

Dr. sc. Frane Staničić¹, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Maja Čačija, mag. iuris.²

KONTROLA KOJU PROVODE ISTRAŽNA POVJERENSTVA HRVATSKOG SABORA – UČINKOVIT OBLIK KONTROLE?

UDK: 342 : 328 (497.5)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 20. 01. 2016.

Autori će u radu analizirati rad istražnih povjerenstava Hrvatskog sabora. Ova se povjerenstva osnivaju za pitanja od javnog interesa i u svom radu imaju iznimno široke ovlasti. Autori će se posebno osvrnuti na rad triju istražnih povjerenstava osnovanih između 2004. i 2009. godine, na primjeru kojih će ukazati na probleme u radu istražnih povjerenstava Hrvatskog sabora. U radu će ispitati učinkovitost nadzora koji nad Vladom i upravom u cjelini mogu obavljati istražna povjerenstva Hrvatskog sabora. Na temelju provedene analize, autori će predložiti određene promjene u zakonodavnom okviru koji uređuje sastav, djelokrug, ovlasti, načela djelovanja i način rada istražnih povjerenstava Hrvatskog sabora.

Ključne riječi: *Hrvatski sabor, istražna povjerenstva, kontrola, učinci kontrole*

UVOD³

Sukladno Ustavu Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustav),⁴ Hrvatski sabor može osnivati istražna povjerenstva za svako pitanje od javnog interesa (čl. 92., st. 1.). Prema tome, istražna povjerenstva se mogu osnovati za svako pitanje od javnog interesa. Pitanjima od javnog interesa osobito se smatraju ostvarenje temeljnih vrednota Ustava određenih čl. 3.,⁵ temeljne slobode i prava čovjeka i građanina iz glave III. Ustava, zakonitost rada državnih tijela, javnih

¹ Doc. dr. sc. Frane Staničić, Katedra za upravno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

² Maja Čačija, Hrvatski sabor.

³ Ovaj je članak u pretežnom dijelu temeljen na diplomskom radu Maje Čačije pod naslovom „Ustroj i funkcioniranje istražnih povjerenstava Hrvatskoga sabora od 2004. do 2009. godine“, prilagođenom za objavu u *Zborniku radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu*.

⁴ Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

⁵ „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.“

službi i pravnih osoba javnog prava te pitanja koja se tiču javnog morala.⁶ Ova povjerenstva se osnivaju, dakle, *ad hoc*, u slučaju da Hrvatski sabor procijeni kako je neophodno ispitati je li, u radu izvršnog tijela – Vlade RH, tijela državne uprave i svih onih koji obavljaju javne ovlasti bilo postupanja koje je bilo protivno javnom interesu, odnosno koje je prouzročilo neostvarivanje javnog interesa, a u cilju ostvarivanja privatnog interesa. Zakonodavni okvir za djelovanje istražnih povjerenstava predstavlja Zakon o istražnim povjerenstvima (dalje u tekstu: Zakon) koji je donesen temeljem ustavne odredbe iz čl. 92., st. 2.⁷ i kojim su uređeni osnivanje, sastav, djelokrug, načela djelovanja i način rada istražnih povjerenstava. U ovom radu analizirat ćemo donošenje Zakona te rad i učinke rada triju⁸ istražnih povjerenstava koja su osnivana u razdoblju od 2000. do 2009. godine. Mišljenja smo da se nalazi iz analize rada tih triju istražnih povjerenstava mogu preslikati na rad i učinke svih istražnih povjerenstava koja je Hrvatski sabor osnovao od 1996. do danas.

Cilj je ovoga rada ukazati na dobre i loše strane funkcioniranja istražnih povjerenstava Hrvatskog sabora, kao i predložiti određene promjene u njihovu zakonodavnom uređenju, u cilju poboljšanja učinaka njihova rada. Mišljenja smo kako ćemo ovim radom pomoći popuniti određenu prazninu koja u hrvatskoj pravnoj literaturi postoji glede rada istražnih povjerenstava Hrvatskog sabora. Provodeći ovo istraživanje, nismo pronašli niti jedan članak koji bi se bavio ovom problematikom, a u kapitalnom djelu Branka Smerdela „Ustavno uređenje europske Hrvatske“ ovom je pitanju posvećeno ukupno 9 redaka.⁹ Dakako, o radu istražnih povjerenstava Hrvatskog sabora napisani su deseci stranica u novinskim tekstovima,¹⁰ ali cilj nam je dati objektivnu analizu njihova rada, lišenu

⁶ V. čl. 2., st. 2. Zakona o istražnim povjerenstvima, Narodne novine br. 24/1996.

⁷ „Istražna povjerenstva imaju sastav, djelokrug i ovlasti u skladu sa zakonom.“

⁸ Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilišta „Viktor Lenac“ d.d. Rijeka, sada u stečaju, Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u svezi sa zaključenim ugovorima između državnih tijela i tvrtki u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu dužnosnika i Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u vezi s nabavom 39 vojnih kamiona od strane Ministarstva obrane RH u prosincu 2004. godine.

⁹ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 378. Smerdel analizira i američke pandane istražnim povjerenstvima Hrvatskog sabora – odbore Kongresa. v. u: *ibid*, str. 181. i 182.

¹⁰ V., primjerice: *HDZ traži istražno povjerenstvo za privatizaciju CO*, <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/zatijesje-pred-buru-stanka-u-saboru-zbog-nalaza-drzavne-revizije-o-prodaji-croatia-osiguranja---387838.html> (8. 12. 2015.), *Narodna stranka – reformisti: Istražno povjerenstvo Sabora za slučaj Franak*, <http://direktno.hr/en/2014/domovina/19924/Narodna-stranka---reformisti-Istra%C5%BEno-povjerenstvo-Sabora-za-slu%C4%8Daj-Franak.htm> (8.12.2015.), *Slučaj Đureković Sabor osnovao istražno povjerenstvo za ubojstvo*, <http://www.jutarnji.hr/slucuj-durekovic-sabor-osnovao-istražno-povjerenstvo-za-ubojstvo-politickog-emigranta/1135402/> (8. 12. 2015.), *Istražno povjerenstvo za Inu će zasjedati drugi put*, <http://www.24sata.hr/biznis/istražno-povjerenstvo-za-inu-ce-zasjedati-drugi-put-175515> (8. 12. 2015.), Sabor: *Osnovano istražno povjerenstvo za Lenac*, <http://www.index.hr/vijesti/clanak/sabor-osnovano-istražno-povjerenstvo-za-lenac/225966.aspx> (8.12.2015.), *SDP traži istražno povjerenstvo zbog Polančecovih optužbi*, <http://www.vecernji.hr/hrvatska/sdp-trazi-istražno-povjerenstvo-zbog-polancecovih-optuzbi-290792> (8. 12. 2015.), Sabor: *Istražno povjerenstvo za vojne kamione*, <http://www.vijesti.rtl.hr/novosti/4458/sabor-istražno-povjerenstvo-za-vojne-kamione/> (8. 12. 2015.), Istražno povjerenstvo bez suglasnosti u „slučaju Tomčić“, <http://arhiva.nacional.hr/clanak/19073/istražno-povjerenstvo-bez-suglasnosti-u-slucaju-tomcic> (8. 12. 2015.).

dnevnopolitičkih zahtjeva i politički obojenih vrijednosnih sudova. Smatramo, naime, kako je to neophodno da bi se u široj javnosti stvorila ispravna slika o istražnim povjerenstvima Hrvatskog sabora, njihovom radu i njihovoj svrsi.

