based on colonial history and constitutional arrangements, these values manifest themselves in a variety of ways in different SADC countries. In some cases, these values are already embedded in the constitutional and legal architecture and activities of some Parliaments, while in others, these values remain aspirations that require urgent and concrete interventions if the chasm between aspirations, policy and practice is to be bridged.

## 2 ACCESSIBILITY

### 2.1 *Citizens and the Press*

- 2.1.1 Parliament shall be accessible and open to citizens, civil society organisations and the media, subject only to demonstrable public safety and work requirements.
- 2.1.2 Parliament shall ensure that the media are given appropriate access to its proceedings without compromising the proper functioning of Parliament and its rules of procedure.
- 2.1.3 Parliament shall have a non-partisan media relations facility.
- 2.1.4 Parliament shall promote the public's understanding of its work.
- 2.1.5 Dress codes in Parliament shall be culturally inclusive and shall not unduly limit public access.

### 2.2 *Languages*

- 2.2.1 Where the constitution or parliamentary rules provide for the use of multiple working languages, Parliament shall provide for simultaneous interpretation of debates and translation of records. Multiple languages shall include the use of Braille, sign language and hearing aids.

## 3 ETHICAL GOVERNANCE

### 3.1 *Transparency and Integrity*

- 3.1.1 Parliament shall require Members and staff to maintain high standards of accountability, transparency and integrity in the conduct of all personal, public and parliamentary matters.
- 3.1.2 Parliament shall enact legislation to enforce parliamentary codes of conduct, including rules on conflicts of interest and acceptance of gifts for Members and parliamentary staff.

- 3.1.3 Parliament shall enact legislation requiring legislators and staff to fully and publicly disclose their financial assets and business interests.
- 3.1.4 Parliaments shall have internal mechanisms to prevent, detect and bring to justice Members and staff engaged in corrupt practices.

## 4 REPRESENTATIVENESS

- 4.1 The electoral system shall be designed to ensure that the composition of Parliament reflects the will of the people as expressed through a voting process conducted in accordance with continental and regional instruments for democratic elections.
- 4.2 In relation to 4.1, the membership of Parliament shall reflect the social diversity of the population with respect to gender, language, religion, and ethnicity among other considerations.

## 5 ORGANISATION OF THE PARLIAMENT

In order for Parliament to be an efficient and effective institution, certain minimum organisational structures and arrangements are required. These benchmarks are intended not only to build formal parliamentary structures but also strengthen multiparty political pluralism. This requires an organisational framework designed to ensure effective separation of powers and Parliament's autonomy from executive interference. In addition, institutional arrangements must be sufficient to facilitate societal input into parliamentary processes, and to promote Parliamentarians accountability to the constituencies that elected them in particular and to the public in general. Most importantly, the organisational structure of Parliament must be designed to facilitate all the primary functions of a Parliament, namely, its legislative, representative, budget approval and oversight functions.

### 5.1 *Rules of Procedure*

- 5.1.1 Parliament shall develop and adopt its own rules of procedure based on regional best practices.
- 5.1.2 Only Parliament shall have the power to adopt and amend its rules of procedure subject to review by the judiciary only in cases of a constitutional nature.
- 5.1.3 As part of its advisory function, the parliamentary legal department shall review all draft laws and standing orders to ensure compliance with the constitution.

### 5.2 *Sessions*

- 5.2.1 Only the Speaker shall have the power to convene Parliament for ordinary business, provided that the Head of State may call extraordinary or special sessions in consultation with the Speaker.
- 5.2.2 Parliament shall meet regularly and for lengths of time sufficient for Parliamentarians, the plenary, and committees to engage sufficiently in their responsibilities, including constituency work.
- 5.2.3 Parliament shall develop its own calendar.
- 5.2.4 Parliament shall only be prorogued in consultation with the Speaker.



**5.3      *Plenary***

- 5.3.1      One third of the MPs may petition the Speaker to call for an extraordinary meeting of Parliament.<sup>1</sup>

**5.4      *Plenary Agenda***

- 5.4.1      The agenda of Parliament shall be set by a steering committee chaired by the Speaker. The committee shall include the Speaker, leaders of parliamentary parties and/or party groups among others, and shall be made available to Members in advance of plenary meetings. This body is sometimes called the Business Committee, Standing Rules and Orders Committee, Committee of Committees, or the Bureau. Where the membership of such a body includes members of the executive, such members shall not outnumber backbenchers.
- 5.4.2      Parliament shall have the right to amend the proposed plenary agenda which equitably allocates time for both government and private members' business.

**5.5      *Plenary Debate***

- 5.5.1      Parliament shall establish and follow transparent procedures for structuring debates and determining the order of precedence of motions tabled by Members.
- 5.5.2      Parliamentary rules shall not be changed in the chamber. Waivers or suspension of rules shall be agreed to prior to plenary by the steering committee.
- 5.5.3      Parliament shall have equitable time allocations for motions, committee reports, ministerial statements, and bills and constituency issues.
- 5.5.4      Parliament shall provide meaningful opportunity for legislators to debate bills and consider committee reports in open session before adoption or a vote.
- 5.5.5      At each new meeting, Parliament shall allocate time for outstanding business from previous meetings.

**5.6      *Plenary Voting***

- 5.6.1      Voting in plenary shall be public. Parliament shall make public any exceptions to this presumption and give advance notice before a secret vote.
- 5.6.2      Parliament shall establish and follow fair and transparent procedures for a specified minority of Members to demand a recorded method of voting to be used.
- 5.6.3      When Parliament uses roll call voting, the public shall be given access to how Members voted.
- 5.6.4      All Members shall have the right to vote in the chamber.

**5.7      *Presiding Officers***

- 5.7.1      Members shall have the right to elect their own Presiding Officers.
- 5.7.2      The Presiding Officer shall be impartial in the conduct of his or her duties.
- 5.7.3      There shall be equitable gender representation in the election of Presiding Officers.
- 5.7.4      The Presiding Officer shall be elected by secret ballot.

---

<sup>1</sup> The application of this benchmark may differ from country to country provided that the constitution or rules of procedure allow a specified minority of Parliamentarians to petition for the convening of an extraordinary session of Parliament.

5.7.5 The removal of a Presiding Officer from office shall follow due process established by Parliament's own rule of procedure. Removal from the position of presiding officer does not imply removal from Parliament, as a former presiding officer may become an ordinary member.

5.7.6 The executive shall not have the power to remove Presiding Officers.

## **5.8 Committee System**

5.8.1 Parliament shall have permanent and temporary committees.

5.8.2 Membership of committees shall reflect the Parliament's political party composition and gender parity, and shall seek to include all parties and independent MPs.

5.8.3 Selection of Members of committees shall be the responsibility of a committee presided by the Speaker with leaders of parliamentary parties and/or party groups or party whips as members.

5.8.4 With limited exceptions, membership to committees shall be for the entire term of the Parliament.

5.8.5 Chairpersons and Vice Chairpersons of committees shall be elected by committee members and shall reflect gender equality.

5.8.6 Parliamentary committee meetings and hearings, except those of the business/standing orders committee, shall be open to the public. Parliament may, however, establish transparent procedures for determining in-camera committee meetings and hearings.

5.8.7 Parliament shall notify the public in advance of committee meetings or hearings.

## **5.9 Powers of Committees**

5.9.1 All legislation shall be referred to an appropriate parliamentary committee for review before plenary debate. This includes bills and other forms of legislation such as regulations.

5.9.2 Parliamentary committees shall have the power to call for public consultations on legislation and any matter under consideration.

5.9.3 Parliamentary committees shall have the power to propose amendments to legislation.

5.9.4 Parliamentary committees shall have the right to consult and/or hire experts if the required expertise is not available in Parliament.

5.9.5 Parliamentary committees shall have the power of summons to examine persons, papers and records from the executive and quasi-executive bodies.

5.9.6 Parliament shall determine and enforce penalties for non-compliance with its powers and those of its committees.

# **6 PARLIAMENTARY SERVICE COMMISSION**

In order for Parliament to carry out its mandate, it requires highly trained and competitively remunerated professional staff. The emerging best practice in the region is that a parliamentary service authority often called the Parliamentary Service Commission, separate and distinct from the regular Public Service Commission, be established to enhance Parliament's human resource capacity and professionalise Parliamentary support services. Among other things, such an authority would determine the terms and conditions of service for Members and staff to enhance Parliament's autonomy and minimise overlap between the work of the legislative and executive branches.

**6.1 General**

- 6.1.1 Parliament shall establish an independent Parliamentary Service Commission or its equivalent to determine the remuneration and other terms and conditions for Members and parliamentary staff.
- 6.1.2 Parliament staff shall not be under the general civil service and its regulations.
- 6.1.3 Where applicable, a distinction shall be drawn between partisan and non-partisan staff.
- 6.1.4 Parliament shall be availed adequate human, material and technological resources to support its operations and those of its committees.

**6.2 Parliament Administration**

- 6.2.1 The administrative arm of Parliament shall be headed by a Secretary General who shall be a public servant and whose office shall be protected from undue political pressure.
- 6.2.2 The Secretary General shall be selected and appointed by the Parliamentary Service Commission.
- 6.2.3 The Secretary General shall be accountable to Parliament and his or her tenure shall outlast that of Parliament.
- 6.2.4 While parliamentary staff may belong to political parties, they shall not, while under the employ of Parliament, be active in partisan political activities.
- 6.2.5 Parliament shall establish a code of conduct for staff to ensure among other things that staff do not use their membership in political parties to influence the functioning of Parliament in a partisan manner.

**6.3 Recruitment and Promotion**

Parliaments often have partisan and non-partisan staff. Partisan staff members are hired to serve only their party's Members and to provide technical expertise and administrative support for the party in Parliament. Non-partisan staff members are hired as public servants and are to serve Members from all political parties.

- 6.3.1 Non-partisan staff shall be recruited and promoted on the basis of merit and equal opportunity.
- 6.3.2 Non-partisan staff may belong to political parties but shall neither hold office in such parties nor be active in partisan activities during their term of office.
- 6.3.3 In the recruitment and promotion of staff, the Parliamentary Service Commission shall not discriminate on the basis of ethnicity, religion, creed, gender, physical disability, or party affiliation in respect of non-partisan staff.
- 6.3.4 Parliament shall have adequate resources to recruit sufficient and adequately compensated staff to fulfil its responsibilities.

**6.4 Media Function**

- 6.4.1 Parliament shall have a non-partisan media relations facility with dedicated staff. Such facility shall be sufficiently and consistently funded by Parliament and be under the administrative control of the office of the secretary general.
- 6.4.2 Parliament shall have a regularly updated website to enhance and promote information sharing and interaction with citizens and the outside world.
- 6.4.3 Parliamentary records shall be produced in all official languages, including Braille, and be readily accessible to Parliamentarians, staff and citizens.

- 6.4.4 Citizens shall have access to parliamentary business through broadcasts of plenary and committee meetings via multimedia such as the Internet, live television and radio.
- 6.4.5 Accredited journalists shall be allowed to cover parliamentary proceedings regardless of the media's political views.

## 7 LEGISLATIVE FUNCTION

The legislative function is perhaps the most basic function of any Parliament. In some Parliaments, this function is carried out with undue deference to and interference from the executive, resulting in what are commonly referred to as “rubber stamp” Parliaments. In vibrant, democratic Parliaments, the legislative function includes much more than amendment or enactment of legislation proposed by the executive. Parliamentarians also propose legislation for debate. It is this feature, amongst others, that separates a proactive legislature from a reactive or rubber-stamp legislature. Related to law-making is the important work of approving the country's annual budget. The ability to perform this function effectively is contingent upon many factors that require a commitment of resources that will enhance Parliament's ability to review the budget with the necessary cooperation of the executive. The legislative function often includes the power to amend the constitution. The exercise of these sensitive functions must be done in a participatory, transparent and democratic way.

### 7.1 *General*

- 7.1.1 The approval of Parliament is required for the passage of all legislation, including the budget and any supplementary budgets.
- 7.1.2 Executive decrees shall not be used to bypass Parliament's legislative function. They shall be used only when Parliament is not in session, subject to ratification by Parliament.
- 7.1.3 Parliament shall approve all grants, loans and guarantees, both domestic and international.
- 7.1.4 Parliaments shall approve all treaties, protocols and conventions.
- 7.1.5 In bicameral systems with a parliamentary system of government (as opposed to a presidential system), only a popularly elected house (national assembly) shall have the power to pass a vote of no confidence in the executive.
- 7.1.6 A chamber where a majority of Members are not directly elected may not indefinitely deny or reject a money bill.

### 7.2 *Legislative Procedure*

- 7.2.1 In a bicameral Parliament, there shall be clearly defined roles for each chamber in the passage of legislation.
- 7.2.2 The main legislative function shall be exercised by the directly elected chamber. Where a second chamber exists, it shall have a secondary role.
- 7.2.3 Parliament shall have the power to override an executive veto.
- 7.2.4 Opportunities shall be given for public input into the legislative process, including providing relevant information to the public in a timely manner.
- 7.2.5 Members shall have the right to initiate legislation and to offer amendments on proposed and existing legislation.
- 7.2.6 Costs for public consultation, legal drafting, printing and distribution of private members' bills and notices shall be incurred by Parliament. Best practice is for Parliament to have its own legal drafts person(s).

- 7.2.7 Parliament shall give Members and citizens adequate advance notice of all meetings and their agendas.
- 7.2.8 Members shall be afforded reasonable time to consult their constituents and any interested parties on proposed legislation, including constitutional amendments.
- 7.2.9 Private member's bills shall be governed by the same requirements, including advance notice, as all other types of bills.

### **7.3 Financial and Budgetary Powers**

- 7.3.1 The proposed national budget shall require the approval of Parliament. Parliament shall have the power to amend the budget before approving it.
- 7.3.2 Parliament shall have a reasonable period of time in which to review the proposed budget, which aligns needs with the resource base, equitably distributes resources and sets national priorities.
- 7.3.3 Parliament shall have a Budget Committee which reviews the draft annual budget (or estimates) and report to Parliament accordingly.
- 7.3.4 Parliaments shall have a Parliamentary Budget Office, established by law, with qualified staff to assist in budget analysis and monitoring budget implementation, and advise Parliament at least on a quarterly basis.
- 7.3.5 Only Parliament shall be empowered to determine and approve its own budget. Approved resources shall be made available to Parliament in quarterly or annual allotments.

### **7.4 Delegation of Legislative Power**

- 7.4.1 Parliament may delegate some of its legislative powers to the executive branch. These powers shall, however, be temporary in nature, clearly defined, and confirmed by Parliament.
- 7.4.2 Parliament reserves the right to withdraw any delegated power.

### **7.5 Constitutional Amendments**

- 7.5.1 In the absence of a national referendum, constitutional amendments shall require the approval of two thirds of the full membership of Parliament.
- 7.5.2 All proposed amendments to the constitution shall be published in the Government Gazette at least 30 days prior to plenary debate.