2. DONOŠENJE ZAKONA O ISTRAŽNIM POVJERENSTVIMA TE OSNOVANA ISTRAŽNA POVJERENSTVA

Već je Ustav Republike Hrvatske, tzv. „Božićni Ustav“ od 22. prosinca 1990.,¹¹ u odredbama čl. 92. propisao da Hrvatski sabor može osnivati istražna povjerenstva za svako pitanje od javnog interesa te da istražna povjerenstva imaju sastav, djelokrug i ovlasti u skladu sa zakonom. Izmjenama Ustava iz 2000. godine,¹² isti članak dopunjen je odredbom st. 3. da predsjednika istražnog povjerenstva bira većina zastupnika iz reda oporbenih zastupnika.

U skladu s odredbama čl. 92. Ustava iz 1990., Hrvatski sabor je 1996. godine donio Zakon kojim je uredio osnivanje, sastav, djelokrug, ovlasti, načela djelovanja i način rada istražnih povjerenstava te kaznene odredbe. Dakle, trebalo je gotovo šest godina da se donese Zakon, kojim je uređen institut posebnog ustavnopravnog karaktera, a koji predstavlja kontrolni mehanizam i nadzor „nad vladom i nad upravom u cjelini“¹³ u Republici Hrvatskoj.

Inicijativa za donošenje ovog Zakona potekla je prigodom rasprave provedene na 20. sjednici Zastupničkog doma 24. studenoga 1994. godine o problematici pretvorbe društvenog vlasništva, odnosno rasprave o nezakonitostima koje se događaju u procesu pretvorbe. Nakon završene rasprave, Zastupnički dom je većinom glasova, sa 52 glasa „za“, 37 „protiv“ i 2 „suzdržana“, donio više zaključaka od kojih bismo izdvojili zaključak pod rednim brojem 3. u kojem je predviđeno sljedeće:

„Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske drži nužnim stalni nadzor nad procesom pretvorbe i privatizacije, kao i ustanovljenje saborskog istražnog povjerenstva sa tom svrhom.

Zadužuje se Odbor za zakonodavstvo Zastupničkog doma Sabora da izradi prijedlog zakona o saborskom istražnom povjerenstvu i po hitnom postupku uputi ga Saboru Republike Hrvatske na usvajanje.“¹⁴

Odbor za zakonodavstvo pristupio je zadaći te je dopisom od 21. prosinca 1994. godine uputio predsjedniku Zastupničkog doma Prijedlog zakona o istražnim povjerenstvima. Temeljem dopisa Odbora za zakonodavstvo, predsjednik Hrvatskoga sabora je svojim dopisom od 12. siječnja 1995. godine¹⁵ uputio

¹¹ Narodne novine br. 56/1990.

¹² Narodne novine br. 113/2000.

¹³ Smerdel, B., *op. cit.* (bilj. 6), str. 378.

¹⁴ *Zapisnik sa 20. sjednice Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske održane 22. i 23., 27. do 30. 9. 1994., 4. do 7., 11. do 13., 19. do 21. 10. 1994., i 17. i 18., te 21. do 24. 11. 1994., II. saziv*, str. 41-43.

¹⁵ Klasa:700-01/94-01/04, Urbroj: 62-95-29.

Prijedlog zakona o istražnim povjerenstvima zastupnicima Zastupničkog doma, predsjednicima radnih tijela Zastupničkog doma te Vladi, odnosno u saborsku proceduru.

Zakon je prošao dva saborska čitanja, pa smatramo potrebnim prikazati promjene koje su u originalnom Prijedlogu zakona o istražnim povjerenstvima učinjene, a temeljem saborskih rasprava.

Na 23. plenarnoj sjednici Zastupničkog doma, održanoj 1. veljače 1995. godine prilikom rasprave o Prijedlogu zakona o istražnim povjerenstvima, prvo čitanje, P. Z. 430 (dalje u tekstu: Prijedlog zakona) odbori, zastupnici i klubovi zastupnika iznijeli su niz primjedbi i prijedloga.

Za potrebe ovoga rada navest ćemo samo dio primjedbi iznesenih u prvom čitanju od kojih će se neke i u radu istražnih povjerenstava pojaviti kao relevantne.

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav u svome je Izvješću s rasprave o Prijedlogu Zakona o istražnim povjerenstvima između ostaloga istaknuo da se „... *tim zakonom uređuju veoma značajna pitanja sa stajališta zaštite prava i sloboda čovjeka i građanina u postupku pred tim povjerenstvima; odnosa među tijelima državne vlasti u okviru diobe vlasti; postupnog određivanja djelovanja povjerenstva koje ima sudbene ili parasudbene oblike; te odnosa s drugim radnim tijelima domova Sabora, a koja Prijedlogom zakona nisu dovoljno precizno i jasno izražena.*“¹⁶ Ujedno, istaknuto je da se, s obzirom na značaj istražnih povjerenstava, prijedlogom treba urediti „... *način donošenja odluka o osnivanju tih povjerenstava posebnom većinom glasova te njihov stranački sastav*“.¹⁷

Zastupnik Akcije socijaldemokrata Hrvatske (ASH) Rade Jovičić je u raspravi u ime Kluba zastupnika svoje stranke istaknuo da se „... *predloženim zakonom mora preciznije odrediti postupak donošenja odluke, da li postojećim poslovničkim odredbama ili njegovim izmjenama, jer poznati su odnosi snaga parlamentarnih stranaka u Zastupničkom domu i oni će odlučiti što je pitanje od javnog interesa. Po mom mišljenju za donošenje odluke o istražnim povjerenstvima bila bi dovoljna inicijativa najmanje jedne petine zastupnika od ukupnog broja zastupnika Zastupničkog doma, a da se odluka o istražnim povjerenstvima obavezno mora usvojiti*“.¹⁸

¹⁶ *Izvješće Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske s rasprave o Prijedlogu zakona o istražnim povjerenstvima od 24. siječnja 1995.*, Klasa: 700-01/94-01/04, Urbroj: 6211-95-5.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Fonogram 23. sjednice Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, II. saziv, 1. veljače 1995.*, str. 204/1/GG ZD. **Napomena:** Tekstovi se citiraju u originalu bez ispravljanja pravopisnih pogrešaka. Kod oznaka koje se stavljaju uz broj stranice, npr. GG ZD, prva dva slova označavaju inicijale osobe koja je zvučni tekst prenijela u pisani oblik, a zadnja dva slova (ZD) Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske. Tijekom godina izmjenjivat će se različite varijacije označavanja teksta u pisanom obliku (nekada će nedostajati inicijali, a nekada ne) no, izmjenama ustrojstva Hrvatskoga sabora do kojih će doći izmjenama Ustava RH iz 2001. g. izostavit će se oznaka ZD.

Suštinski isto stajalište iznio je i predstavnik Kluba zastupnika Hrvatske socijalno-liberalne stranke (HLSL) dr. sc. Božo Kovačević.¹⁹ Milivoj Kujundžić, zastupnik Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), u svojoj raspravi je podržao stajalište svojih kolega po pitanju inicijative, no on je istaknuo da treba razdvojiti „... *poticaj za formiranje i odluku za formiranje*“²⁰ istražnog povjerenstva. Suglasan je s time da petina zastupnika predloži osnivanje istražnog povjerenstva, no smatra da se moraju „... *složiti... koji to broj mora biti koji... prihvaća...*“²¹ naglašavajući da ima povjerenje „... *u kvalitetu ili kakvoću... ljudi koji su u Odboru za zakonodavstvo...*“²² smatrajući da će isto biti riješeno u konačnom prijedlogu zakona.