## **8 OVERSIGHT FUNCTION**

In order for Parliament to effectively exercise its oversight function, the cooperation of the executive branch is required. Oversight of the executive is often misunderstood by both the executive and legislative branches. Oversight is neither a fault-finding exercise nor is it intended to embarrass the government. Rather, oversight is aimed at enhancing accountability and promoting democratic governance through the scrutiny of government policies, spending and nominations to public offices. The oversight function goes beyond overseeing government ministries and departments. It also includes constitutional bodies and quasi-state organs. In this regard, the size of the executive in Parliament should not be such as to reduce the oversight potential of Parliament. For example, when ministers also serve as MPs, then a large cabinet may result in very few backbenchers who are available to scrutinise the executive.

## **8.1 General**

- 8.1.1 Where the constitution does not make such provision, Parliament shall enact legislation to ensure that the size of cabinet does not upset the balance of power in Parliament resulting in limited parliamentary oversight capacity.
- 8.1.2 Parliament shall oversee the activities of all executive ministries and departments.
- 8.1.3 Parliament shall receive annual reports and scrutinize the activities of all independent governmental and constitutional bodies, such as the human rights commission, ombudsman, director of public prosecutions and public protector, among others.
- 8.1.4 Parliament shall have sufficient and effective mechanisms of obtaining information from the executive branch and statutory bodies.
- 8.1.5 Parliament's oversight authority shall include meaningful oversight of security services and of state-owned enterprises.
- 8.1.6 Parliament's oversight authority shall include oversight of compliance with regional and international human rights instruments, including those on gender equality and socio-economic justice.
- 8.1.7 Following the declaration of a state of emergency, the head of state shall seek the approval of Parliament within reasonable time.
- 8.1.8 Parliament shall enact legislation to protect informants ("whistle blowers") and witnesses presenting credible information about corrupt or unlawful activities.
- 8.1.9 Parliament shall have effective procedures to ensure that the executive responds to parliamentary committee reports and recommendations substantively and in a timely manner.

## **8.2 Commissions of Inquiry and Approval of Appointments**

- 8.2.1 Parliament shall enact a law to guarantee the right of Parliament to create commissions of inquiry. Such commissions shall have the power to compel government officials and citizens to appear and give evidence under oath.
- 8.2.2 Parliament shall consider presidential nominations for appointment to independent public institutions supporting democracy. Parliamentary approval shall also be required for the removal of such persons.

## **8.3 Financial and Budget Oversight**

- 8.3.1 Parliament shall ensure that public accounts committees provide Members in general and opposition parties and independent members in particular meaningful opportunity to engage in effective oversight on the budget. In this regard, the Chairperson of the Public Accounts Committee or its equivalent shall be from the opposition.<sup>2</sup>
- 8.3.2 Public Accounts Committees shall have access to statements of accounts, records and other documentation related to public expenditure to enable them to meaningfully review the accuracy of such reports.

---

<sup>2</sup> Not all countries in southern Africa have Public Accounts Committees as understood in Westminster-inspired legislative systems. In this regard, during discussions, strong sentiments were expressed on the benchmark requiring Public Accounts Committees to be chaired by the opposition. It was felt that the chairing of any Parliamentary committee should follow the 'democratic' process through which chairpersons are either voted for by members of the Committee or appointed by the majority party.

- 8.3.3 There shall be an independent supreme Auditor-General's Office that conducts audits and reports to Parliament in a timely manner.

#### **8.4 No Confidence and Impeachment**

In presidential systems with fixed terms, the executive cannot be removed unless the head of state is impeached. In parliamentary systems, an executive can be relieved of office through a vote of no confidence. Where Parliament passes a vote of no confidence in the government, the government is obliged to offer its resignation resulting in the formation of a new government or the calling of a general election.

- 8.4.1 Parliament shall have mechanisms to impeach or censure officials of the executive branch (in presidential systems) or to express no-confidence in the government (in parliamentary systems).
- 8.4.2 Parliament shall develop rules for impeachment in a non-partisan manner.

#### **8.5 Parliament-Judicial Relationship**

- 8.5.1 Parliament's consent shall be required in the appointment and confirmation of judges.
- 8.5.2 Parliament shall confirm appointments based on recommendations from the Judicial Service Commission or through such procedure as may be established to protect the appointment process from partisan political or other influences.
- 8.5.3 There shall also be mechanisms for Parliament to impeach judges for serious crimes. Serious crimes shall be defined in the laws of the country.

## **9 REPRESENTATION FUNCTION**

Representation is one of the most valued functions of Parliament. In constituency systems, the connection between constituents and the MP is the glue that binds voters to political institutions. In proportional representation systems, voters are closely attached to political parties as vehicles for representation in Parliament. Whatever the system, Members' working methods and environment must be strengthened in a way that facilitates interaction with and feedback from the electorate.

#### **9.1 Representational Nature of Legislatures**

- 9.1.1 The number of seats in Parliament and the resultant citizen-member ratio should be such as to facilitate meaningful member-constituent relations, taking into account equity, community of interest and geographic features.

#### **9.2 Constituency Relations**

Although this section primarily refers to constituency-based, first-past-the-post systems, these benchmarks may be adapted to the local context in proportional representation countries as well.

- 9.2.1 Parliament shall provide all Members with adequate and appropriate resources to enable them to fulfil their constituency responsibilities.
- 9.2.2 Parliament shall establish constituency offices as well as provide sufficient human, financial and material resources to promote effective constituency relations.



- 9.2.3 Constituency office staff shall be recruited by Parliament with the involvement of the MP
- 9.2.4 Constituency offices shall be organised and managed in a non-partisan manner.

### **9.3 International Representation**

National Parliaments in SADC countries are members of several regional and international parliamentary bodies such as the SADC Parliamentary Forum, Pan Africa Parliament, Commonwealth Parliamentary Association and Inter-Parliamentary Union. Parliaments also receive various forms of technical assistance and are supported by international partners such as UNDP, among others. Members also benefit from their membership to regional and international organisations and training programmes. This right of Members and staff to associate with like-minded organisations is an important aspect of networking, parliamentary strengthening, resource mobilisation and professional development for both Members and staff.

- 9.3.1 Subject to general national foreign policy guidelines, Parliament shall have the right to receive development assistance to strengthen the institution of Parliament. This includes technical and advisory assistance, networking and exchanging experiences with other Parliaments and inter-parliamentary organisations.
- 9.3.2 The type of assistance, budget and the use of these funds shall be determined by Parliament in a transparent and accountable manner.

## **10 ELECTIONS AND STATUS OF THE NATIONAL ASSEMBLY**

### **10.1 Elections of MPs**

- 10.1.1 Parliament shall enact all necessary laws to establish an independent electoral management body to ensure free, fair and credible elections.
- 10.1.2 MPs shall be directly elected through universal and equal suffrage in a free and secret ballot in accordance with regional and continental instruments for democratic elections.
- 10.1.3 Elections shall be held regularly and periodically.
- 10.1.4 MPs that are nominated or appointed by the head of state shall comprise not more than 5 percent of the overall size of the National Assembly.
- 10.1.5 The selection of MPs for seats reserved for special groups shall be based on non-partisanship.
- 10.1.6 Parliament shall take appropriate measures to assist MPs to increase their knowledge and skills through continuing education and training.

### **10.2 Candidate Eligibility**

- 10.2.1 Restrictions on candidate eligibility shall not be based on religion, creed, gender, ethnicity, race, marital status, or physical disability. However, citizenship, age, or residency requirements are permitted.
- 10.2.2 Parliament shall enact laws to determine candidate eligibility.
- 10.2.3 In constituency-based systems, nomination fees to become a candidate shall be reasonable and affordable so as not to unduly exclude potential candidates.



- 10.2.4 Persons convicted of serious crimes shall be ineligible to stand for elections.
- 10.2.5 Measures of affirmative action used to encourage the political participation of marginalised groups, shall be narrowly drawn to accomplish precisely defined and limited objectives.
- 10.2.6 Parliaments shall enact laws which require political parties to meet the provisions of the SADC Protocol on Gender and Development.
- 10.2.7 Members shall not be required to take a religious oath against the member's conscience in order to take a seat in Parliament. Members should be allowed to make an affirmation. Oaths and affirmations shall be in relation to loyalty to the Constitution and the State and shall be administered by the Chief Justice or his/her representative.

### **10.3 *Incompatibility of Office***

- 10.3.1 Members shall not simultaneously serve in the [executive] judiciary, or be a civil servant of the executive branch, or an employee or board member of a state-owned enterprise. Members shall not simultaneously be President and a local government official.<sup>3</sup> Where the Attorney General is also a Member, the Attorney General shall be ex officio.
- 10.3.2 The Attorney General shall not simultaneously serve as the Minister of Justice.

### **10.4 *Immunity***

- 10.4.1 Members shall have immunity for anything said in the course of parliamentary business proceedings and within the precincts of Parliament.
- 10.4.2 The executive branch shall have no right or power to lift the immunity of Members. Only Parliament can lift parliamentary privilege and the immunity of a Member.
- 10.4.3 A former Member shall continue to enjoy protection for any speech and/or statements made during the Member's term of office.

### **10.5 *Tenure, Remuneration, Conditions of Service, and Infrastructure***

In order to carry out their functions effectively and meet the expectations of society, MPs must be full-time Parliamentarians. In this regard, their salaries and terms and conditions of service should be consistent with this expectation and competitive. This will have the positive effect of attracting professionals and other qualified persons to contest for Parliament with the potential of enhancing the quality of Parliament's influence and contribution to democratic consolidation.

- 10.5.1 Parliament shall provide Members with fair and adequate remuneration.
- 10.5.2 Members' salaries and allowances shall be made public.
- 10.5.3 Condition of service shall be the same for all parties. Differences such as special privileges for certain office bearers must be determined in a transparent manner.
- 10.5.4 Parliament shall make available adequate infrastructure including designated offices and other amenities such as child care facilities.
- 10.5.5 Parliament must be accessible to persons with disabilities.

---

<sup>3</sup> At the September 2010 Luanda workshop, participants felt that the dual membership of cabinet minister to both the executive and Parliament contradicted the principle of separation of powers. They argued that ministers could not at the same time serve as Parliamentarians. For this reason, it was argued that the word 'executive' should be included in benchmark 10.3.1 on Incompatibility for Office.

- 10.5.6 All forms of remuneration and infrastructure shall be allocated on a non-discriminatory basis.
- 10.5.7 In constituency-based systems, Parliament shall establish and maintain non-partisan constituency offices.

## **10.6 *Resignation and Recall***

- 10.6.1 Members shall have the right to resign from Parliament.

# **11 POLITICAL PARTIES, PARTY GROUPS AND CAUCUSES**

In a multi-party democracy, political parties are important vehicles for political and social mobilisation and electioneering. Political parties bring together like-minded persons into a cohesive group guided by particular ideologies, principles and values. In a parliamentary system, party groups and caucuses give full expression to freedoms of association and political expression. Two of the most important functions of political parties are the development of public policy options and the grooming leaders. They should therefore be encouraged and nurtured.

- 11.1** Parliament shall enact a law to regulate political parties.
- 11.2** MPs shall enjoy the right of freedom of association.
- 11.3** Any restriction on the legality of political parties shall be narrowly defined in law and shall be consistent with the International Covenant on Civil and Political Rights and relevant regional and continental conventions.
- 11.4** MPs shall have the right to associate and form political caucuses or party groups just as citizens do. MPs shall have the right to form interest caucuses.
- 11.5** Parliament shall recognise the largest opposition party as the Official Opposition, give due recognition, remuneration and facilities to its leader, and legally guarantee the status of that position.
- 11.6** All parties shall be given adequate opportunities to participate in debates.
- 11.7** Within the life of Parliament, MPs shall remain members of the political party on whose ticket they were elected unless there is good reason for the MP to resign from the party or if the MP is dismissed from the party against his or her will. Should an MP wish to join another party, a by-election becomes necessary in constituency-based systems.
- 11.8** In constituency-based systems, in the event of expulsion from a party an MP shall not lose his or her seat.
- 11.9** MPs who are elected as independents can remain independent or may work with a parliamentary party without losing his or her seat.
- 11.10** Voting based on one's conscience, which may go against one's party, shall not be construed as floor crossing.
- 11.11** Parties shall be publicly funded in proportion to the number of seats held in Parliament. This shall be legally protected.



# **SADC Parliamentary Forum**



## **Les Points de Repere du Forum Parlementaire De La SADC Pour les Lois Democratiques en Afrique Australe**

## REMERCIEMENTS

Ces Points de Repère pour les Lois Démocratiques en Afrique Australe s'inscrivent dans le contexte de l'objectif stratégique du Forum Parlementaire de la SADC relatif au *Renforcement des Institutions pour la Gouvernance Démocratique*. Reconnaître le parlement (ou la législature) comme l'une des institutions essentielles pour la gouvernance démocratique, en effet la colle qui lie l'Etat et la société, le Forum Parlementaire de la SADC a développé ces normes minimales importantes sur aussi bien le cadre constitutionnel et légal, les impératives politiques que les ressources institutionnelles, financières, matérielles et humaines, les conditions pour des parlements véritablement démocratiques

Le développement de ces points de repère a bénéficié de l'appui technique et financier du Programme Global pour le Renforcement Parlementaire du Programme des Nations Unies pour le Développement, du Friedrich Ebert Stiftung, le Parlement Européen, Africa Capacity Building Foundation et de l'Association Parlementaire du Commonwealth (CPA) entre autres. Les Points de Repère pour les Lois Démocratiques du CPA (2006), *le Parlement et la Démocratie au 21<sup>e</sup> Siècle* de l'Union Inter Parlementaire: *Un Guide aux Bonnes Pratiques* et le document de discussion de l'Institut Démocratique National pour les Affaires Internationales: *Vers le Développement des Normes Internationales pour les Lois Démocratiques*, parmi d'autres publications pertinentes, les constitutions, les lois, les règles et les ordres permanents de différents pays et juridictions ont fournis des matériels utiles de référence pour le développement de ces normes séminales. Le Forum Parlementaire de la SADC remercie tous les membres du parlement, les parlementaires et les personnes ressources qui ont apporté leurs temps et contributions à cet exercice important.

En fin, le crédit va aux consultants, Takawira Musavengana et Kimberly Smiddy pour avoir mené la recherche nécessaire et mis ensemble le document dans la forme dont il se présente.



## PREAMBULE

La réintroduction du multipartisme au début des années 1990 en Afrique a conduit à un regain de renouvellement d'intérêt dans les institutions de la démocratie. Cette vague du pluralisme n'a pas, cependant, produit des parlements efficaces et effectifs pour soutenir le processus de démocratisation. Au contraire, la plupart des jeunes démocraties de l'Afrique sont encore caractérisées par des exécutifs dominants, des judiciaires très peu indépendants, et des parlements faibles. Sans le plein développement de ces branches du gouvernement - le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, les perspectives pour la consolidation démocratique sur le continent sont limitées. Alors qu'il n'est peut être contredit que la démocratisation en soi ne peut pas produire nécessairement des parlements efficaces ; aujourd'hui toutes les démocraties ont un parlement sous une forme ou une autre. Les parlements élus sont des piliers sur lesquels la démocratie représentative est bâtie. Un parlement idéal exerce des fonctions clés suivantes :

- (a) Tiens l'exécutif à rendre comptes par la fonction de surveillance des ministères et des départements exécutifs,
- (b) Représentant la nation dans sa diversité, que ce soit des groupes sociaux ou des circonscriptions,
- (c) Vote des lois pour la bonne gouvernance du pays y compris des projets de loi émanant des Députés,
- (d) Approuve les budgets nationaux, la politique fiscale et le suivi des dépenses publiques,
- (e) La ratification et la domestication des conventions et traités internationaux, et
- (f) Résoudre les conflits et disputes par le biais des mécanismes pacifiques.