Iz rasprave predstavnika klubova ASH-a i HLSL-a vidljivo je neslaganje s predloženim rješenjem gdje donošenje odluke o osnivanju istražnog povjerenstva vladajući uvjetuju postojanjem javnog interesa, a u Prijedlogu zakona ne precizira se njegov sadržaj niti se definira. Zbog navedenog bi vladajući uvijek mogli „diskrecijski“ odlučiti što je pitanje od javnog interesa odnosno svojim stajalištem da u određenom slučaju ne postoji javni interes onemogućiti osnivanje istražnog povjerenstva. Navedeni klubovi predložili su rješenje za koje su smatrali da će onemogućiti „diskrecijsko“ odlučivanje vladajućih. Predložili su da određeni „kvalificirani“ broj zastupnika podnosi prijedlog za osnivanje istražnog povjerenstva.

Dino Debeljuh, zastupnik Istarskog demokratskog sabora (IDS), istaknuo je kako nedostaje „... *kriterij članova istražnog povjerenstva. Primjerice, Italija ima točno definirano u zakonu da moraju biti članovi, oni kažu, parlamentarnih grupa, različitih parlamentarnih grupa. Dakle, ili parlamentarnih grupa ili stranaka, itd., to mora stajati*“²³ smatrajući da bi predlagatelj to trebao ugraditi u Konačni prijedlog zakona.

U čl. 10. Prijedloga zakona predviđena je, u pogledu postupanja istražnog povjerenstva, supsidijarna primjena Zakona o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP). Zastupnik Ivan Milas je u svojoj raspravi predlagao da se prigodom postupanja istražnih povjerenstava supsidijarno primjenjuju odredbe zakona koje uređuju krivični a ne upravni postupak, a kao primjer naveo je zakonodavno rješenje Republike Austrije,²⁴ iako je predstavnik predlagatelja u uvodnom izlaganju istaknuo kako je predviđena mogućnost primjene odredbi ZUP-a jer je to „... *naš najjednostavniji procesni zakon za razliku od glomaznog ... Zakona o kaznenom postupku i Zakona o parničnom postupku...*“²⁵

¹⁹ *Ibid.*, str. 204/2/GG ZD.

²⁰ *Ibid.*, str. 204/3/GG ZD.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Op. cit.* (bilj. 8), str. 205/1/GK ZD.

²⁴ *Ibid.*, str. 203/3/SG ZD.

²⁵ *Ibid.*, str. 203/1/SG ZD.

Odredbom čl. 142., st. 3. Poslovnika Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske²⁶ bilo je predviđeno da se po završenoj raspravi, zaključkom kojim se prihvaća donošenje zakona, utvrđuju stajališta, prijedlozi i mišljenja u vezi s prijedlogom zakona, te se isti upućuju predlagatelju radi pripreme konačnog prijedloga zakona. U skladu s propisanim, Odboru za zakonodavstvo kao ovlaštenom predlagatelju, upućena su sva stajališta, prijedlozi i mišljenja radi pripreme konačnog prijedloga zakona.

Odbor za zakonodavstvo u svibnju 1995. godine podnio je predsjedniku Zastupničkog doma Konačni prijedlog zakona o istražnim povjerenstvima, drugo čitanje, P. Z. 430. Na plenarnoj sjednici, održanoj 14. prosinca iste godine, sam predlagatelj zakona predložio je odgađanje rasprave o Konačnom prijedlogu zakona o istražnim povjerenstvima. Isti prijedlog imao je i Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav koji je predložio odgađanje rasprave za prvi mjesec 1996. godine.²⁷ Naime, radna tijela Zastupničkog doma iznijela su primjedbe glede nesuglasja pojedinih odredbi Konačnog prijedloga zakona o istražnim povjerenstvima s Ustavom. Zastupnički dom donio je Zaključak da se odgađa rasprava po Konačnom prijedlogu zakona o istražnim povjerenstvima i zadužio „... Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav da u suradnji s Odborom za zakonodavstvo ponovno razmotri tekst Konačnog prijedloga zakona o istražnim povjerenstvima, osobito s osnova usklađenosti s Ustavom Republike Hrvatske te da iznađe adekvatna rješenja za uređivanje postupka pred istražnim povjerenstvima“.²⁸

Dana 13. ožujka 1996. godine, na plenarnoj sjednici Zastupničkog doma provedena je rasprava o Konačnom prijedlogu Zakona o istražnim povjerenstvima, drugo čitanje, P. Z. 430. (dalje u tekstu: Konačni prijedlog zakona), a koji je predsjedniku Zastupničkog doma kao ovlaštenu predlagatelju podnio Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav. U raspravi su sudjelovali predstavnici triju klubova zastupnika te jedanaestero zastupnika u Zastupničkom domu.²⁹

Vidljiva je razlika i u opsegu i u podrobnosti uređivanja materije u odnosu na Prijedlog zakona. To je rezultat prihvatanja, od strane predlagatelja, većine primjedbi i prijedloga što su ih odbori i zastupnici iznijeli tijekom prvog čitanja. Tako su prihvaćene primjedbe Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Odbora za ljudska prava i prava etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, zastupnika Rade Jovičića, Bože Kovačevića, Milivoja Kujundžića i Dina Debeljuha.³⁰

²⁶ Narodne novine br. 59/1992, 89/1992, 43/1994.

²⁷ Zapisnik 2. sjednice Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske održane 11., 12., 13. i 14. prosinca 1995., III. saziv, str. 25.

²⁸ Ibid.

²⁹ Zapisnik 5. sjednice Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske održane 13., 14. i 15. ožujka 1996., III saziv, str. 8.

³⁰ Konačni prijedlog zakona o istražnim povjerenstvima, drugo čitanje, P. Z. 430., *Obrazloženje Konačnog prijedloga zakona, točka V. Razlike između rješenja koja se predlažu Konačnim prijedlogom u odnosu na rješenja iz Prijedloga zakona*, str. 5.

Tek tijekom drugog čitanja odnosno prilikom rasprave o Konačnom prijedlogu zakona, više zastupnika koji pripadaju različitim političkim opcijama (npr. Vladimir Primorac – HSLŠ, Elio Martinčić – HDZ, Ivan Gabelica – HSP)³¹ suglasno se izjašnjavalo o potrebi izmjene odnosno dopune odredbe čl. 16., st. 2. Konačnog prijedloga zakona koja propisuje mogućnost uskrate svjedočenja čelnicima i drugim dužnosnicima državnih tijela, odgovornim osobama u pravnim osobama i drugim građanima ako bi svjedočenjem neposredno optužili sebe za kazneno djelo.