Il se dégage un consensus parmi les chercheurs que la performance d'un parlement peut être mesurée qualitativement en examinant les trois facteurs essentiels ; à savoir son impact sur la politique, le degré auquel il agit indépendamment en fixant son propre ordre du jour, et la mesure à laquelle les intérêts de la société influencent le processus de la prise des décisions.

En Afrique Australe, l'exécutif généralement domine sur le parlement y compris même dans la fixation de son ordre du jour, la nomination du personnel parlementaire, et la détermination de son calendrier. Dans certains cas, aussi bien l'appartenance d'un grand nombre des ministres à la fois aux pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement que leur nombre proportionnellement grand, ont entraîné la diminution de la capacité du contrôle parlementaire. Invariablement, l'exécutif produit la plupart de projets de loi pendant que les projets de loi émanant des Députés sont des phénomènes très rares. En pratique, le parlement est avant tout une institution réactive plutôt que proactive, en grande partie incapable de répondre suffisamment aux défis et opportunités émergents ainsi qu'aux urgences nationales. Le système hérité de Westminster qui prévaut dans la plupart des pays de l'Afrique Australe compromet le principe de séparation des pouvoirs. Sous ces systèmes, les ministres sont souvent tirés des membres de la législature, qui ironiquement devraient contrôler leurs performances. Cela met un obstacle sur la fonction de contrôle de la législature sur l'exécutif.

Les citoyens ont des grandes attentes de leurs Députés et des parlements en général. En plus du rôle traditionnel du législateur, les Députés devraient également rendre des services des circonscriptions, peut être l'une des fonctions les plus influentes d'un Député en Afrique. Dans des nombreuses régions rurales des pays africains basés sur l'agriculture, les Députés devraient être des fournisseurs des services sociaux et faciliter le financement des projets de développement avec leurs ressources personnelles. Cela limite la capacité des Députés à s'acquitter de leurs autres rôles parlementaires également importants. Ces rôles compétitifs et conflictuels imposent des défis immenses sur les Députés, qui dans plusieurs cas ont très peu ou pas d'appui humain et matériel. Souvent, les Députés n'ont pas de bureau ou le personnel pour faciliter leurs travaux. Alors que certains parlements Africains ont commencés à exercer plus grande autonomie et contrôle sur l'exécutif, le rôle des parlements en Afrique Australe reste contraint par les exécutifs très puissants. Des accords existant concernant l'examen des budgets dans la plupart des pays de l'Afrique Australe ne pourvoient pas le parlement avec des pouvoirs, de la documentation et du temps suffisants pour exercer un contrôle effectif. Ironiquement, certains parlements ne peuvent même pas déterminer leurs propres budgets, et encore moins recevoir des ressources en temps opportun pour entreprendre efficacement et effectivement leurs mandats. Alors que les exécutifs ont déjà commencé à reconnaître l'apport de la société civile dans le processus budgétaire, il est souvent prévu que le budget passe à travers au lieu d'être examiné et adopté par le parlement.

Dans certains cas, le développement parlementaire a été limité par les pouvoirs constitutionnels. Considérant que certains parlements peuvent avoir le pouvoir constitutionnel et ne pouvant pas avoir la capacité ou la volonté de l'exercer à cause des dynamiques politiques des partis forts et/ou des présidents forts. Des partis politiques faibles et des ressources humaines, financières et infrastructurelles inadéquates limitent sérieusement la capacité des parlements ainsi que de ses commissions d'exercer des fonctions constitutionnellement lui requise.

## JUSTIFICATION POUR LES PARLEMENTS DEMOCRATIQUES

Les défis ci-dessus mis en évidence mettent en relief des questions suivantes:

- (a) Comment un parlement - étant l'institution représentative et la voix des citoyens - peut être renforcé et le principe de séparation des pouvoirs mieux servis ?
- (b) Quelles sont des dispositions constitutionnelles, juridiques, normatives et institutionnelles minimales pour une législature démocratique ?
- (c) Comment un parlement démocratique entretient des rapports avec d'autres bras du gouvernement en général et l'exécutif en particulier ?
- (d) Quelles sont les ressources organisationnelles, financières, humaines et opérationnelles les plus essentielles nécessaires pour que la performance professionnelle parlementaire soit optimale?
- (e) Quelles sont des dispositions structurelles qui devraient être mises en place pour rendre les partis politiques, les organisations de la société civile et les groupes d'intérêt capables d'influencer les affaires du parlement ?

C'est le contexte dans lequel, le Forum Parlementaire de la SADC propose les points minimum de repère pour la performance parlementaire efficace et le développement en Afrique Australe.

Ces points de repère visent à fournir un miroir pour l'auto évaluation et la mesure des performances parlementaires des parlements de la SADC.

La clé de ce processus est l'objectif global du renforcement de capacité, du rôle et de l'autonomie fonctionnelle des parlements étant qu'institution élue représentante au sein du gouvernement et de la gouvernance.

La domestication de ces points de repère en Afrique Australe, par le biais des reformes parlementaires pertinentes, des réformes constitutionnelles et la réorientation des systèmes des valeurs donneront un sens véritable à l'axiome, les gouvernements pour le peuple, du peuple et par le peuple!



## DEFINITIONS

Aux fins de ce document, les définitions suivantes s'appliquent :

<b>Elections</b>	Les élections parlementaires, provinciales/régionales ainsi que du gouvernement local.
<b>EMB</b>	L'organe ayant mandat de l'organisation et la gestion des élections parlementaires, provinciales/régionales ainsi que du gouvernement local, habituellement dénommé le corps de gestion électoral ou la commission électorale.
<b>Juges</b>	les Juges Présidents, les juges de la Cour Suprême de Justice et de la Haute Cour à l'exception des juges et magistrats de la Basse Court.
<b>Commission de la fonction judiciaire</b>	Un organe en général professionnelle et non partisane créé pour recevoir, examiner et, dans certains cas, interview et recommande au Chef de l'Etat des nominations pour les postes de hauts magistrats.
<b>Membre</b>	Le Membre de toute chambre du parlement.
<b>Assemblée Nationale</b>	Chambre de parlement directement ou indirectement élue
<b>Parlement</b>	La branche législative du gouvernement par opposition aux branches exécutive et judiciaire. Le parlement comprend soit l'une ou les deux chambres.
<b>Personnel Partisan</b>	Le personnel qui travaille avec les politiciens, les partis politiques, les groupes des partis qui font avancer l'ordre du jour et les manifestes de tels partis.
<b>Commissions des Portefeuilles</b>	Commissions qui supervisent les ministères et les départements du gouvernement.
<b>Président</b>	Le Président du Parlement, le président ou le président de chaque chambre, pour certains pays
<b>Président de Séance</b>	Le Président et Vice-président du Parlement, le Président ou le vice-président de l'Assemblée nationale ou le président et vice-présidents d'une chambre du Parlement ou d'une chambre quelconque.
<b>Appel des votants</b>	Un système de vote dans l'enceinte utilisée par téléphone au nom de chaque membre à haute voix et le député répond par l'affirmative ou négative sur un vote. Cela se produit généralement lors d'un vote la voix n'est pas claire ou si la décision du président est contestée par une minorité déterminée de membres.
<b>Secrétaire Général</b>	Chef des services parlementaires autrement connu comme greffier du Parlement ou Secrétaire du Parlement.
<b>Groupes Spéciaux</b>	Les associations professionnelles, groupes d'intérêt historiquement des groupes marginalisés et défavorisés y compris les femmes, les jeunes, les personnes avec handicap et les syndicats.
<b>Sièges Spéciaux</b>	Sièges au parlement qui sont réservés pour des groupes particuliers de population ou aux groupes intéressés.
<b>Comité directeur</b>	Comité qui décide de l'ordre du jour et qui gère les affaires du parlement, parfois appelé la commission du règlement d'ordre ou la commission des affaires.

# LES POINTS DE REPERE DU FORUM PARLEMENTAIRE DE LA SADC POUR LES LOIS DEMOCRATIQUES EN AFRIQUE AUSTRALE

---

## 1. INTRODUCTION : VALEURS ESSENTIELLES POUR LES LOIS DEMOCRATIQUES

La région de la Communauté du Développement Economique de l'Afrique Australe (SADC) a en commun des valeurs fondamentales qui caractérisent les Lois démocratiques. Basées sur l'histoire coloniale et les dispositions constitutionnelles, ces valeurs se manifestent de plusieurs façons dans des différentes juridictions. Dans certains cas, ces valeurs sont déjà intégrées dans l'architecture constitutionnelle et juridique ainsi que dans les activités de certains parlements alors que dans d'autres, ces valeurs restent des aspirations qui exigent des interventions concrètes visant à combler le fossé entre les aspirations, la politique et la pratique.

## 2. L'ACCESSIBILITE

### 2.1 *Les Citoyens et la Presse*

- 2.1.1 Les Parlement et ses commissions devraient être accessibles et ouverts aux citoyens, aux organisations de la société civile et le media, sous la seule réserve de la sécurité publique démontrable et les exigences du travail.
- 2.1.2 Le Parlement devrait veiller à ce que le media ait accès approprié aux procédures du parlement sans compromettre son fonctionnement normal ainsi que ses règles de procédure.
- 2.1.3 Le Parlement devrait avoir un support non partisan des relations avec le media.
- 2.1.4 Le Parlement devrait favoriser la compréhension du public de son travail.
- 2.1.5 Les codes vestimentaires dans le parlement doit être culturellement inclusif et ne devrait pas limiter indûment l'accès du public.

### 2.2 *Les Langues*

- 2.2.1 Lorsque constitution ou les règles parlementaires prévoient l'utilisation de plusieurs langues de travail, le Parlement devrait assurer l'interprétation simultanée des débats ainsi que la traduction des documents. Mais en plus de cela des aides en langue des signes en braille, et de l'ouïe.

### 3. LA GOUVERNANCE ETHIQUE

#### 3.1 *La Transparence et l'Intégrité*

- 3.1.1 Le Parlement devrait exiger que les membres et le personnel maintiennent des normes élevées de responsabilité, de transparence et d'intégrité dans la conduite de toute affaire tant personnelle, publique que parlementaire.
- 3.1.2 Le Parlement devrait adopter une législation pour renforcer le code de conduite y compris les règles sur les conflits d'intérêts et l'acceptation des cadeaux pour les Députés et le personnel parlementaire.
- 3.1.3 Le Parlement devrait adopter une législation selon laquelle les législateurs ainsi que le personnel devraient divulguer publiquement leurs avoirs financiers et les intérêts commerciaux.
- 3.1.4 Le Parlement devrait disposer des mécanismes internes pour prévenir, détecter et traduire en justice les membres et le personnel impliqués dans des pratiques de corruption.

### 4. LA REPRESENTATIVITE

- 4.1 Le système électoral devrait être de nature à garantir que la composition du parlement reflète la volonté du peuple telle qu'exprimée à travers un processus de vote effectué conformément aux normes et règles régionales pour les élections.
- 4.2 En rapport avec le point 4.1, le parlement devrait refléter la diversité sociale de la population en ce qui concerne le genre, les langues, les religions, et l'ethnicité parmi autres considérations.

### 5. L'ORGANISATION DU PARLEMENT

Pour que le parlement soit une institution effective et efficace, certaines structures et dispositions minimales sont requises. Ces points de repère visent non seulement à bâtir des structures parlementaires formelles mais également à appuyer le pluralisme politique multipartite. Par conséquent, le cadre organisationnel du parlement doit être mis en place de manière à assurer aussi bien la séparation des pouvoirs et l'autonomie de l'interférence exécutive que des dispositions institutionnelles qui facilitent les points de vue de la société et la responsabilité des circonscriptions qui ont élu les Députés. La structure organisationnelle du parlement doit être mise en place de sorte à faciliter toutes les fonctions primaires d'un parlement, à savoir la fonction législative, l'approbation du budget, la fonction de représentation, et la fonction de contrôle.

#### 5.1 *Les Règles de Procédure*

- 5.1.1 Le Parlement devrait élaborer et adopter ses propres règles des procédures basées sur des meilleures pratiques régionales

- 5.1.2 Seul le parlement devrait avoir le pouvoir d'adopter et d'amender ses règles des procédures objet d'examen par la justice que dans les cas de la révision constitutionnelle.
- 5.1.3 Dans le cadre de sa fonction consultative, le département juridique parlementaire devrait examiner toutes les lois et les ordres permanents pour s'assurer du respect de la Constitution.

## **5.2 Les Sessions**

- 5.2.1 Seul le Président devrait avoir le pouvoir de convoquer le Parlement pour les affaires ordinaires, à condition que le chef de l'Etat puisse convoquer des sessions extraordinaires ou spéciales en consultation avec le Président.
- 5.2.2 Le Parlement devrait se réunir régulièrement et pour des durées de temps suffisantes pour que les parlementaires, la plénière et les commissions s'engagent suffisamment à leurs responsabilités y compris le travail de circonscription.
- 5.2.3 Le Parlement devrait élaborer son propre calendrier
- 5.2.4 Parlement ne peut être prorogé, qu'en consultation avec le Président.

## **5.3 La Plénière**

- 5.3.1 Un tiers des Députés peuvent demander au Président de convoquer une session extraordinaire du parlement.

## **5.4 L'Ordre du jour de la Plénière**

- 5.4.1 L'ordre du jour du Parlement est fixé par un comité directeur présidé par le Président. Le comité comprend le président, les dirigeants des partis parlementaires et / ou groupes de partis, parmi les autres et doit être mis à la disposition des membres avant les réunions plénières. Cet organe est parfois appelé le Comité des affaires, du Règlement et Comité ou le Comité des comités, ou le Bureau. Lorsque l'adhésion d'un tel organe comprend des membres de l'exécutif, les membres ne doivent pas être plus nombreux que les simples députés
- 5.4.2 Le parlement devrait avoir le droit d'amender l'ordre du jour proposé qui donne du temps pour les affaires des membres tant du gouvernement que du secteur privé.

## **5.5 Les Débats en Plénière**

- 5.5.1 Le parlement devrait établir et suivre des procédures claires pour la structuration des débats et déterminer l'ordre de priorité des motions déposées par les membres
- 5.5.2 Les règles parlementaires ne devraient pas être changées dans la chambre. Les renonciations ou de suspension des règles devraient être approuvées avant la séance plénière par le comité directeur.
- 5.5.3 Le Parlement devrait avoir des allocations équitables pour les motions, les rapports des commissions, des déclarations ministérielles, les projets de loi et les questions concernant les circonscriptions.
- 5.5.4 Le Parlement devrait donner d'occasion significative pour que les législateurs débâtent et examinent publiquement les rapports des commissions avant l'adoption ou un vote.
- 5.5.5 A chaque nouvelle réunion, le Parlement devrait consacrer du temps à chaque nouvelle séance pour des problèmes en suspens de la séance précédente.

## **5.6 Le Vote en Plénière**

- 5.6.1 Le vote en séance plénière est public. Le Parlement devrait rendre publique les exceptions à ce principe et donner un préavis avant un vote non-secret.
- 5.6.2 Le Parlement devrait établir et suivre les procédures justes et transparentes pour qu'une minorité spécifique des Députés demande qu'une méthode enregistrée de vote soit utilisée.
- 5.6.3 Lorsque le Parlement utilise le vote par appel nominal, le public devrait être informé de la façon dont les membres ont voté.
- 5.6.4 Tous les Députés devraient avoir une voix dans la chambre.

## **5.7 Officier président**

- 5.7.1 Les parlementaires doivent avoir le droit d'élire l'Officier président pour diriger la branche législative du gouvernement.
- 5.7.2 L'Officier président doit être impartial dans l'exercice de ses fonctions.
- 5.7.3 Il doit y avoir une représentation équitable des genres lors de l'élection de l'Officier président.
- 5.7.4 L'Officier président doit être élu au scrutin secret.
- 5.7.5 La destitution de l'Officier président doit suivre la procédure régulière prévue par le règlement des procédures du parlement. La destitution de l'Officier président n'implique pas l'exclusion du parlement, qu'il peut devenir un simple député dans certains pays.
- 5.7.6 L'exécutif ne doit pas avoir le pouvoir de destituer les membres du bureau.

## **5.8 Le système des commissions**

- 5.8.1 Le parlement doit avoir des commissions permanentes et temporaires.
- 5.8.2 La composition des commissions doit refléter la configuration des partis politiques au parlement, la parité en genre et doit inclure toutes les parties ainsi que les Députés indépendants.
- 5.8.3 La sélection des membres des commissions doit être la responsabilité d'une commission présidée par le Président, les Chefs des partis parlementaires et/ou les représentants des partis étant membres.
- 5.8.4 À quelques exceptions près, l'appartenance à des commissions doit être pour tout le mandat du Parlement.
- 5.8.5 Les présidents et les vices présidents des commissions doivent être élus par les membres des commissions et devra aussi tenir en compte la parité de genre.
- 5.8.6 Les réunions et auditions des commissions parlementaires, sauf celles des commissions en charge des affaires / du Règlement doivent être ouvertes au public. Le Parlement peut toutefois établir des procédures transparentes pour la détermination des réunions et des auditions des commissions à huis clos.
- 5.8.7 Le parlement doit aviser le public en avance des réunions et des auditions des commissions.

## **5.9 Les Pouvoirs des Commissions**

- 5.9.1 Tout projet de loi doit être soumis à une commission parlementaire mandatée pour examen avant le débat en séance plénière.

- 5.9.2 Les commissions parlementaires doivent avoir le pouvoir de convoquer des consultations publiques sur le projet de loi et toute autre question sous examen.
- 5.9.3 Les commissions parlementaires doivent avoir le pouvoir de proposer les amendements au projet de loi.
- 5.9.4 Les commissions parlementaires doivent avoir le droit de consulter et/ ou d'engager les services des experts si les expertises requises ne sont pas disponibles.
- 5.9.5 Les commissions parlementaires doivent avoir le pouvoir d'assignation à examiner des personnes, des documents et dossiers de l'ensemble des organes constitués.
- 5.9.6 Le Parlement doit déterminer et faire respecter les sanctions pour non-respect de ses pouvoirs et ceux de ses commissions.

## 6. LA COMMISSION DE SERVICE PARLEMENTAIRE

Pour que le Parlement mène bien son mandat, il lui faut du personnel professionnel hautement qualifié et bien rémunérés. Les meilleures pratiques émergentes dans la région est que l'autorité des services parlementaires soit séparée et distincte de la fonction publique régulière et établie pour renforcer la capacité du Parlement en ressources humaines, et de professionnaliser les services de soutien parlementaire. Entre autres choses, une telle autorité aurait à fixer les termes et les conditions de service pour que les Députés et le personnel améliorent l'autonomie du Parlement et minimisent les chevauchements entre les pouvoirs législatif et exécutif.

### 6.1 *Les Généralités*

- 6.1.1 Le parlement doit établir une Commission Indépendante des Services Parlementaires ou son équivalent pour fixer la rémunération ainsi que d'autres termes et conditions pour les Députés et le personnel parlementaire.
- 6.1.2 Le personnel du parlement ne doit pas être sous l'administration publique.
- 6.1.3 Le cas échéant, une distinction doit être établie entre le personnel partisan et non partisan.
- 6.1.4 Le Parlement doit disposer des ressources humaines, matérielles et technologiques adéquates pour soutenir ses opérations y compris celles de ses commissions.

### 6.2 *L'Administration du Parlement*

- 6.2.1 La branche administrative du parlement doit être dirigée par un secrétaire général qui doit être un fonctionnaire de l'état dont les fonctions doivent être protégées des pressions politiques.
- 6.2.2 Le secrétaire général doit être choisi et nommé par la Commission de Service Parlementaire.
- 6.2.3 Le secrétaire général doit rendre compte au parlement et son mandat doit être de durée plus longue que celle du parlement.
- 6.2.4 Considérant que le personnel parlementaire peut appartenir à des partis politiques, il ne doit pas, alors dans l'emploi au Parlement, être actif dans des activités politiques partisans.

- 6.2.5 Le Parlement doit établir un code de conduite pour le personnel afin d'assurer entre autres que le personnel n'utilise leur appartenance aux partis politiques pour influencer sur le fonctionnement du parlement de manière partisane.

### **6.3 Le Recrutement et la Promotion**

Les parlements ont souvent du personnel partisan et non-partisan. Les membres du personnel Partisan sont engagés à ne servir que les membres de leur parti et à fournir une expertise technique et un soutien administratif pour le parti au Parlement. Les membres du personnel non-partisans sont embauchés comme fonctionnaires et sont au service des membres de tous les partis politiques.

- 6.3.1 Le personnel non partisan doit être recruté et promu sur la base de mérite et d'égalité de chance.
- 6.3.2 Le personnel non-partisan peut appartenir à un parti politique, mais ne doit ni occuper un poste dans ces partis, ni encore être actif dans des activités partisans.
- 6.3.3 Dans le recrutement et la promotion du personnel, la Commission ne devrait pas discriminer sur la base de l'ethnicité, de religion, de croyance, de genre, de handicap physique, ou d'appartenance à un parti concernant le personnel non-partisan.
- 6.3.4 Le Parlement devrait disposer des ressources adéquates pour recruter le personnel suffisant et adéquatement rémunéré afin de s'acquitter de ses responsabilités.

### **6.4 La Fonction du Media**

- 6.4.1 Le parlement doit avoir un établissement de support non-partisan de relations avec le media ayant un personnel dédié. Tel établissement doit être suffisamment et constamment financé par le Parlement et sous contrôle administratif du bureau du secrétaire général.
- 6.4.2 Le Parlement doit avoir un site internet régulièrement mis à jour afin d'améliorer la promotion du partage d'informations et de l'interaction avec les citoyens et le monde extérieur.
- 6.4.3 Les documents parlementaires doivent être produits dans toutes les langues officielles et facilement accessible tant pour les parlementaires, le personnel que pour les citoyens.
- 6.4.4 Les émissions des plénières et la commission des citoyens doivent être permises à améliorer l'accès des citoyens aux travaux parlementaires à l'aide de multi médias dont l'Internet, les émissions en direct à la télévision et à la radio.
- 6.4.5 Les journalistes accrédités doivent être autorisés à couvrir les travaux parlementaires indépendamment de leurs opinions politiques.

## **7. LA FONCTION LEGISLATIVE**

La fonction législative est peut-être la fonction la plus basique de tout parlement. Dans certains parlements, cette fonction est exercée avec une déférence excessive à l'exécutif résultant de ce qui est communément appelé « tampon de caoutchouc » parlements. Dans les parlements vibrants, démocratiques, la fonction législative comprend plus d'amendements et d'adoptions de législation proposées par l'exécutif. Les parlementaires peuvent aussi proposer des législations pour débat.

C'est cette caractéristique entre autres qui sépare une législature proactive d'une réactive ou tampon caoutchouc. En rapport avec la loi, la tâche la plus importante c'est l'approbation du budget annuel du pays. Peut-être le plus important du travail du parlement est l'approbation du budget annuel du pays. La capacité d'exercer efficacement cette fonction dépend des plusieurs facteurs nécessaires qui exigent un engagement des ressources et aussi la coopération de l'exécutif afin de rendre le parlement capable d'examiner le budget. Enfin, la fonction législative comprend souvent le pouvoir d'amender la constitution. Inutile de dire que l'exercice de ces fonctions sensibles doit être fait dans un contexte participatif, transparent et démocratique.

## **7.1 Les Généralités**

- 7.1.1 L'approbation du parlement est requise pour l'adoption de toutes les lois y compris le budget ainsi que les budgets supplémentaires.
- 7.1.2 Les Décrets ne doivent pas être utilisés pour contourner la fonction législative du parlement. Ils doivent être utilisés que lorsque le Parlement n'est pas en session, sous réserve de ratification par le Parlement.
- 7.1.3 Le parlement doit approuver toutes les subventions, les prêts et les garanties tant domestiques qu'internationaux.
- 7.1.4 Le parlement doit approuver tous les traités, les protocoles et les conventions.
- 7.1.5 Dans des systèmes bicaméraux d'un régime parlementaire du gouvernement (par opposition au régime présidentiel), seule une chambre populairement élue (Assemblée Nationale) doit avoir le pouvoir d'adopter une motion de censure de l'Exécutif.
- 7.1.6 Une chambre dont les membres ne sont pas directement ou indirectement élus ne peut pas indéfiniment nier ou rejeter une loi sur la monnaie.

## **7.2 La Procédure Législative**

- 7.2.1 Dans un parlement bicaméral, il devrait y avoir des rôles clairement définis de chaque chambre dans le processus d'adoption des lois.
- 7.2.2 La principale fonction législative est exercée par la chambre élue directement. Là où existe une deuxième chambre, cette dernière doit avoir un rôle secondaire.
- 7.2.3 Le Parlement doit avoir le pouvoir de passer outre le veto exécutif.
- 7.2.4 Les opportunités doivent être accordées pour la participation du public dans le processus législatif y compris en lui fournissant des informations pertinentes au temps opportun.
- 7.2.5 Les Députés doivent avoir le droit d'initier des lois et de faire des amendements aux lois proposées et en vigueur.
- 7.2.6 Les coûts liés à la rédaction, l'impression et la distribution des projets de loi et des avis légaux doivent être encourus par le parlement. La meilleure pratique est que le parlement ait ses propres rédacteurs légaux.
- 7.2.7 Le Parlement doit donner aux Députés ainsi qu'aux citoyens des préavis suffisants de toutes les réunions y compris de l'ordre du jour.
- 7.2.8 Les Députés doivent être accordés un délai raisonnable pour consulter leurs circonscriptions et toutes autres parties concernées sur des propositions des lois y compris les amendements constitutionnels.



- 7.2.9 Les projets de loi initiés par les parlementaires doivent être régis par la même exigence de préavis que d'autres types des projets de loi.

### **7.3 Les Pouvoirs Financiers et Budgétaires**

- 7.3.1 Le projet du budget national doit être soumis à l'approbation du parlement. Le Parlement doit avoir le pouvoir d'amender le budget avant de l'adopter.
- 7.3.2 Le Parlement doit disposer d'un délai de temps raisonnable pour examiner le projet du budget, aligner les besoins avec les ressources de base, distribuer équitablement les ressources et définir les priorités nationales.
- 7.3.3 Le Parlement doit avoir une commission financière ou budgétaire qui examine le projet du budget annuel (ou estimation) et présenter ainsi son rapport au parlement.
- 7.3.4 Les parlements doivent disposer d'un Bureau Parlementaire du Budget avec un personnel qualifié pour l'assister à l'analyse et le suivi de l'exécution du budget et conseil le parlement au moins trimestriellement.
- 7.3.5 Seul le parlement doit être habilité à déterminer et approuver le budget du Parlement, et d'approuver aussi les ressources qui doivent être mis à la disposition du Parlement en versements trimestriels ou annuels.

### **7.4 La Délégation du Pouvoir Législatif**

- 7.4.1 Le Parlement peut déléguer certains de ses pouvoirs législatifs à la branche exécutive. Ces pouvoirs doivent cependant être de nature temporaire, clairement définie et confirmée par le Parlement.
- 7.4.2 Le Parlement se réserve le droit de retirer n'importe quel pouvoir délégué.

### **7.5 Les Amendements Constitutionnels**

- 7.5.1 En l'absence d'un référendum national, les amendements constitutionnels requièrent l'approbation de deux tiers de l'ensemble des membres du Parlement.
- 7.5.2 Tous les amendements proposés à la Constitution doivent être publiés dans le Journal Officiel du gouvernement au moins 30 jours avant le débat en séance plénière.

## **8. LA FONCTION DE CONTRÔLE**

Pour que le Parlement exerce efficacement sa fonction de supervision, la coopération du pouvoir exécutif est requise. Le contrôle de l'exécutif est souvent mal compris à la fois par les pouvoirs exécutif et législatif. Le contrôle n'est ni un exercice de recherche de fautes, ni encore destiné à embarrasser le gouvernement. Il vise plutôt à renforcer la responsabilisation par l'examen des politiques du gouvernement, les dépenses et les nominations aux postes publics en vue de renforcer la gouvernance démocratique. La fonction de contrôle va au-delà de la supervision des ministères et départements. Il inclut aussi les organes constitutionnels et l'ensemble des organes de l'Etat. À cet égard, la taille de l'exécutif au parlement ne devrait pas être de nature à réduire le potentiel de contrôle du Parlement.

## **8.1 Généralités**

- 8.1.1 Lorsque la constitution ne fait pas une telle disposition, le Parlement doit adopter une loi pour s'assurer que la taille du Cabinet ne perturbe pas l'équilibre du pouvoir au parlement qui résulterait à une capacité de surveillance parlementaire limitée.
- 8.1.2 Le Parlement doit recevoir et examiner les rapports annuels des activités de tous les organes gouvernementaux indépendants et constitutionnels tels que la Commission des droits de l'homme, le médiateur, le directeur des poursuites publiques et le Protecteur du citoyen entre autres.
- 8.1.3 le Parlement doit avoir de mécanismes suffisants et efficaces d'obtention des informations de l'exécutif et des corps constitués.
- 8.1.4 L'autorité de contrôle du Parlement doit inclure un contrôle significatif des services de sécurité et des entreprises d'État.
- 8.1.5 Le pouvoir Parlementaire de surveillance comprend un contrôle de la conformité aux instruments régionaux et internationaux, des droits humains y compris ceux sur l'égalité des genres et la justice socio-économique.
- 8.1.6 Suite à la déclaration d'état d'urgence, le président doit dans un délai raisonnable rechercher la ratification du parlement.
- 8.1.7 Le Parlement doit adopter une loi pour protéger les informateurs (dénonciateurs) et les témoins qui donnent des informations crédibles concernant des activités frauduleuses ou illégales.
- 8.1.8 Parlement doit disposer de procédures efficaces pour assurer que l'exécutif réponde aux rapports des comités parlementaires et des recommandations dans le fond et en temps opportun

## **8.2 Les Commissions d'Enquête et d'Approvisionnement des Nominations**

- 8.2.1 Le parlement devrait adopter une loi garantissant le droit du Parlement à mettre sur pieds des commissions d'enquête. Ces commissions devraient avoir le pouvoir de contraindre des fonctionnaires à comparaître et à témoigner sous serment.
- 8.2.2 Parlement doit étudier les propositions de nomination venant de la Présidence pour les institutions publiques indépendantes de la démocratie. l'approbation du Parlement est également requise pour la révocation de ces personnes.