Iako je sam institut sadržajno sužen u odnosu na tadašnje hrvatske procesne zakone, još više je sužen time što takvu blagodat nesvjedočenja predlagatelj nije predvidio i za druge osobe, npr. bračne drugove ili bliske srodnike osoba čiji se rad ispituje, što bi bilo, kako je u raspravi iznio zastupnik Vladimir Primorac (HSLŠ) „... *jako nezgodno pa i nehumano ukoliko ne bi uključili u ovu situaciju bračnog druga i djecu jer se radi o najbližim osobama i sigurno je da bi to dovelo u situaciju i samog čovjeka koji odgovara pred Istražnim povjerenstvom u jednu nezgodnu i nehumanu situaciju*“,³² odnosno kako je naveo zastupnik Ivan Gabelica iz HSP-a: „*Dakle, onaj o čimeju se radu vodi istraga može uskratiti svjedočenje ako bi time sebe optužio za kažnjivo djelo. Ali, ako bi sebe izvrgnuo time teškoj sramoti, teškoj materijalnoj šteti, on zbog toga ne može uskratiti svjedočenje, pa bi u slučaju uskraćivanja počinio i kažnjivo djelo. Ne samo da je ovaj zakon napadaj na osobu, na osobnu slobodu onoga o čijem se radu vodi istraga, nego je to napadaj i na njegovu bližu rodbinu. Ako bismo prihvatili ovakav zakon, onda bi bio sin dužan svjedočiti protiv oca, otac protiv sina, žena protiv muža, muž protiv žene*“.³³

Zanimljivo je i to da su zastupnici tek u drugom čitanju isticali važnost da predsjednik istražnog povjerenstva bude iz reda oporbenih stranaka. Zastupnik HSLŠ-a Vladimir Primorac istaknuo je da „... *i u ovome Saboru oporba zapravo želi Hrvatsku kao modernu zemlju, modernu demokratsku zemlju pa pokažite povjerenje ljudima iz oporbe barem da mogu imati predsjednika ili potpredsjednika Istražnog povjerenstva*“,³⁴ odnosno kako je to izrekao Ivan Gabelica iz HSP-a, „... *mislim i podržavam prijedlog da predsjednik istražnog povjerenstva bude iz oporbenih redova. Time će se koristiti upravo vladajućoj stranci, ona koja ima većinu u Saboru i koja podupire Vladu, jer će od sebe otkloniti svaku sumnju*

Prihvaćene su sugestije o potrebi preciziranja ovlaštenih predlagatelja za osnivanje istražnih povjerenstava; definirano je što se osobito smatra javnim interesom; određeno je što mora sadržavati prijedlog za osnivanje istražnog povjerenstva, koja većina je potrebna za odlučivanje o prijedlogu za osnivanje istražnog povjerenstva te koja je većina potrebna za donošenje odluke o sastavu istražnog povjerenstva; propisan je sastav istražnog povjerenstva odnosno kriterij na temelju kojeg se određuje njegov sastav; utvrđeno je da je rad istražnog povjerenstva javan, ali su utvrđene i one situacije kada se može isključiti javnost.

³¹ *Fonogram 5. sjednice Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, III saziv, 13. ožujka 1996.*, str. 16/3/GK ZD, 18/2/KL ZD, 18/3/KL ZD, 19/4/GG ZD, 20/1/sn ZD, 20/2/sn ZD.

³² *Ibid.*, str. 16/3/GK ZD.

³³ *Ibid.*, str. 20/1/sn ZD.

³⁴ *Ibid.*, str. 17/1/VK ZD.

u objektivnost, svaku sumnju da prikriva nezakonite radnje“.³⁵ Nažalost, tek je izmjenama Ustava RH iz 2000., dodavanjem st. 3. u čl. 92., utvrđeno da predsjednika istražnog povjerenstva bira većina zastupnika iz reda oporbenih zastupnika.

U Konačni prijedlog zakona ugrađeni su određeni instituti o kojima nije bilo riječi tijekom prvog čitanja. U novom čl. 4. predlagatelj je predvidio sljedeće:

„Istražno povjerenstvo se ne može osnovati za pitanja o kojima je pokrenut sudbeni postupak tako dugo dok taj postupak teče.

Ukoliko je pokrenut sudbeni postupak o nekom pitanju za čije istraživanje je prethodno osnovano istražno povjerenstvo, ono će odmah prestati s radom.

Ne može se osnovati novo istražno povjerenstvo za ista pitanja, prije isteka roka od šest mjeseci, nakon što je ranije povjerenstvo osnovano za ta pitanja završilo s radom.“

Zastupnici su navedenoj odredbi uputili kritike, pa je tako Luka Trconić, govoreći u ime Kluba zastupnika Hrvatske seljačke stranke, naveo: „... znajući kakva je stvarna situacija našeg pravosuđa bojim se da tu može doista ako se ne inzistira na odgovornijem radu pravosuđa ... biti zlouporaba i da se naprosto iz formalnih razloga na drastičan način prekine vrlo ozbiljan i odgovora rad istražnih povjerenstava“.³⁶ Predlagatelj, osim nomotehničkog ispravka u st. 3. čl. 4. nije prihvatio primjedbe iznesene u raspravi u odnosu na ovaj institut.

Na plenarnoj sjednici, održanoj 15. ožujka 1996., Zastupnički dom je sa 59 glasova „za“, 33 „protiv“ i 2 „suzdržana“ donio Zakon o istražnim povjerenstvima.³⁷

U razdoblju od 1996. godine pa do danas, Hrvatski je sabor osnovao sljedeća istražna povjerenstva:

Istražno povjerenstvo radi utvrđivanja zakonitosti rada Državnog ravnateljstva za robne zalihe i drugih državnih tijela u svezi s izvozom pšenice i kukuruza i opravdanosti uvoza pšeničnog brašna, 25. 10. 1996.³⁸

Istražno povjerenstvo za ispitivanje okolnosti nastanka plana Lisica, utvrđivanje njegovih autora i motiva, 22. 12. 1998.³⁹

Istražno povjerenstvo radi utvrđivanja okolnosti i krivnje državnih i političkih tijela SR Hrvatske za oduzimanje oružja od Teritorijalne obrane Hrvatske dana 30. svibnja 1990., 2. 4. 1999.⁴⁰

³⁵ *Ibid.*, str. 20/2/sn ZD.

³⁶ *Ibid.*, str. 18/1/KL. Slično je i Axel Luttenberger u svojoj raspravi istaknuo da prihvaćanjem članka 4. sadržanog u Konačnom prijedlogu zakona: „Čitav zakon o istražnim povjerenstvima pada ukoliko netko pokrene krivični ili kako to sada kažemo kazneni postupak. Dovoljno je rješenje o provođenju istrage ... bilo kojeg istražnog suca u Republici Hrvatskoj i čitav postupak, čitav teatar oko imenovanja istražnih povjerenstava i čitav postupak, čitav teatar imenovanja istražnih povjerenstava ...i čitava medijska galama pada u vodu“. *Ibid.*, str. 19/1/GG ZD, 19/2/GG ZD.

³⁷ *Fonogram 5. sjednice Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, III. saziv, 15. ožujka 1996.*, str. 163/4/sn.

³⁸ Narodne novine br. 90/1996.

³⁹ Narodne novine br. 162/1998.

⁴⁰ Narodne novine br. 32/1998.

Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u svezi s prodajom poduzeća Večernji list, d.d., Zagreb, 29. 3. 2000.⁴¹

Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište Viktor Lenac d.d., sada u stečaju, 11. 10. 2004.⁴²

Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u svezi sa zaključenim ugovorima između državnih tijela i tvrtki u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu dužnosnika, 7. 3. 2005.⁴³

Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u vezi s nabavom 39 vojnih kamiona od strane Ministarstva obrane Republike Hrvatske u prosincu 2004. godine, 27. 2. 2009.⁴⁴

Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u vezi s privatizacijom tvrtke INA-Industrija nafte d.d. te svih ugovora i dodataka ugovora između Vlade Republike Hrvatske i strateškog partnera MOL Hungaria oil and gas Plc.Ine, 30. 4. 2010.⁴⁵

Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica vezanih uz ubojstvo Stjepana Đurekovića, 30. 10. 2013.⁴⁶

3. ISTRAŽNA POVJERENSTVA HRVATSKOGA SABORA OD 2004. DO 2009. GODINE I NJIHOV RAD

U razdoblju od početka 2004. do konca 2009. godine, Hrvatski sabor je donio tri odluke o osnivanju istražnih povjerenstava.

Na sjednici održanoj 1. listopada 2004. donio je Odluku o osnivanju Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište Viktor Lenac d.d. Rijeka, sada u stečaju (dalje u tekstu: Odluka o osnivanju Istražnog povjerenstva za VL), koje se sastojalo od sedam članova.

Na sjednici održanoj 4. i 25. veljače 2005. donio je Odluku o osnivanju Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi sa zaključenim ugovorima između državnih tijela i tvrtki u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu dužnosnika

⁴¹ Narodne novine br. 34/2000.

⁴² Narodne novine br. 140/2004.

⁴³ Narodne novine br. 31/2005.

⁴⁴ Narodne novine br. 26/2009.

⁴⁵ Narodne novine br. 89/2010.

V. i u: Zakošek, N., *Parlament i zastupnici*, Power Point prezentacija predavanja održanog 22. listopada 2010., dostupno na: https://www.google.hr/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=17&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi6gvTl287JAhVHoA4KHazXANc4ChAWCDkwBg&url=http%3A%2F%2Fwww.novodrustvo.net%2Fcontent%2Fdownload%2F1387%2F4871%2Ffile%2Fnenad_Zakosek_Parlament%2520i%2520zastupnici.ppt&usg=AFQjCNF36UfiXr2lwk3W_pgWCGRlmtKNqA&bvm=bv.109395566,bs.2,d.bgQ (7. 12. 2015.).

⁴⁶ Narodne novine br. 131/2013.

(dalje u tekstu: Odluka o osnivanju Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima), koje se sastojalo od sedam članova.

Na sjednici održanoj 13. i 20. veljače 2009. donio je Odluku o osnivanju Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u vezi s nabavom 39 vojnih kamiona od strane Ministarstva obrane Republike Hrvatske u prosincu 2004. godine (dalje u tekstu: Odluka o osnivanju Istražnog povjerenstva za 39 vojnih kamiona), koje se sastojalo od devet članova.

Kao što ćemo analizirati i *infra*, u istražnim su se povjerenstvima susretali s problemom relativno kratkih rokova u kojima su morali dovršiti svoj rad. Uglavnom se pokazivalo da istražna povjerenstva svoj rad, u potpunosti – znači i izradu izvješća, nisu bila u stanju dovršiti u roku koji je bio propisan u odluci o osnivanju, pa se pristupalo produljenju toga roka. Primjerice, Hrvatski je sabor, prilikom donošenja osnivanja Istražnog povjerenstva za VL, naveo da je ono dužno obaviti istraživanje za koje je osnovano najkasnije u roku od tri mjeseca, te nakon toga podnijeti izvješće Hrvatskome saboru. To se pokazalo nemogućim, pa je na sjednici održanoj 8. prosinca 2004. godine Hrvatski sabor donio Odluku o izmjeni Odluke o osnivanju istražnog povjerenstva za VL te u točki I. naveo da se rok od tri mjeseca produžuje odnosno da je Istražno povjerenstvo za VL dužno svoj rad završiti u roku od četiri mjeseca i 15 dana.⁴⁷ Ni ovo produženje roka nije bilo dostatno za obavljanje zadaće te je Hrvatski sabor na svojoj sjednici održanoj 11. veljače 2015. donio novu Odluku o izmjeni Odluke o osnivanju istražnog povjerenstva za VL,⁴⁸ te u točki I. naveo da se predviđeni rok od četiri mjeseca i 15 dana produžuje na šest mjeseci. Ovim produljenjem Hrvatski sabor je iskoristio maksimalno predviđeno vrijeme u kojem svako istražno povjerenstvo, sukladno čl. 3. Zakona, mora izvršiti svoju zadaću.

Jednaka situacija desila se i u slučaju osnivanja Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi sa zaključenim ugovorima između državnih tijela i tvrtki u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu dužnosnika gdje je u Odluci o osnivanju istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima u točki V. navedeno da je ono dužno obaviti istraživanje za koje je osnovano najkasnije u roku od tri mjeseca, te nakon toga podnijeti izvješće Hrvatskom saboru. Predviđeno vrijeme ocijenjeno je kao nedostatno, te je Hrvatski sabor na svojoj sjednici 20. svibnja 2005. godine donio Odluku o izmjeni Odluke o osnivanju Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima⁴⁹ u kojoj je naveo da se predviđeni rok za istraživanje od tri mjeseca produžuje na krajnji zakonski rok od šest mjeseci.

U ovom ćemo radu, zbog njegova ograničenog opsega, prikazati rad triju istražnih povjerenstava na primjeru istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d. Rijeka, sada u stečaju. Smatramo, naime,

⁴⁷ Narodne novine br. 175/2004.

⁴⁸ Narodne novine br. 24/2005.

⁴⁹ Narodne novine br. 66/2005.

da su se svi problemi koji su se pojavljivali u radu ovog Istražnog povjerenstva pojavljivali i u radu svih istražnih povjerenstava koja je svojim odlukama osnovao Hrvatski sabor. Ipak, na odgovarajućim ćemo mjestima uputiti i na posebno značajne i/ili zanimljive činjenice iz rada i drugih dvaju istražnih povjerenstava. U posebnom dijelu rada rezimirat ćemo sve nastale probleme i dati svoje preporuke za poboljšanje zakonodavnog uređenja ovog instituta.

3.1. Istražno povjerenstvo za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d. Rijeka, sada u stečaju

Zakonodavac je odredbom čl. 21. Zakona obvezao svako istražno povjerenstvo na donošenje poslovnika o radu. Tom odredbom je, a kako su to tumačila istražna povjerenstva, isključio primjenu Poslovnika Hrvatskoga sabora u radu istražnih povjerenstava. No, iako su se deklaratorno „čvrsto“ protivili primjeni Poslovnika Hrvatskoga sabora, s obzirom na to da je prva zadaća svakog istražnog povjerenstva bila donijeti „svoj“ poslovnik o radu, u slučajevima pravnih praznina, koje se nisu mogle popuniti supsidijarnom primjenom ZUP-a, posegnuli bi za njegovom primjenom.