## **8.3 Le Contrôle Financier et Budgétaire**

- 8.3.1 Le parlement veille à ce que les commissions des comptes publics fournissent aux Députés en général et aux partis d'opposition en particulier de véritable occasion de s'impliquer dans le contrôle efficace des dépenses de l'exécutif. À cet égard, le Président de la Commission des comptes publics devrait être de l'opposition.
- 8.3.2 Les commissions des comptes publics doivent avoir l'accès suffisant aux dossiers des comptes ainsi qu'aux documents relatifs de l'exécutif pour être capable de vérifier véritablement l'exactitude de tels rapports sur les recettes et les dépenses.
- 8.3.3 Il devrait y avoir un Bureau suprême indépendant de l'Auditeur Général qui procède à des audits et fait des rapports au Parlement au temps opportun.

**8.4 La Méfiance et la Mise en Accusation**

- 8.4.1 Le parlement doit disposer des mécanismes de destitution ou de la censure des fonctionnaires de l'exécutif (dans les régimes présidentiels) ou d'exprimer la méfiance contre le gouvernement (dans les régimes parlementaires).
- 8.4.2 Les règles de mise en accusation doivent être d'une manière non partisane.

**8.5 Les Relations Parlement - Judiciaire**

- 8.5.1 Le consentement du Parlement doit être requis dans la nomination et la confirmation des juges.
- 8.5.2 Le Parlement doit confirmer les nominations sur base des recommandations de la commission des services judiciaires.
- 8.5.3 Il doit également prévoir des mécanismes pour le Parlement de destituer les juges pour les manquements graves.

**9 LA FONCTION DE REPRÉSENTATION**

La représentation est l'une des fonctions les plus appréciées du Parlement. Dans les systèmes de circonscription, le lien entre les électeurs et les députés est le ciment qui lie les électeurs aux institutions politiques. Dans les systèmes de représentation proportionnelle, les électeurs sont étroitement attachés aux partis politiques en tant que véhicules d'une représentation au parlement. Quelle que soit, les membres, les méthodes de travail et l'environnement doivent être renforcés d'une manière qui facilite les mécanismes d'interaction et de rétroaction avec l'électorat.

**9.1 La Nature Représentationnelle des Lois**

- 9.1.1 Le nombre de sièges au Parlement et le rapport citoyen - membre doit être de nature à faciliter les relations constitutives, en tenant compte de l'équité, de la communauté des intérêts et des entités géographiques.

**9.2 Les Relations avec la Circonscription**

Bien que cet article se réfère principalement à base de la circonscription, les systèmes de first-past-the-post, ces critères peuvent être adaptés au contexte local par les pays de représentation proportionnelle.

- 9.2.1 Le parlement doit donner à tous les membres des ressources suffisantes et appropriées pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités dans les circonscriptions.
- 9.2.2 Le parlement doit aussi bien mettre sur pied des bureaux de circonscription et pourvoir des ressources matérielles, financières et humaines suffisantes afin de rendre efficaces les relations avec la circonscription.
- 9.2.3 Le personnel du bureau de la circonscription doit être recruté par le parlement avec la participation du Député.
- 9.2.4 Les bureaux des circonscriptions doivent être organisés et gérés de manière non partisane.

### **9.3 La Représentation Internationale**

Les parlements nationaux de la SADC sont membres de plusieurs organisations régionales et internationales telles que le Forum Parlementaire de la SADC, l'Association Parlementaire du Commonwealth et l'Union inter Parlementaire. En outre, les parlements reçoivent également diverses formes d'assistance technique et sont soutenus par des partenaires financiers internationaux tels que le PNUD, entre autres. Les parlements et les membres bénéficient également de leur appartenance à des organisations régionales et internationales et des programmes de formation. Ce droit des membres à s'associer à des organisations de vue similaire est un aspect important du travail en réseau, le renforcement des parlements, la mobilisation des ressources et le perfectionnement professionnel des membres et du personnel.

- 9.3.1 Sous réserve des orientations nationales générales en politique étrangère, le Parlement devrait avoir le droit de recevoir l'aide au développement pour renforcer l'institution parlementaire. Cela comprend de l'assistance technique et de conseil, de réseautage et de l'échange d'expériences avec le Parlement et d'autres organisations interparlementaires.
- 9.3.2 Ce type d'assistance, le budget et l'utilisation de ces fonds devraient être déterminés par le Parlement de manière transparente et responsable.

## **10 LES ELECTIONS ET LES STATUS DES DEPUTES**

### **10.1 Les Elections Parlementaires**

- 10.1.1 Le parlement devrait adopter toutes les lois nécessaires enfin de mettre en place un organe indépendant de gestion électorale et d'assurer des élections libres, justes et crédibles.
- 10.1.2 Les Députés devraient être élus directement au suffrage universel et égal dans un scrutin libre et à bulletin secret, conformément aux règles et normes régionales pour les élections.
- 10.1.3 Les élections devraient être tenues régulièrement et périodiquement.
- 10.1.4 Les Députés nommés ou désignés ne devraient pas dépasser plus de 5 pourcent de l'ensemble du Parlement.
- 10.1.5 La sélection des Députés pour les sièges et alloués à des groupes spéciaux devrait être basée sur la non-partisannerie.
- 10.1.6 Le Parlement devrait prendre des mesures appropriées pour aider les parlementaires à accroître leurs expertises.

### **10.2 L'Eligibilité du Candidat**

- 10.2.1 Les restrictions sur l'éligibilité du candidat ne devraient pas être basées sur la religion, la croyance, le genre, l'ethnicité, la race, l'état civil ou le handicap physique. Toutefois, les exigences de citoyenneté, d'âge ou de résidence sont permises.
- 10.2.2 Le Parlement devrait adopter des lois afin de déterminer l'éligibilité du candidat
- 10.2.3 Les frais de dépôt de candidature devraient être raisonnables et abordables afin de ne pas exclure indûment des candidats potentiels.

- 10.2.4 Les personnes reconnues coupables de crimes graves ne devraient pas être éligibles à se présenter aux élections.
- 10.2.5 Des mesures d'action affirmative utilisée pour encourager la participation politique des groupes marginalisés, devraient être étroitement libellée à atteindre précisément des objectifs définis et limités.
- 10.2.6 Les parlements devraient adopter des lois qui obligent les partis politiques à prendre des mesures afin de respecter les dispositions du Protocole de la SADC sur le Genre et le Développement.
- 10.2.7 Les membres ne sont pas tenus de prêter un serment religieux contre leur conscience pour prendre un siège au Parlement. Les membres peuvent être autorisés à affirmer. Les membres devraient être autorisés à faire une affirmation solennelle. Serments et affirmations devraient être en relation avec la fidélité à la Constitution et l'État et devraient être administrées par le (la) Juge Président(e) ou son (sa) représentant(e).

### **10.3 L'Incompatibilité de Poste**

- 10.3.1 Le Député ne devrait pas servir simultanément ni dans le judiciaire, ni être un fonctionnaire de l'exécutif, un employé ou un membre du conseil d'administration d'une entreprise de l'Etat. Le Député ne devrait pas servir simultanément ou Commissaire.
- 10.3.2 Lorsque le Procureur Général est également membre, le Procureur Général devrait être ex officio
- 10.3.3 Le Procureur Général ne devrait pas servir simultanément comme Ministre de la Justice.

### **10.4 L'Immunité**

- 10.4.1 Les membres jouissent de l'immunité pour tout ce qui est dit au cours des débats parlementaires et dans l'enceinte du Parlement.
- 10.4.2 Le pouvoir exécutif n'a pas le droit ni le pouvoir de lever l'immunité des membres. Seul le Parlement peut lever le privilège parlementaire et l'immunité d'un membre.
- 10.4.3 Un ancien membre devrait continuer de bénéficier d'une protection pour toute parole et/ou déclarations survenues pendant son mandat.

### **10.5 La Tenure, la Rémunération, les Conditions de Service, et les Infrastructures**

Afin de mener à bien les fonctions de manière efficace répondre aux attentes de la société, les Députés doivent être des parlementaires à plein temps. À cet égard, leurs émoluments, les modalités et les conditions des services devraient être non seulement conformes à cette attente mais aussi concurrentiels. Cela aura pour effet positif d'attirer les professionnels et autres personnes qualifiées à se présenter pour le Parlement avec le potentiel d'améliorer la qualité de l'influence et la contribution du Parlement à la consolidation démocratique.

- 10.5.1 Le Parlement devrait fournir aux membres une rémunération équitable et adéquate.
- 10.5.2 Les salaires et les indemnités des Députés devraient être rendu publics.
- 10.5.3 Les conditions de travail devrait être les mêmes pour tous les partis, et les différences comme des privilèges spéciaux accordés aux titulaires de certains bureaux doivent être déterminés de manière transparente.

- 10.5.4 Le Parlement devrait avoir une infrastructure adéquate y compris des bureaux présentables ainsi que d'autres équipements comme les installations de garde d'enfants.
- 10.5.5 Le Parlement doit être accessible aux personnes vivant avec un handicap.
- 10.5.6 Toutes les formes de rémunération et d'infrastructure devraient être allouées sur une base non partisane.
- 10.5.7 Dans les systèmes à base de circonscription, le Parlement devrait établir et maintenir des bureaux de circonscriptions non-partisanes.

## **10.6 La Démission et le Rappel**

- 10.6.1 Les membres devraient avoir le droit de démissionner du Parlement.

## **11 LES PARTIES POLITIQUES, LES GROUPES ET GROUPEMENTS DES PARTIS**

Dans une démocratie pluraliste, les partis politiques sont des vecteurs importants pour la mobilisation politique et sociale ainsi que la campagne électorale. Les partis politiques mettent ensemble des personnes aux vues similaires dans un groupe homogène guidé par des idéologies, les principes ainsi que les valeurs particuliers. Dans un système parlementaire, les groupes de partis et des caucus donnent pleine expression à la liberté d'association et d'expression politique. Une des fonctions les plus importantes des partis politiques est le développement d'options de politique publique. Dans cette mesure, ils devraient être encouragés et favorisés.

- 11.1** Le parlement devrait adopter une loi pour régulariser les partis politiques
- 11.2** Les Députés devraient jouir du droit de liberté et d'association.
- 11.3** Toute restriction quant à la légalité des partis politiques devrait être strictement définie par la loi et compatibles avec le Pacte International sur les Droits Politiques et Civils relatif aux conventions pertinentes régionales.
- 11.4** Les Députés devraient avoir le droit de s'associer et former les groupes des partis politiques ou juste un groupement comme les citoyens le font.
- 11.5** Le Parlement devrait reconnaître le plus grand parti d'opposition comme l'opposition officielle et lui donner la reconnaissance, la rémunération et les installations à son chef.
- 11.6** Tous les partis devraient avoir la possibilité de participer aux débats.
- 11.7** Dans les systèmes de base de la circonscription, en cas d'expulsion d'un parti le Député ne devra pas perdre son siège
- 11.8** Les Députés élus comme indépendants peuvent rester indépendants ou peut travailler avec un parti parlementaire sans perdre son siège.
- 11.9** Le vote basé sur la conscience pourrait aller contre le parti ne devrait pas être interprété comme constituant d'allégeance.

**11.10** Les Partis devraient être financés par l'État en proportion du nombre de sièges occupés au parlement.

**11.11** Les Députés devraient avoir le droit de former des caucus d'intérêt y compris les groupes de femmes, des caucus ethniques et religieux.

# **SADC Parliamentary Forum**



## **Marcos de Referência Para Parlamentos Democráticos na África Austral**



## AGRADECIMENTOS

Os presentes *Marcos de Referência para Parlamentos Democráticos na África Austral* enquadram-se no contexto do objectivo estratégico do Fórum Parlamentar da SADC ligado ao Reforço das Instituições de Governança Democrática. Reconhecendo o parlamento como uma das instituições fundamentais de governação democrática, e até como sendo o elo que liga o Estado à sociedade, o Fórum Parlamentar da SADC elaborou estes importantes critérios mínimos para um quadro constitucional e legal, imperativos políticos bem como requisitos institucionais, financeiros, materiais e dos recursos humanos para parlamentos verdadeiramente democráticos.

A elaboração destes marcos de referência beneficiou do apoio financeiro e técnico do Projecto Global para o Reforço Parlamentar, que é um projecto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, da Friedrich Ebert Stiftung, do Gabinete para a Promoção da Democracia Parlamentar do Parlamento Europeu, da Fundação para o Reforço de Capacidades em África, da Associação Parlamentar da Commonwealth (CPA), da Iniciativa da Sociedade Aberta para a África Austral (OSISA), entre outras organizações. Os *Marcos de Referência para Parlamentos Democráticos da CPA* (2006), o documento *Parlamento e Democracia no Século XXI: Um Guia para as Boas Práticas da União Inter-parlamentar* e o documento de trabalho intitulado *Rumo à Elaboração de Padrões Internacionais para Parlamentos Democráticos* (2007) do Instituto Nacional Democrático para os Assuntos Internacionais, entre outras relevantes publicações, constituições, leis, regimentos internos de diferentes países e jurisdições, constituíram material de referência útil para a elaboração destes critérios potencialmente embrionários.

O Fórum Parlamentar da SADC agradece a todos os deputados, funcionários parlamentares, conselheiros de orientação e facilitadores de seminários que dedicaram o seu tempo e contribuíram com as suas ideias para este importante exercício. Por último, vai o mérito aos consultores Takawira Musavengana e Kimberly Smiddy por terem realizado a necessária pesquisa e compilado o presente documento.



## PREÂMBULO

A reintrodução do multipartidarismo em África, no início da década de noventa, gerou um interesse renovado nas instituições da democracia. Contudo, essa vaga promissora de pluralismo não trouxe consigo o surgimento de parlamentos eficazes e eficientes capazes de assegurar o processo de democratização. Pelo contrário, a maior parte das novas democracias africanas caracteriza-se ainda pela dominação das estruturas do executivo, por poderes judiciais com pouca independência e por parlamentos fracos. Sem um desenvolvimento pleno dos três ramos do governo - o executivo, o legislativo e o judiciário - continuam limitadas as perspectivas de consolidação democrática no continente. Embora não se possa afirmar que a democratização garante, por si só, o surgimento de parlamentos eficazes, todas as democracias hoje têm, numa ou noutra forma, um parlamento. Os parlamentos eleitos constituem os elementos de base sobre os quais se erguem as democracias representativas.

Um parlamento ideal desempenha as seguintes funções chaves:

- (a) Pedir contas ao executivo, através da função de fiscalização dos ministérios e de outras estruturas do executivo;
- (b) Representar a nação na sua diversidade, quer de agrupamentos sociais, quer de círculos eleitorais;
- (c) Legislar para a boa governação do país, incluindo as iniciativas legislativas dos deputados;
- (d) Aprovar orçamentos nacionais, políticas fiscais e fazer a monitoria das despesas públicas;
- (e) Ratificar e incorporar na legislação interna convenções e tratados internacionais; e
- (f) Resolver conflitos e disputas através de mecanismos pacíficos.

Existe consenso, entre os estudiosos da matéria, que a qualidade de desempenho de um parlamento pode ser avaliada examinando três factores essenciais: o seu impacto sobre as políticas, o grau de independência com que opera na elaboração da sua própria agenda, e em que medida os interesses sociais influenciam o processo de tomada de decisões.

Na África Austral, o executivo geralmente domina o parlamento, incluindo a determinação da sua agenda e calendário, bem como a nomeação de funcionários parlamentares. Em certos casos, o facto de, em grande escala, os ministros serem membros do executivo e do legislativo, assim como o seu número elevadamente desproporcional, têm resultado na redução da capacidade parlamentar de fiscalização. Invariavelmente, o executivo propõe a maior parte dos projectos de leis, enquanto as iniciativas legislativas dos deputados que não pertencem ao executivo continuam a ser um fenómeno raro e a elaboração de tais propostas é dispendiosa. Em muitos casos, o parlamento é essencialmente uma instituição mais reactiva do que proactiva, incapaz, em grande parte, de responder suficientemente aos desafios, às oportunidades e emergências nacionais que se vão manifestando. Os sistemas de governo inspirados pelo modelo de Westminster, que prevalecem na maior parte dos países da África Austral, têm a tendência de comprometer o princípio da separação de poderes. Nos referidos sistemas, os ministros são essencialmente nomeados entre os integrantes do Parlamento, que, ironicamente, é a instituição que deve fiscalizar o seu desempenho. Embora haja vantagens inerentes a este estado de coisas, isto pode limitar as funções de fiscalização do executivo pelo parlamento.

Os cidadãos esperam muito dos seus representantes parlamentares e dos parlamentos em geral. Espera-se também dos deputados, para além do seu papel tradicional de legisladores, que prestem

serviços às suas bases, talvez uma das funções mais influentes de um deputado em África. Nos países africanos, em muitas zonas rurais dependentes da agricultura, espera-se que os deputados prestem serviços sociais e ajudem a financiar projectos de desenvolvimento, com os seus próprios meios. Isto limita a capacidade de desempenho pelos deputados das demais funções parlamentares que são igualmente importantes. Estas funções concorrentes, e muitas vezes em conflito, impõem grandes desafios aos deputados que, em muitos casos, têm muito pouco ou não têm nenhum apoio humano e material para auxiliar o seu trabalho.

Embora alguns parlamentos africanos tenham começado a exercer maior autonomia e a fiscalizar o executivo, o papel dos parlamentos na África Austral continua a ser limitado pelas muito poderosas estruturas do executivo. Na maior parte dos países da África Austral, as condições existentes para a análise orçamental não dão ao parlamento poderes, documentação e tempo suficientes para um escrutínio efectivo. A ironia é que alguns parlamentos nem sequer podem determinar os seus próprios orçamentos, muito menos obter oportunamente os recursos que lhes possam permitir levar a cabo os seus mandatos eficientemente e com eficácia. Embora as estruturas do executivo tenham começado a reconhecer a contribuição da sociedade civil no processo orçamental, muitas vezes espera-se simplesmente que o orçamento passe pelo parlamento, em vez de ser examinado e aprovado por ele.

Em alguns casos, o desenvolvimento parlamentar tem sido limitado pelos poderes constitucionais do parlamento. Embora alguns parlamentos possam ter poderes constitucionais, podem não ter a capacidade ou a disponibilidade de exercer esses poderes, devido à dinâmica política de partidos fortes e/ou de presidentes fortes. Partidos políticos fracos e recursos humanos, financeiros e infra-estruturais inadequados limitam seriamente a capacidade de o parlamento e suas comissões exercerem as funções que, constitucionalmente, lhes cabem.

## RAZÃO DE SER DOS PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS

Os desafios acima delineados ressaltam claramente as seguintes questões:

- (a) Como pode o parlamento - enquanto instituição representativa e voz dos cidadãos - ser fortalecido para melhor estar ao serviço do princípio da separação de poderes?
- (b) Quais são, em termos constitucionais, legais, normativos e institucionais, as condições mínimas para um parlamento democrático?
- (c) Como deve um parlamento democrático relacionar-se com os outros ramos do governo, em geral, e com o executivo, em particular?
- (d) Quais são, em termos organizativos, financeiros, dos recursos humanos e operacionais, as condições fundamentais necessárias para um desempenho parlamentar profissional da melhor qualidade?
- (e) Que condições estruturais devem ser criadas para permitir que os partidos políticos, as organizações da sociedade civil e os grupos de interesse exerçam uma influência sobre o trabalho do parlamento?

É com base nos desafios acima expostos e questões afins que o Fórum Parlamentar da SADC propõe marcos de referência mínimos para um desempenho parlamentar eficaz e desenvolvimento na África Austral. Estes marcos de referência expõem a agenda de reformas parlamentares para todos os Parlamentos Membros. Destinam-se a ser um espelho para a auto-avaliação, medindo o desempenho dos parlamentos da SADC. O que é essencial para este processo é o objectivo geral visando reforçar, no âmbito do governo e da governação, a capacidade, o papel e a autonomia funcional dos parlamentos enquanto instituições eleitas.

Na África Austral, a incorporação destes marcos de referência nos sistemas internos, através de relevantes reformas parlamentares e constitucionais, e a reorientação dos sistemas de valores, vai dar um verdadeiro significado ao lema “Governos do povo, para o povo e pelo povo!”

## DEFINIÇÕES

Para o presente documento, as seguintes definições têm aplicação:

<b>Eleições</b>	Um processo através do qual os representantes públicos são escolhidos para desempenharem funções no parlamento ou no governo provincial/regional e local.
<b>Comissão Eleitoral</b>	Órgão encarregue da organização e gestão de eleições nacionais, provinciais/regionais e autárquicas, também denominado órgão de gestão de eleições.
<b>Juízes</b>	Os juízes presidentes, os juízes do tribunal supremo e os juízes dos tribunais superiores, excluindo os magistrados.
<b>Conselho Superior da Magistratura Judicial</b>	Um órgão criado para receber, rever as propostas de nomeações para os postos de juízes de tribunais superiores e, em certos casos, fazer entrevistas e recomendações ao Chefe do Estado.
<b>Parlamentar</b>	Membro de qualquer câmara do parlamento.
<b>Assembleia Nacional</b>	Câmara do Parlamento eleita por voto popular ou directo.
<b>Parlamento</b>	O ramo legislativo do governo ou Estado, distinto dos ramos executivo e judiciário. O Parlamento tem uma ou duas câmaras.
<b>Funcionários partidários</b>	Funcionários que trabalham com políticos, partidos políticos e grupos parlamentares para promover a agenda e os manifestos desses partidos.
<b>Comissões de tutela</b>	Comissões que fiscalizam ministérios ou repartições do governo.
<b>Presidente</b>	O Chefe político do ramo legislativo do governo ou do Estado.
<b>Presidentes</b>	O Presidente de uma Assembleia Nacional ou de uma Câmara do Parlamento e os seus substitutos legais.
<b>Votação por chamada</b>	Um sistema de votação na assembleia em que o nome do deputado é chamado em voz alta, devendo o deputado responder ao voto quer pela afirmativa quer pela negativa. Isto acontece particularmente quando não se pode decidir a partir do voto por aclamação ou quando uma certa minoria de deputados não concorda com a decisão do Presidente da Mesa. Onde é usada a votação electrónica para o efeito, a mesma faz parte da definição de votação por chamada.
<b>Secretário-geral</b>	O Chefe dos serviços parlamentares, também chamado, em certos países, por Secretário do Parlamento.
<b>Grupos especiais</b>	Associações profissionais, sindicatos de trabalhadores, grupos de interesse e grupos sociais historicamente desfavorecidos e marginalizados, incluindo as mulheres, a juventude e os portadores de deficiências.
<b>Assentos especiais</b>	Assentos parlamentares reservados para grupos especiais da população ou grupos de interesse.
<b>Conferência dos Líderes dos Grupos Parlamentares</b>	Órgão que gere a agenda de trabalhos do parlamento.

# MARCOS DE REFERÊNCIA PARA PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS NA ÁFRICA AUSTRAL

---

## 1. INTRODUÇÃO: VALORES CENTRAIS DOS PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS

A Região da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) tem em comum valores centrais que caracterizam os parlamentos democráticos. Alicerçados na história colonial e em disposições constitucionais, estes valores manifestam-se numa variedade de formas em diferentes países da SADC. Em certos casos, estes valores já se encontram incorporados na arquitectura constitucional e legal, e nas actividades de alguns parlamentos, enquanto noutros, estes valores continuam a carecer de intervenções urgentes e concretas para colmatar o fosso entre as aspirações, as políticas e a prática.

## 2. ACESSIBILIDADE

### 2.1 *Os Cidadãos e a Imprensa*

- 2.1.1 O Parlamento é acessível e aberto aos cidadãos, às organizações da sociedade civil e à comunicação social, sob a única condição de uma segurança pública e requisitos de trabalho demonstráveis.
- 2.1.2 O Parlamento assegura que a comunicação social tenha o devido acesso aos debates do parlamento, sem comprometer o funcionamento adequado do parlamento e o seu regimento interno.
- 2.1.3 O Parlamento tem uma estrutura apartidária de relações com a comunicação social.
- 2.1.4 O Parlamento promove um entendimento público do seu trabalho.
- 2.1.5 As normas relativas à indumentária no parlamento são culturalmente inclusivas e não limitam indevidamente o acesso ao público.

### 2.2 *Línguas*

- 2.2.1 Sempre que a Constituição ou as regras parlamentares preverem o uso de muitas línguas de trabalho, o Parlamento assegurará a interpretação simultânea dos debates e a tradução das actas. As referidas línguas incluem o uso do Braille, mímica e dispositivos auditivos.

### **3. GOVERNAÇÃO ÉTICA**

#### **3.1 *Transparência e Integridade***

- 3.1.1 O Parlamento exige dos deputados e dos funcionários altos níveis de responsabilidade, transparência e integridade na gestão de todas as questões pessoais, públicas e parlamentares.
- 3.1.2 O Parlamento aprova legislação visando a aplicação de códigos de conduta parlamentar, incluindo regras sobre conflitos de interesse e aceitação de presentes por parte dos deputados e dos funcionários parlamentares.
- 3.1.3 O Parlamento aprova legislação exigindo que os legisladores e os funcionários declarem todo o seu património financeiro e os seus negócios.
- 3.1.4 Os Parlamentos têm mecanismos internos visando prevenir, detectar e levar a tribunal deputados e funcionários envolvidos em práticas corruptas.

### **4. REPRESENTATIVIDADE**

- 4.1** O sistema eleitoral assegura que a composição do parlamento reflecta a vontade do povo expressa através do processo de votação realizado em conformidade com os instrumentos continentais e regionais para eleições democráticas.
- 4.2** Relativamente ao aludido em 4.1, a composição parlamentar reflecte a diversidade social da população relativamente ao género, à língua, à religião e ao grupo étnico, entre outros elementos.

### **5. ORGANIZAÇÃO DO PARLAMENTO**

Para que o parlamento seja uma instituição eficiente e eficaz, é preciso um mínimo de requisitos em termos estruturais e organizativos. Os presentes marcos de referência visam não só erguer estruturas parlamentares formais, como também visam consolidar o pluralismo político multipartidário. Isto requer uma estrutura organizativa que garanta a separação efectiva de poderes e a autonomia do Parlamento em relação à interferência do executivo. Além disso, deve haver mecanismos institucionais suficientes para facilitar as contribuições sociais para os processos parlamentares e promover a prestação de contas pelos deputados aos círculos eleitorais que os elegeram, em particular, e ao público, em geral. O que é o mais importante é que a estrutura organizativa do parlamento deve ser estabelecida de forma a facilitar todas as funções essenciais de um parlamento, nomeadamente a sua função legislativa, a função de representação, a função de aprovação do orçamento e a função de fiscalização.

## **5.1 Regimento Interno**

- 5.1.1 O Parlamento elabora e adota o seu próprio regimento interno, tendo em conta as melhores práticas regionais.
- 5.1.2 Só o parlamento tem o poder de aprovar e emendar o seu regimento interno, desde que seja revisto pelo judiciário apenas em casos de natureza constitucional.
- 5.1.3 Como parte da sua função de aconselhamento, o departamento jurídico do Parlamento procede à verificação final de todos as propostas de leis e do regimento interno, para garantir a conformidade com a Constituição.

## **5.2 Sessões**

- 5.2.1 Só o Presidente da Assembleia Nacional tem o poder de convocar as sessões ordinárias do parlamento, podendo as sessões extraordinárias e especiais ser convocadas pelo chefe de Estado, em consulta com o Presidente da Assembleia Nacional.
- 5.2.2 O Parlamento reúne regularmente e por períodos suficientemente longos para os deputados, o plenário e as comissões se engajarem suficientemente nas suas tarefas, incluindo o trabalho ligado aos círculos eleitorais.
- 5.2.3 O Parlamento elabora o seu próprio calendário.
- 5.2.4 A sessão do parlamento só é prolongada em consulta com o Presidente.

## **5.3 Plenário**

- 5.3.1 Um terço dos deputados pode fazer uma petição ao Presidente da Assembleia Nacional para a convocação de uma reunião extraordinária do parlamento.<sup>1</sup>

## **5.4 Agenda do Plenário**

- 5.4.1 A agenda do parlamento é estabelecida por uma Conferência dos Líderes dos Grupos Parlamentares presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional. A Conferência incluirá o Presidente da Assembleia Nacional, líderes dos partidos com assentos parlamentares e/ou grupos partidários, entre outros elementos, sendo a referida agenda distribuída aos deputados muito antes das reuniões plenárias. Este órgão às vezes chama-se Comissão dos Trabalhos do Parlamento, Comissão do Regimento Interno, Comissão das Comissões ou Mesa Directiva. Sempre que a composição do referido órgão inclua membros do executivo, o número dos mesmos não deve ser superior ao dos deputados.
- 5.4.2 O Parlamento tem o direito de emendar a proposta da agenda do plenário que atribui equitativamente tempo de intervenção tanto ao governo como aos deputados que não são membros do governo.

## **5.5 Debate no Plenário**

- 5.5.1 O Parlamento cria e segue procedimentos claros para a estruturação dos debates e

---

<sup>1</sup> A aplicação deste marco de referência pode variar segundo o país, desde que a Constituição ou o Regimento Interno permita que uma minoria dos deputados faça uma petição para a convocação de uma sessão extraordinária do Parlamento.

determinação da ordem de precedência das moções apresentadas pelos deputados.