3.1.1. Konstituiranje i početak rada

Prva sjednica Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d. Rijeka, sada u stečaju (dalje u tekstu: Istražno povjerenstvo za VL) održana je 15. listopada 2004. Sazvao ju je predsjednik Istražnog povjerenstva za VL na temelju članka 42. Poslovnika Hrvatskoga sabora i Odluke o osnivanju Istražnog povjerenstva za VL.⁵⁰ Prvi prijedpor, a što će se pokazati spornim i pri donošenju poslovnika o radu drugih istražnih povjerenstava, nastao je tijekom rasprave o predloženom čl. 2., st. 1. Prijedloga poslovnika.⁵¹ Dio članova je smatrao da sjednicu ne bi trebao sazivati predsjednik u suradnji s tajnikom, nego predsjednik i potpredsjednik u suradnji s tajnikom Istražnog povjerenstva za VL jer bi se time onemogućile situacije da zbog bolesti, spriječenosti i odsutnosti predsjednika sjednica ne bude sazvana. Nakon polemične rasprave, izniklo je „kompromisno“ rješenje⁵² koje suštinski ništa nije promijenilo no bilo je iskaz dobre volje i pomirljivosti obje strane. No, da bi se vladajuća pozicija stvarno osigurala od mogućih opstrukcija u radu Istražnog povjerenstva za VL, od strane

⁵⁰ *Zahtjev za snimanje 1. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d. Rijeka, sada u stečaju, od 13. listopada 2004.*, Klasa: 021-19/04-07/01, Urbroj: 61-04-01.

⁵¹ *Prijedlog Poslovnika o radu*, Članak 2. (1) Istražno povjerenstvo djeluje na sjednicama. Sjednicu Istražnog povjerenstva priprema i saziva predsjednik Istražnog povjerenstva u suradnji s tajnikom Istražnog povjerenstva.

⁵² *Poslovnik o radu*, Članak 2. (1) Istražno povjerenstvo djeluje na sjednicama. Sjednicu Istražnog povjerenstva priprema i saziva predsjednik Istražnog povjerenstva u suradnji s potpredsjednikom Istražnog povjerenstva i tajnikom Istražnog povjerenstva.

predsjednika, koji je po Ustavu iz redova oporbe, u čl. 2. dodan je st. 4. kojim se obvezivao predsjednik na sazivanje sjednice i na inicijativu najmanje četiri člana Povjerenstva u traženom roku (u sastavu Istražnog povjerenstva za VL, koje se sastojalo od sedam članova, vladajuća pozicija je imala potpredsjednika, tajnika i još dva člana, te je faktički uvijek mogla zatražiti sazivanje sjednice, no isto nije upotrijebila ni u jednom slučaju).

Budući da je Istražno povjerenstvo za VL svoj Poslovnik donijelo tek na drugoj sjednici, cjelokupno vođenje prve i druge sjednice, usvajanje dnevnog reda, rasprava te usvajanja pojedinačnih članaka Prijedloga poslovnika i donošenje samog Poslovnika provodilo se bez pozivanja na odgovarajuće članke bilo kojeg općeg akta. Prilikom sazivanja prve sjednice Istražnog povjerenstva za VL, sjednica je sazvana na temelju čl. 42. Poslovnika Hrvatskoga sabora (čija primjena je isključena u radu istražnih povjerenstava) i Odluke o osnivanju Istražnog povjerenstva za VL (bez pozivanja na odgovarajuću odredbu), jer ni u Zakonu, a ni u Odluci o osnivanju Istražnog povjerenstva za VL nije sadržana odredba koja bi bila utemeljenje za sazivanje prve sjednice i postupanje na njoj što smatramo propustom. Naime, s obzirom na vrlo kratak rok u kojem svako istražno povjerenstvo mora obaviti svoju zadaću (od dva do šest mjeseci od dana osnivanja) te s obzirom na postojanje pravne praznine u pogledu ovlaštenja odnosno obveze za sazivanje prve sjednice, bilo bi svrhovito da se, ako već nije u Zakonu, onda u odluci o osnivanju istražnog povjerenstva nalazi odredba koja će obvezivati predsjednika Hrvatskoga sabora ili predsjednika istražnog povjerenstva da sazove prvu sjednicu u roku od sedam dana od dana osnivanja čime bi se ubrzao rad istražnog povjerenstva i popunila pravna praznina te isključila potreba da se prilikom sazivanja prve sjednice poziva na odredbe Poslovnika Hrvatskoga sabora čija je primjena (po mišljenju samih istražnih povjerenstava) u radu istražnih povjerenstava isključena.

U pozivu za 2. sjednicu Istražnog povjerenstva za VL⁵³ u dnevnom redu predviđena je kao prva točka *Dogovor o daljnjem radu*. Koliko god u prvi mah izgledalo da oko ove točke ne bi trebalo biti puno prijepora, u radu ovog, ali i drugih istražnih povjerenstava,⁵⁴ bilo je polemičnih tonova i nesuglasja oko načina rada,

⁵³ *Poziv za 2. sjednicu Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka, sada u stečaju*, Klasa: 021-19/04-07/01, Urbroj: 61-04-02, od 18. listopada 2004.

⁵⁴ Primjerice, prilikom dogovora o načinu rada Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima, pojavilo se kao sporno sljedeće: Velik prijepor izazvala je odredba čl. 11., st. 2. Prijedloga poslovnika koji je sačinio predsjednik. Inače, u oba prijedloga tim člankom uređivala se ista materija odnosno dio dokazne radnje svjedočenja. Prijedlog predsjednika sadržavao je sljedeće: „*Predsjednik Istražnog povjerenstva zabranit će pitanje ili odgovor na postavljeno pitanje ako ono nije u svezi s točkom III Odluke o osnivanju istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi sa zaključenim ugovorima između državnih tijela i tvrtki u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu dužnosnika, kao i pitanja u kojima je već sadržano kako na njih treba odgovoriti ili ako se pitanjem ili odgovorom vrijeđa čast i ugled osoba koje daju izjave pred Istražnim povjerenstvom ili drugih osoba*“. (Prijedlog poslovnika o radu predsjednika Istražnog povjerenstva u svezi zaključenih ugovora, str. 3.).

Razlika je bila u tome što prijedlog tajnika nije sadržavao odredbu koja se odnosi na zabranu pitanja ili odgovora na pitanje ako ono nije u svezi s točkom III. Odluke o osnivanju Istražnog povjerenstva, dok je

a posebice oko dokumentacije koju su istražna povjerenstva trebala prikupiti kako bi mogla ispuniti svoju zadaću. Poradi izraženih neslaganja⁵⁵ te nemogućnosti dogovora i donošenja zaključaka, predsjednik Istražnog povjerenstva za VL prekinuo je 2. sjednicu te je ista nastavljena tek nakon petnaest dana.⁵⁶

Ako imamo u vidu da je Hrvatski sabor na svojoj sjednici od 1. listopada 2004. godine donio Odluku o osnivanju Istražnog povjerenstva za VL, te da je ista stupila na snagu danom donošenja, vidljivo je da, nakon nešto više od mjesec dana, ono nije napravilo ništa osim prvog početnog koraka, a to je donošenje Poslovnika, a bilo je dužno obaviti istraživanje za koje je osnovano u roku od tri mjeseca od svoga osnivanja.

3.1.2. Iskazi svjedoka

Na 5. sjednici, održanoj 1. veljače 2005. godine, uvodno je predsjednik Istražnog povjerenstva za VL Anto Đapić utvrdio da je „... Povjerenstvo ... u ovom dosadašnjem radu poslalo na 23 različite institucije zahtjeve za dostavom dokumentacije ... i možemo evo sa zadovoljstvom reći da smo praktički dobili gotovo sve što smo tražili. Nakon što smo prikupili svu dokumentaciju na redu je nova faza rada našeg istražnog povjerenstva, a to je ispitivanje svjedoka“.⁵⁷ Prije no što je prvi od troje pozvanih svjedoka pristupio davanju iskaza, predsjednik Istražnog povjerenstva za VL ih je skupno upoznao s odredbama čl. 10., 11., 12. i 13. Poslovnika koje se odnose na dokazno sredstvo – ispitivanje svjedoka. I prilikom davanja iskaza kasnijih svjedoka predsjednik je postupao na isti način, odnosno uvodno ih je upoznao s predmetnim odredbama Poslovnika.