- 5.5.2 As regras parlamentares não são alteradas na Câmara. A renúncia ou suspensão das regras é aceite muito antes das reuniões plenárias pela Conferência dos Líderes dos Grupos Parlamentares.
- 5.5.3 O Parlamento tem uma distribuição equitativa das moções, dos relatórios das comissões, das declarações ministeriais e projectos de leis, bem como de questões ligadas aos círculos eleitorais.
- 5.5.4 O Parlamento acorda uma oportunidade significativa para os legisladores debaterem, em sessão aberta, os projectos de leis e analisarem os relatórios das comissões, antes de os mesmos serem adoptados ou submetidos ao voto.
- 5.5.5 Em cada reunião plenária, o Parlamento reserva um espaço de tempo para assuntos que ficaram por debater na reunião anterior.

## **5.6 Votação no Plenário**

- 5.6.1 A votação durante o plenário é pública. O Parlamento torna públicas quaisquer excepções a esta regra e faz uma notificação prévia antes de proceder a um voto secreto.
- 5.6.2 O Parlamento cria e segue procedimentos justos e transparentes para que uma minoria especificada de deputados possa exigir que seja utilizado um método registado de votação.
- 5.6.3 Quando um parlamento utiliza uma votação por chamada, é dada ao público a oportunidade de saber como os deputados votaram.
- 5.6.4 Todos os deputados têm direito a um voto na câmara.

## **5.7 Presidentes**

- 5.7.1 Os deputados têm o direito de eleger os seus próprios Presidentes.
- 5.7.2 Os Presidentes são imparciais na realização das suas tarefas.
- 5.7.3 Há uma representação equitativa no género na eleição dos Presidentes.
- 5.7.4 Os Presidentes são eleitos por voto secreto.
- 5.7.5 O termo compulsivo das funções de um presidente segue o devido processo estabelecido pelo regimento interno do próprio parlamento. Tal termo não significa a saída do parlamento, uma vez que um presidente pode tornar-se um simples deputado.
- 5.7.6 As estruturas do executivo não têm poder de pôr termo às funções dos Presidentes.

## **5.8 Sistema de Comissões**

- 5.8.1 O Parlamento tem comissões permanentes e comissões temporárias.
- 5.8.2 A composição das comissões reflecte a composição dos partidos políticos no parlamento e a igualdade de género, e faz tudo para incluir todos os partidos e os deputados independentes.
- 5.8.3 A escolha dos membros das comissões é da responsabilidade de uma comissão presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional, tendo como membros os chefes dos grupos ou bancadas parlamentares.



- 5.8.4 Salvo raras exceções, os membros das comissões permanecem nessas funções pelo período da legislatura.
- 5.8.5 Os presidentes e vice-presidentes das comissões são eleitos pelos membros das respectivas comissões, reflectindo a igualdade de género.
- 5.8.6 As reuniões e as audiências das comissões parlamentares são abertas ao público, excepto as da Comissão dos Trabalhos do Parlamento. O Parlamento pode, no entanto, criar procedimentos transparentes para reuniões e audiências das comissões à porta fechada.
- 5.8.7 O Parlamento notifica com antecedência o público sobre reuniões ou audiências das comissões.

## **5.9 *Poderes das Comissões***

- 5.9.1 Toda a legislação é encaminhada para uma comissão parlamentar apropriada para efeitos de parecer, antes de ser submetida ao debate em plenário. Esta disposição também diz respeito aos projectos de leis e outras formas de legislação, tais como os regulamentos.
- 5.9.2 As comissões parlamentares têm o poder de pedir que haja consultas públicas sobre legislações e qualquer assunto em análise.
- 5.9.3 As comissões parlamentares têm o poder de propor emendas à legislação.
- 5.9.4 As comissões parlamentares têm o direito de consultar e/ou contratar peritos, sempre que a necessária perícia não seja disponível no Parlamento.
- 5.9.5 As comissões parlamentares têm o poder de convocar pessoas, assim como mandar entregar documentos e registos na posse de estruturas do executivo e próximas do executivo, para os examinar.
- 5.9.6 O Parlamento determina e faz aplicar sanções por violação dos seus poderes e os das suas comissões.

## **6. COMISSÃO DOS SERVIÇOS PARLAMENTARES**

Para que o Parlamento possa levar a cabo o seu mandato, precisa de pessoal profissional altamente qualificado e competitivamente remunerado. A melhor prática emergente na região é que seja criado um órgão dos serviços parlamentares, muitas vezes chamado de Comissão dos Serviços Parlamentares, separado e distinto da Comissão da Função Pública, para aumentar a capacidade dos recursos humanos do parlamento e profissionalizar os serviços de apoio parlamentar. Um tal órgão determinaria, entre outras coisas, os termos e condições de serviço dos deputados e dos funcionários parlamentares, para aumentar a autonomia do parlamento e reduzir a sobreposição entre o trabalho do ramo legislativo e o do ramo executivo.

### **6.1 *Disposições Gerais***

- 6.1.1 O Parlamento cria uma comissão independente dos serviços parlamentares ou equivalente, para determinar a remuneração e outros termos e condições de serviço para os deputados e funcionários parlamentares.

- 6.1.2 Os funcionários do parlamento não fazem parte da função pública geral, nem são regidos pelos regulamentos da mesma.
- 6.1.3 Onde aplicável, é estabelecida uma distinção entre funcionários partidários e não partidários.
- 6.1.4 São colocados à disposição do Parlamento recursos humanos, materiais e tecnológicos suficientes para apoiar as suas operações e as das suas comissões.

## **6.2 Administração Parlamentar**

- 6.2.1 O ramo administrativo do parlamento é chefiado por um Secretário-geral que é um funcionário do Estado cujas funções são protegidas contra indevidas pressões políticas.
- 6.2.2 O Secretário-geral é escolhido e nomeado pela Comissão dos Serviços Parlamentares.
- 6.2.3 O Secretário-geral responde perante o parlamento, e a duração do seu mandato é superior à duração da legislatura.
- 6.2.4 Embora os funcionários parlamentares possam pertencer a partidos políticos, não são, enquanto estiverem ao serviço do parlamento, activos em actividades político-partidárias.
- 6.2.5 O Parlamento estabelece um código de conduta para os funcionários, com vista a garantir, entre outras coisas, que estes não se sirvam da sua filiação aos partidos políticos para exercerem uma influência partidária sobre o funcionamento do parlamento.

## **6.3 Recrutamento e Promoção**

É comum a existência de funcionários partidários e apartidários nos parlamentos. Os funcionários partidários são contratados para servirem apenas os deputados do seu partido, proporcionar perícia técnica e dar apoio administrativo ao partido a nível do parlamento. Os funcionários apartidários são contratados como funcionários do Estado e servem os deputados de todos os partidos políticos.

- 6.3.1 Os funcionários apartidários são recrutados e promovidos com base no mérito e dentro do princípio de igualdade de oportunidades.
- 6.3.2 Os funcionários apartidários podem pertencer a partidos políticos, mas não deverão nem ter funções nesses partidos, nem ser activos em actividades partidárias durante o seu mandato ao serviço do parlamento.
- 6.3.3 No processo de recrutamento e de promoção dos funcionários, a Comissão dos Serviços Parlamentares não faz discriminação com base em etnia, religião, credo, sexo, deficiência física ou filiação partidária dos referidos funcionários apartidários.
- 6.3.4 O Parlamento tem recursos suficientes para recrutar funcionários suficientes e adequadamente remunerados, para cumprir com as suas responsabilidades.

## **6.4 Função da Comunicação Social**

- 6.4.1 O Parlamento tem um órgão apartidário de relações com a comunicação social, dotado de pessoal próprio. Esse órgão é suficiente e constantemente financiado pelo parlamento e está sob o controlo administrativo do [Gabinete do Secretário-geral] [Secretariado-geral].

- 6.4.2 O Parlamento tem um website regularmente actualizado, para aumentar e promover a troca de informações e a interacção com os cidadãos e o mundo exterior.
- 6.4.3 Os registos parlamentares existem em todas as línguas oficiais, incluindo Braille, e são de fácil acesso para os deputados, funcionários parlamentares e cidadãos.
- 6.4.4 Através da divulgação das reuniões do plenário e das comissões, os cidadãos têm acesso aos debates parlamentares, servindo-se das ferramentas de multimédia, tais como a Internet, a radiodifusão e as transmissões televisivas em directo.
- 6.4.5 Jornalistas credenciados são autorizados a cobrir os debates parlamentares, independentemente dos pontos de vista políticos dos órgãos da comunicação social.

## 7 FUNÇÃO LEGISLATIVA

A função legislativa é provavelmente a função mais básica de qualquer parlamento. Em certos parlamentos, esta função é realizada com indevida deferência e interferência do executivo, resultando em parlamentos com uma autoridade puramente formal. Em parlamentos democráticos vibrantes, a função legislativa implica muito mais do que emendas ou aprovação de legislações propostas pelo executivo. Os parlamentares podem também submeter propostas de legislação para debate. É esta característica, entre outras, que distingue um parlamento proactivo de um parlamento reactivo que se limita a aprovar legislações sem as submeter ao escrutínio. Ligado à função de legislação está o importante trabalho que consiste na aprovação do Orçamento Geral do Estado. A capacidade de executar eficazmente esta função depende de muitos factores que requerem uma cabimentação de recursos que visa aumentar a capacidade do parlamento na análise do orçamento, com a necessária cooperação do executivo. É comum a função legislativa incluir o poder de emendar a Constituição. O exercício dessas funções sensíveis deve ser feito de modo participativo, transparente e democrático.

### 7.1 Disposições Gerais

- 7.1.1 A aprovação pelo parlamento é necessária para a aprovação de toda a legislação, incluindo o orçamento e quaisquer orçamentos suplementares.
- 7.1.2 Não se faz recurso a decretos para circunscrever a função legislativa do parlamento. Só se tem recurso aos mesmos quando o parlamento não estiver em sessão, sujeito à ratificação pelo Parlamento.
- 7.1.3 O Parlamento aprova todas as subvenções, garantias e empréstimos, tanto os internos como os internacionais.
- 7.1.4 Os parlamentos aprovam todos os tratados, protocolos e convenções.
- 7.1.5 Em sistemas bicamerais e parlamentaristas de governação (ao contrário de um sistema presidencialista), só a câmara eleita por via popular (a Assembleia Nacional) tem o poder de propor um voto de não confiança no executivo.
- 7.1.6 Uma câmara onde a maioria dos membros não é eleita por sufrágio directo não pode indefinidamente negar ou rejeitar um projecto de lei financeira.

## **7.2      *Processo legislativo***

- 7.2.1      Num parlamento bicameral, há funções claramente definidas para cada câmara na aprovação de legislação.
- 7.2.2      A principal função legislativa é exercida pela câmara eleita por sufrágio directo. Sempre que existir uma segunda câmara, a mesma tem um papel secundário.
- 7.2.3      O parlamento tem o poder de anular um veto imposto pelo executivo.
- 7.2.4      São dadas oportunidades para contribuições feitas pelo público no processo legislativo, incluindo o fornecimento atempado das relevantes informações ao público.
- 7.2.5      Os deputados têm iniciativa legislativa e propõem emendas aos projectos de leis ou à legislação já existente.
- 7.2.6      Os custos da consulta pública, redacção jurídica, impressão e distribuição das propostas de leis dos deputados bem como das notificações são da responsabilidade do parlamento. A melhor prática consiste em o parlamento ter os seus próprios redactores de textos legislativos.
- 7.2.7      O Parlamento notifica adequada e previamente os deputados e cidadãos sobre todas as reuniões e as suas respectivas agendas.
- 7.2.8      Aos deputados é acordado um tempo razoável para consultarem as suas bases e quaisquer partes interessadas sobre os projectos de legislação, incluindo as emendas constitucionais.
- 7.2.9      As propostas de leis da iniciativa dos deputados são submetidas às mesmas exigências das demais iniciativas de leis, incluindo a notificação prévia.

## **7.3      *Poderes Financeiros e Orçamentais***

- 7.3.1      A proposta de Orçamento Geral do Estado carece da aprovação do parlamento. O parlamento tem o poder de emendar o orçamento antes de o aprovar.
- 7.3.2      O parlamento tem um período razoável de tempo para rever a proposta do orçamento, que adequa as necessidades à base dos recursos, distribui equitativamente os recursos e estabelece as prioridades nacionais.
- 7.3.3      O parlamento tem uma comissão de orçamento ou de finanças que procede à análise da proposta do Orçamento Geral do Estado (ou sua estimativa) e apresenta o devido relatório ao Parlamento.
- 7.3.4      Os parlamentos têm um serviço de orçamento parlamentar, criado por lei, com pessoal qualificado, para ajudar na análise do orçamento e na monitoria da implementação do mesmo, dando a conhecer ao Parlamento pelo menos uma vez por trimestre.
- 7.3.5      Só o parlamento tem o poder de determinar e aprovar o seu próprio orçamento. Os recursos aprovados serão disponibilizados ao Parlamento em porções trimestrais ou anuais.

## **7.4      *Delegação do Poder Legislativo***

- 7.4.1      O parlamento pode delegar alguns dos seus poderes legislativos ao executivo. Estes poderes são, no entanto, de natureza temporária, claramente definidos e confirmados pelo Parlamento.

- 7.4.2 O parlamento reserva-se o direito de retirar qualquer poder delegado.

### **7.5 Emendas Constitucionais**

- 7.5.1 Na ausência de um referendo nacional, as emendas constitucionais carecem da aprovação de dois terços de todos os deputados.
- 7.5.2 Todas as propostas de emendas da Constituição são publicadas no Diário da República pelo menos 30 dias antes do respectivo debate em plenário.

## **8 FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO**

Para que o parlamento possa exercer efectivamente a sua função de fiscalização, é necessária a cooperação do executivo. A fiscalização sobre o executivo é muitas vezes mal interpretada tanto pelo executivo como pelo parlamento. A fiscalização não é nem um exercício destinado a criticar tudo, nem a embaraçar o governo. Visa, sim, aumentar a responsabilização e promover a governação democrática através do exame minucioso das políticas do governo, das despesas e das nomeações a cargos públicos. A função de fiscalização vai para além da fiscalização dos ministérios e das estruturas do governo. Inclui também os órgãos constitucionais e os órgãos semi-estatais. Neste respeito, os membros do executivo que fazem parte do parlamento não são tantos ao ponto de reduzir o potencial de fiscalização do parlamento. Por exemplo, quando os ministros são também deputados, um executivo grande pode fazer com que sejam muito poucos os deputados que não são do executivo e que lhe possam fiscalizar o desempenho.

### **8.1 Disposições Gerais**

- 8.1.1 Sempre que a Constituição não tenha as necessárias provisões para o efeito, o Parlamento aprova legislação visando assegurar que os membros do Conselho de Ministros não causem um desequilíbrio do poder no Parlamento, que possa resultar na redução da capacidade de fiscalização parlamentar.
- 8.1.2 O parlamento fiscaliza as actividades de todos os ministérios e estruturas do executivo.
- 8.1.3 O parlamento recebe relatórios anuais e procede ao exame minucioso das actividades de todos os órgãos governamentais e constitucionais independentes, tais como a comissão dos direitos humanos, o provedor de justiça, o chefe das procuradorias públicas e o protector público, entre outras entidades.
- 8.1.4 O parlamento tem mecanismos suficientes e eficazes para obter informações do executivo e dos órgãos estatutários.
- 8.1.5 A autoridade de fiscalização do parlamento inclui uma fiscalização significativa dos serviços de segurança e das empresas estatais.
- 8.1.6 A autoridade fiscalizadora do Parlamento inclui a fiscalização do cumprimento dos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos, incluindo aqueles que dizem respeito à igualdade de género e à justiça socioeconómica.
- 8.1.7 Na sequência da declaração de um estado de urgência, o Chefe do Estado procura, dentro de um prazo razoável, solicitar a aprovação do parlamento.