Ove, ali i druge poslovničke odredbe koje su preuzete iz ZUP-a, nisu otežale rad Istražnog povjerenstva za VL, no postavlja se pitanje zašto su preuzete samo neke odredbe ZUP-a, u ovom konkretnom slučaju samo jedan dio koji se

u ostalom dijelu st. 2. bio identičan prijedlogu predsjednika Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima. Iako su članovi u raspravi sugerirali da je ovo tematsko povjerenstvo te da nitko od njih nema interes ispitivati svjedoka bilo što, a što nije u zadaći Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima, te da predsjedniku sukladno drugim odredbama uvijek ostaje mogućnost otkloniti takva pitanja, predsjednik je čvrsto stajao na potrebi unošenja te odredbe. Kako nije postignut konsenzus, pristupilo se glasanju. S obzirom na to da je na sjednici bilo šestoro članova, tri vladajuće pozicije i tri iz oporbe, prijedlog nije dobio potrebnu većinu, odnosno glasovi su ostali podijeljeni, 3 glasa „za“ i 3 „protiv“. *Zapisnik 1. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi sa zaključenim ugovorima između državnih tijela i tvrtki u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu dužnosnika*, 9. ožujka 2005., str. 5/4/SŠ, 5/5/SŠ, 6/1/SG, 6/2/SG, 6/3/SG, 6/4/SG, 6/5/SG, 6/6/SG, 7/1/ŽG.

⁵⁵ „Dogovor nije postignut u prijedlogu da li od Vlade RH zatražiti izvješće o svim državnim jamstvima koja su dana svim brodogradilištima neovisno o tome jesu li u privatnom ili državnom vlasništvu, te nasuprot tome prijedlogu da se Povjerenstvo usredotoči samo na jamstva koja su tražila brodogradilišta u većinskom državnom vlasništvu, a nisu ih dobila i zbog toga su završila u stečaju. U nemogućnosti dogovora i donošenja zaključaka, sjednicu je prekinuo predsjednik Povjerenstva g. Anto Đapić. „ *Zapisnik 2. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka, sada u stečaju, 21 listopada i 5. studeni 2004.*, str. 2.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Fonogram 5. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka, sada u stečaju, 1. veljače 2005.*, str. 2/LK, 3/LK.

odnosi na svjedoke, a ne sve one odredbe koje se odnose na svjedoke, a bile su primjenjive u radu Istražnog povjerenstva za VL, tj. zašto se paralelno moraju primjenjivati odredbe Poslovnika i odredbe ZUP-a ako to nije prijeko potrebno, a uz to, naravno, i odredbe Zakona koje se odnose na institut svjedočenja.

Smatramo da bi bilo kvalitetnije rješenje da se sve odredbe ZUP-a koje se tiču svjedoka i svjedočenja, a koje nisu suprotne odredbama Zakona i u skladu su s promišljanjima članova Istražnog povjerenstva za VL (što znači da ih članovi ne žele drugačije stipulirati kroz poslovničke odredbe), pretoče u poslovničke odredbe čime bi se članovima Istražnog povjerenstva za VL koji nisu pravnici olakšala primjena općih akata kojima se regulira rad istražnih povjerenstava, koji ne isključuju postojanje i drugih odredbi Poslovnika koje uređuju isti institut a koje su dopuna odredbama ZUP-a.

Može se postaviti i pitanje zašto se iste odredbe Zakona i ZUP-a prenose u poslovnik. Primjerice, u Zakonu, u odredbi čl. 17. dijela 7. *Odnos istražnog povjerenstva s tijelima državne vlasti, pravnim osobama i građanima*, propisano je da se ne može ispitati kao svjedok osoba koja bi svojim iskazom povrijedila dužnost čuvanja državne, vojne ili službene tajne osim ako ju je ovlašteno tijelo oslobodilo te dužnosti. Identična odredba sadržana je u čl. 9., st. 4. Poslovnika, a suštinski potpuno ista odredba (razlika je samo u izričaju) u čl. 175. ZUP-a. Ne smatramo spornim prenošenje odredbi Zakona ili ZUP-a u Poslovnik kada bi to bile stožerne odredbe te bi se iste „nadogradile“ odredbama koje ih dalje „razrađuju“, no puko prenošenje radi toga da se zadovolji formalna pretpostavka i donese poslovnik ne smatramo opravdanim i svrsishodnim.

Na idućim sjednicama (6., 7., 8., 9., 10., 11. i 12.) pristupilo se saslušanju pozvanih svjedoka. Na ovom mjestu moramo analizirati veliki prijepor koji se u tijeku rada pojavio između Istražnog povjerenstva za VL i Hrvatske narodne banke (dalje u tekstu: HNB). Naime, postavilo se i pitanje dopisa HNB-a od 14. siječnja 2005. *Pravno mišljenje o obvezi čuvanja bankovne tajne u odnosu na zahtjev Istražnog povjerenstva Hrvatskoga sabora (čl. 99. Zakona o bankama)*⁵⁸ koje je HNB uputio *Erste & Steiermärkische bank d.d.* na njihovo traženje, a Istražno povjerenstvo za VL isto je zaprimilo kao prilog odgovora koje je ta banka uputila Istražnom povjerenstvu za VL, a u svezi sa zahtjevom za dostavu dokumentacije.

Pojedini članovi Istražnog povjerenstva za VL smatrali su takvo tumačenje nezakonitim⁵⁹ te su navodili da svi zastupnici imaju pravo na takve podatke uz

⁵⁸ Ur.broj: 810/49/05-RM-MK.

⁵⁹ *Fonogram 9. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka, sada u stečaju, 23. veljače 2005., str. 10/7/SG, 11/1/DB, 11/2/DB:*

„... Oni nezakonito daju pravno mišljenje o hrvatskim zakonima i to Zakonu o bankama, tumače članke 98. i 100. Tumače članak 99. posebno. Tumače Zakon o istražnim povjerenstvima itd. To tumačenje je neutemeljeno i Narodna banka nema nikakve ovlasti iz zakona davati takva tumačenja. Ovlasti Narodne banke precizno su propisane Zakonom o Narodnoj banci i držim da ovo pismo ... ima isključivo za cilj da opstruira i oteža rad Istražnog povjerenstva. Naime, ... u Zakonu o bankama pitanje čuvanja bankovne tajne propisano je člancima, obveza čuvanja članku 99. ...ima 10 iznimaka kada nema obveze čuvanja tajne, ... u dopisu spominje samo prvih 4, 5 iznimaka gdje je potrebna odluka suda slijedeći od 7. do 10 po kojem se čak može zahtjev našeg povjerenstva podleći ne spominje uopće kao da i u Zakonu ne postoji. ... Nadalje, i po poslovniku čak i po drugim linijama jer smo svi mi zastupnici imamo pravo na te podatke.

obvezu poštovanja tajnosti. Davanju usmenog očitovanja guvernera HNB-a dr. sc. Željka Rohatinskog bilo je inicirano navedenim dopisom Pravne službe HNB-a od 14. siječnja 2005. kojim se, na zahtjev *Erste & Steiermärkische bank d.d.*, Pravna služba HNB-a očitovala, a što po mišljenju članova Istražnog povjerenstva za VL „... može dovesti do blokade našeg rada ili otežavanja našega rada“.⁶⁰