8.1.8 O parlamento aprova legislação visando proteger os informadores (“denunciadores”) e as testemunhas que apresentem uma informação credível sobre actividades corruptas e ilegais.

8.1.9 O Parlamento tem processos eficazes para assegurar que o executivo responda aos relatórios e às recomendações das comissões parlamentares substancial e atempadamente.

## **8.2 Comissões de Inquérito e Aprovação de Nomeações**

8.2.1 O parlamento aprova uma lei para garantir o direito do parlamento de criar comissões de inquérito. Tais comissões têm o poder de obrigar os membros do governo e os cidadãos a comparecerem e prestarem depoimentos sob juramento.

8.2.2 O Parlamento analisa as indicações presidenciais para nomeação a cargos em instituições públicas independentes de apoio à democracia. É precisa também aprovação parlamentar para se pôr termo ao mandato das pessoas assim nomeadas.

## **8.3 Fiscalização Financeira e Orçamental**

8.3.1 O Parlamento assegura que as comissões das contas públicas forneçam aos deputados, em geral, e aos partidos da oposição e deputados independentes, em particular, uma oportunidade significativa de se engajarem numa fiscalização efectiva do orçamento. A esse respeito, o Presidente da Comissão das Contas Públicas ou seu equivalente deve ser da oposição.<sup>2</sup>

8.3.2 As Comissões das Contas Públicas têm acesso às contas, registos e outra documentação conexa ligada às despesas públicas, para poderem proceder a uma análise significativa da exactidão de tais relatórios.

8.3.3 Há um Gabinete do Verificador Geral independente e supremo que leva a cabo auditorias e apresenta relatórios atempados ao Parlamento.

## **8.4 Não Confiança e Impugnação de mandato**

Em sistemas presidenciais com limite de mandatos, não se pode compulsivamente pôr termo às funções do executivo a não ser que haja impugnação do mandato do Chefe de Estado com vista à sua destituição. Nos sistemas parlamentares, pode se pôr termo ao mandato de um membro do executivo através de um voto de não confiança. Sempre que o Parlamento passa um voto de não confiança no Governo, o Governo é obrigado a apresentar a sua demissão, resultando na formação de um novo Governo ou em eleições gerais.

8.4.1 O Parlamento tem mecanismos para impugnar o mandato dos dirigentes no executivo, censurá-los (em sistemas presidenciais) ou expressar não confiança no governo (em sistemas parlamentares).

8.4.2 O Parlamento elabora regras de impugnação dos mandatos de maneira isenta e imparcial.

---

<sup>2</sup> Nem todos os países da África Austral têm Comissões de Contas Públicas como nos sistemas legislativos inspirados do modelo de Westminster. Neste respeito, durante os debates, foram expressos fortes sentimentos sobre este marco de referência que requer que as Comissões das Contas Públicas sejam presididas pela oposição. A ideia foi que a presidência de qualquer comissão parlamentar deve seguir o processo 'democrático' através do qual os presidentes são quer eleitos pelos deputados da Comissão quer nomeados pelo partido maioritário.

**8.5 Relação entre o Parlamento e o Poder Judicial**

- 8.5.1 É necessário o consentimento do Parlamento na indicação e confirmação de juízes.
- 8.5.2 O parlamento confirma as nomeações, com base em recomendações feitas pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial ou através de procedimentos criados para proteger o processo de nomeação de influências político-partidárias ou outras influências.
- 8.5.3 Há também mecanismos para o parlamento impugnar o mandato de juízes por crimes graves. Os referidos crimes graves são definidos por lei.

**9 FUNÇÃO DE REPRESENTAÇÃO**

A representação é uma das mais valiosas funções do Parlamento. Nos sistemas com círculos eleitorais, a ligação entre os eleitores e as instituições políticas processa-se através da ligação entre os deputados e os seus círculos eleitorais. Nos sistemas de representação proporcional, os eleitores estão muito ligados aos partidos políticos como veículos da representação no Parlamento. Seja qual for o sistema, os métodos e o ambiente de trabalho dos deputados devem ser reforçados de forma a facilitar a interacção e a comunicação com o eleitorado.

**9.1 A Natureza Representativa dos Parlamentos**

- 9.1.1 O número de assentos no Parlamento e a resultante proporção dos cidadãos por deputado visa facilitar as relações significativas entre os deputados e o eleitorado, tendo em conta a equidade, a comunidade de interesse e as características geográficas.

**9.2 Relações com o Círculo Eleitoral**

Embora esta secção tenha a ver principalmente com sistemas eleitorais maioritários, estes marcos de referência podem também ser adaptados ao contexto local pelos países com o sistema de representação proporcional.

- 9.2.1 O Parlamento proporciona a todos os deputados recursos adequados e apropriados para permitir que cumpram com as suas responsabilidades para com o seu círculo eleitoral.
- 9.2.2 O Parlamento cria gabinetes de círculos eleitorais, assim como garante recursos humanos, financeiros e materiais suficientes para promover as relações efectivas com os círculos eleitorais.
- 9.2.3 O pessoal do gabinete dos círculos eleitorais é recrutado pelo parlamento com o concurso do respectivo deputado.
- 9.2.4 Os gabinetes dos círculos eleitorais são organizados e geridos de maneira isenta.

**9.3 Representação Internacional**

Os parlamentos nacionais dos países da SADC são membros de vários órgãos parlamentares regionais e internacionais, tais como o Fórum Parlamentar da SADC, o Parlamento Panafricano, a Associação Parlamentar da Commonwealth e a União Inter-parlamentar. Os parlamentos recebem



também várias formas de assistência técnica e são apoiados por parceiros internacionais tais como o PNUD, entre outros. Os deputados também beneficiam, na sua qualidade de membros de organizações regionais e internacionais, de programas de formação. Este direito que os deputados e funcionários parlamentares têm de se associarem com instituições semelhantes é um aspecto importante de interligação, reforço parlamentar, mobilização de recursos e desenvolvimento profissional tanto para os deputados como para os funcionários parlamentares.

- 9.3.1 Sujeito às directrizes relativas à política externa geral do país, o parlamento tem o direito de receber ajuda ao desenvolvimento para o reforço da sua capacidade institucional. Essa ajuda inclui assistência técnica e assessoria, ligações e trocas de experiência com outras organizações parlamentares e inter-parlamentares.
- 9.3.2 O tipo de ajuda, o orçamento e a utilização desses fundos são determinados pelo Parlamento de uma maneira transparente e responsável.

## 10 ELEIÇÕES E ESTATUTO DA ASSEMBLEIA NACIONAL

### 10.1 *Eleições de Deputados*

- 10.1.1 O Parlamento promulga todas as leis necessárias para criar um órgão de gestão eleitoral independente com o objectivo de assegurar eleições livres, justas e credíveis.
- 10.1.2 Os deputados são eleitos através do sufrágio universal e igual, e voto livre e secreto, de acordo com os instrumentos regionais e continentais para eleições democráticas.
- 10.1.3 As eleições são realizadas regular e periodicamente.
- 10.1.4 Os deputados indicados ou nomeados pelo Chefe de Estado não deverão constituir mais do que 5 por cento de todo o efectivo da Assembleia Nacional.
- 10.1.5 A escolha dos deputados para assentos reservados a grupos especiais baseia-se em princípios não partidários.
- 10.1.6 O parlamento toma as medidas apropriadas para ajudar os deputados a aumentar os seus conhecimentos e as suas habilidades, através de educação contínua e acções de formação.

### 10.2 *Ilegibilidade dos Candidatos*

- 10.2.1 As restrições relativas à ilegibilidade dos candidatos não são baseadas em religião, credo, género, etnia, raça, estado civil ou deficiência física. Contudo, são permitidos requisitos ligados à cidadania, idade ou residência.
- 10.2.2 O parlamento promulga leis visando determinar a ilegibilidade dos candidatos.
- 10.2.3 Nos sistemas com círculos eleitorais, as taxas pagas pelos candidatos devem ser razoáveis e de custo acessível, para não excluir indevidamente potenciais candidatos.
- 10.2.4 As pessoas que foram condenadas por crimes graves não são ilegíveis de se candidatarem para as eleições.
- 10.2.5 As medidas de discriminação positiva utilizadas para encorajar a participação política de grupos marginalizados são elaboradas de forma restrita suficiente apenas para cumprir precisamente objectivos definidos e limitados.



- 10.2.6 Os parlamentos aprovam leis que exigem que os partidos políticos cumpram com as disposições do Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento.
- 10.2.7 Os deputados não têm a obrigação de prestar um juramento religioso contra a sua consciência antes de ocuparem os seus assentos no parlamento. Os deputados são autorizados a fazer uma declaração solene. Os juramentos e as declarações solenes aludem à lealdade à Constituição e ao Estado, e são administrados pelo Juiz Presidente ou seu representante.

### **10.3 Incompatibilidade de Funções**

- 10.3.1 Os deputados não ocupam simultaneamente cargos no [executivo] judiciário, ao mesmo tempo que são funcionários públicos do executivo, trabalhadores ou membros do conselho de direcção de uma empresa estatal. Um deputado não pode ser simultaneamente Presidente e dirigente de um governo local.<sup>3</sup> Sempre que o Procurador-geral da República for também um deputado, sê-lo-á por inerência de serviço.
- 10.3.2 O Procurador-geral da República não é simultaneamente o Ministro da Justiça.

### **10.4 Imunidade**

- 10.4.1 Os deputados gozam de imunidade relativamente a qualquer coisa dita no decurso dos debates parlamentares e no interior das instalações do parlamento.
- 10.4.2 O executivo não tem nenhum direito ou poder de levantar a imunidade dos deputados. Só o parlamento pode anular privilégios parlamentares e levantar a imunidade de um deputado.
- 10.4.3 Um antigo deputado continuará a gozar de protecção por qualquer discurso e/ou declaração que tenha feito durante o seu mandato.

### **10.5 Mandato, remuneração, condições de serviço e infra-estruturas**

Para os deputados desempenharem cabalmente as suas funções e irem ao encontro das expectativas da sociedade, devem ser deputados em tempo integral. Por isso, os seus salários e termos e condições de serviço devem ser competitivos e à altura dessa expectativa. Isto terá um efeito positivo no sentido de atrair profissionais e outro pessoal qualificado para se candidatarem para o parlamento, tendo esse facto o potencial de aumentar a qualidade da influência do parlamento e a sua contribuição para a consolidação da democracia.

- 10.5.1 O Parlamento dará aos deputados uma remuneração justa e adequada.
- 10.5.2 Os salários e subsídios dos deputados são do conhecimento público.
- 10.5.3 As condições de serviço são as mesmas para todos os partidos. As diferenças tais como privilégios especiais para os titulares de alguns cargos são determinadas de forma transparente.

---

<sup>3</sup> Durante o workshop de Setembro de 2010, em Luanda, os participantes foram de opinião que o facto de um ministro ser ao mesmo tempo membro do executivo e do ramo legislativo constitui uma contradição ao princípio da separação de poderes. Defenderam a ideia segundo a qual os ministros não podiam ao mesmo tempo ser deputados. Por esta razão, defendeu-se a inclusão da palavra 'executivo' no marco de referência 10.3.1 que trata da Incompatibilidade de Funções.

- 10.5.4 O Parlamento oferece infra-estruturas adequadas, incluindo gabinetes indicados e outras comodidades, tais como condições de cuidados para as crianças.
- 10.5.5 O Parlamento é acessível às pessoas portadoras de deficiências.
- 10.5.6 Todas as formas de remuneração e infra-estruturas são alocadas numa base não discriminatória.
- 10.5.7 Em sistemas com círculos eleitorais, o Parlamento cria as condições para que haja gabinetes apartidários nos círculos eleitorais, sustentando-os.

## **10.6 Renúncia e Revogação de Mandatos**

- 10.6.1 Os deputados têm o direito de renunciar ao mandato.

## **11 PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS PARTIDÁRIOS E GRUPOS DE PRESSÃO**

Numa democracia multipartidária, os partidos políticos são importantes veículos de mobilização política e social, bem como de propaganda eleitoral. Os partidos políticos juntam pessoas com as mesmas opiniões num grupo coeso guiado por ideologias, princípios e valores particulares. Num sistema parlamentar, os grupos partidários e os grupos de pressão dão plena expressão às liberdades de associação e à expressão política. Duas das mais importantes funções dos partidos políticos são o desenvolvimento de opções de políticas públicas e a preparação de líderes. Precisam, por isso, de ser encorajados e estimulados.

- 11.1** O Parlamento determina por lei o funcionamento dos partidos políticos.
- 11.2** Os deputados deverão gozar do direito à liberdade de associação.
- 11.3** Qualquer restrição sobre a legalidade dos partidos políticos deverá ser definida em termos restritos na lei e deverá estar em conformidade com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e as relevantes convenções regionais e continentais.
- 11.4** Os deputados têm o direito de se associarem e formarem grupos de pressão e grupos partidários, o mesmo direito de que gozam os cidadãos. Os deputados têm o direito de formarem grupos de interesse.
- 11.5** O Parlamento reconhece o maior partido de oposição como sendo a oposição oficial, acordando o devido reconhecimento, a devida remuneração e as devidas condições ao seu líder e garantindo legalmente o estatuto do referido cargo.
- 11.6** Todos os partidos têm as devidas oportunidades para participar nos debates.
- 11.7** Ao longo da duração do mandato, um deputado continua como membro do partido em nome do qual foi eleito, a não ser que haja uma boa razão para o deputado renunciar à qualidade de membro do referido partido, ou se o deputado for expulso do partido contra a sua vontade. Se um deputado desejar filiar-se num outro partido, torna-se necessário o recurso a uma eleição parcial, em sistemas com círculos eleitorais

- 11.8** Nos sistemas baseados em círculos eleitorais, na eventualidade de ser expulso do seu partido, o deputado perde o seu assento no Parlamento.
- 11.9** Um deputado que é eleito como independente pode continuar a ser independente, ou pode trabalhar com um partido com assento parlamentar sem ter de perder o seu mandato.
- 11.10** Um voto de consciência contra o seu partido não é considerado como mudança de partido.
- 11.11** Os partidos deverão ter financiamento a partir do erário público, em proporção do número de assentos parlamentares. Esta é uma disposição protegida por lei.

A decorative border composed of the flags of SADC member states surrounds the central text. The flags are arranged in a grid-like pattern, with some flags appearing multiple times. The colors are vibrant and varied, including red, blue, green, yellow, black, and white.

SADC Forum House  
Parliament Gardens  
Love Street  
Private Bag 13361  
Windhoek  
Namibia

Telephone: (+264 61) 287 00 00  
Fax: (+264 61) 254 642/247 569  
Email: [info@sadcpf.org](mailto:info@sadcpf.org)  
Website: [www.sadcpf.org](http://www.sadcpf.org)