Guverner Rohatinski je u svome usmenom očitovanju istaknuo da je „HNB ... uputio vama gospodine predsjedniče tekst našeg dopisa *Erste* banci od 14. siječnja. Dostavili smo integralni tekst tog dopisa svim medijima i objavili ga na našoj Internet stranici. Prema tome, svi zainteresirani su u mogućnosti da točno utvrde što je u našem dopisu navedeno. Nije riječ o nikakvom obveznom pravnom mišljenju, a niti o nalogu koji smo uputili *Erste* banci. *Erste* banka je 12. siječnja ... uputila upit Hrvatskoj narodnoj banci, kao instituciji nadležnoj za nadzor nad poslovanjem banaka i primjeni zakona kojim je to poslovanje regulirano, a to je Zakon o bankama. U upitu stoji da li a prema Zakonu o bankama je dostava podataka koji imaju karakter bankovne tajne, Istražnom povjerenstvu u suprotnosti odredbama članaka 98. i 99. Zakona o bankama, to je bio upit. Mi smo im odgovorili na upit u dva dijela. Prvi dio se odnosi na pitanja koja su u nadležnosti HNB-a, i tu smo im ukazali na činjenicu da prema odredbi članka 99. Zakona o bankama nije predviđeno davanje podataka koji imaju karakter bankovne tajne istražnim tijelima i organima bez prethodnog sudskog naloga ili izričitog pristanka klijenta banke. To je naše pravno mišljenje iz kojeg stojimo i danas, i ja kao guverner HNB-a. Međutim, u nastavku dopisa ukazali smo na potencijalni problem koji postoji između neusklađenosti tih odredbi Zakona o bankama i odredbi članka 15. i 16. Zakona o istražnom povjerenstvu. Rekao bih za javnost, Povjerenstvo to naravno zna da je riječ o dva zakona istog pravnog ranga, koji dio problematike tretiraju na različite načine. Rekao sam prije što stoji u Zakonu o bankama, dok u članku 15. Zakona o istražnom povjerenstvu ne postoji mogućnost da bilo koja pravna ili fizička osoba ima izuzeće od obveze dostave traženih podataka istražnom povjerenstvu. Riječ je o dva Zakona istog ranga, niti u jednom od njih nije navedeno prvenstvo njegove primjene u slučajevima kao što je ovaj. Činjenica je i to da je Zakon o bankama donijet 6 godina nakon Zakona o istražnom povjerenstvu 2002. i da je usklađen sa pravnim normama Europske unije. Očito naš zakonodavac je previdio njegovu neusklađenost sa zakonom o istražnom povjerenstvu ...“.⁶¹

Ovakvo usmeno očitovanje guvernera HNB-a, odnosno njegovo stajalište koje predstavlja stajalište HNB-a, dio članova Istražnog povjerenstva za VL nije prihvatio blagonaklono. Smatrali su da je time HNB uzeo „... za pravo tumačiti hrvatske propise“.⁶²

Kako ćemo mi s njima postupati, oni su nas dužni upozoriti na čuvanje tajne, a mi smo tu tajnu dužni čuvati, a konačno istražna povjerenstva... nadziru rad tajnih službi gdje su svi podaci tajni, ama baš svi i prema tome... držim da ovaj dopis je usmjeren na otežavanje rada našeg povjerenstva...“ Florijan Boras, član Istražnog povjerenstva za VL.

⁶⁰ *Ibid.*, str. 2/4/DB, Florijan Boras, član Istražnog povjerenstva za VL.

⁶¹ *Ibid.*, str. 3/3/SG, 4/1/DB, 4/2/DB.

⁶² *Ibid.*, str. 5/1/SŠ, Florijan Boras, član Istražnog povjerenstva za VL.

Ako s ove vremenske distance pokušamo analizirati odnos tih dvaju zakona, uzimajući u obzir saborsku raspravu koja je vođena 15. 3. 1996. godine tijekom glasovanja o donošenju Zakona, možemo reći s velikom sigurnošću da bi se ova situacija (ne ulazeći u pravnu valjanost tumačenja HNB-a) vjerojatno izbjegla da je vladajuća pozicija prihvatila stajalište tadašnje oporbe odnosno zastupnika Mate Arlovića koji je prilikom glasovanja tražio da se, u skladu s mišljenjem Županijskoga doma Sabora Republike Hrvatske, Ustava RH i Poslovnika Sabora Republike Hrvatske, taj zakon donese „... *nadpolovičnom većinom svih zastupnika*“⁶³ te da 59 glasova „za“ (glasovalo je ukupno 92 zastupnika) od ukupno 127 zastupnika nije dovoljno za donošenje toga Zakona s obzirom na to da isti, po njegovu mišljenju, potpada pod zakone koji se donose kvalificiranom većinom.

Iz stajališta članova Istražnog povjerenstva za VL vidljivo je nezadovoljstvo i time što dio svjedoka do svog svjedočenja nije donio, a dužni su „... *donositi pismene i druge dokaze i dokumente sa kojima raspolažu ja ne vjerujem da oni takvi bar dio dokumenata nemaju... i mogu doći do njih i dužni su da bi osvježili svoje pamćenje pozvati i svjedoke na koje se oni imaju pozvati...*“⁶⁴ odnosno da nisu poduzeli ništa da bi njihov iskaz bio što vjerodostojniji.

Na 10. sjednici Istražnog povjerenstva za VL, nastavilo se s davanjem iskaza svjedoka. Sukladno pozivima, davanju iskaza pristupili su prof. dr. sc. Mato Crkvenac, ministar u Vladi RH u mandatu od 2000. – 2003., Ivica Račan, predsjednik Vlade RH u mandatu od 2000. – 2003. te Slavko Linić, potpredsjednik Vlade RH u mandatu od 2000. – 2003. godine.⁶⁵

Sva trojica pozvanih svjedoka prilikom davanja iskaza bili su zastupnici u Hrvatskome saboru, a pozivu Istražnog povjerenstva za VL uredno su se odazvali te svjedočili, s obzirom na to da je institut Zastupničkog imuniteta predviđen u Ustavu RH i Poslovniku Hrvatskoga sabora štitio zastupnike od pritvora odnosno od pokretanja isključivo kaznenog postupka i nije se odnosio na druge postupke.

3.1.3. Izrada i donošenje završnog izvješća

Dana 13. travnja 2005. godine održane su konzultacije u svezi s izradom konačnog teksta završnog izvješća na temelju „radne verzije“ koja je bila dostavljena svim članovima Istražnog povjerenstva za VL. Iako je rok od šest mjeseci od dana osnivanja u kojem je Istražno povjerenstvo za VL bilo dužno izvršiti svoju zadaću istekao, ono je Odluku o osnivanju Istražnog povjerenstva za VL tumačilo na način da sve „istražne radnje“ trebaju obaviti u roku utvrđenim tom Odlukom, a da se nakon isteka roka Istražno povjerenstvo za VL treba posvetiti „rezimiranju cijele situacije“ odnosno donošenju završnog izvješća.

Na konzultacijama su se članovi složili da se predmetno izvješće uputi u saborsku proceduru u obliku predloženom na konzultacijama,⁶⁶ te isto tako da se

⁶³ *Op. cit.* (bilj. 34), str. 161/1/VK ZD.

⁶⁴ *Op. cit.* (bilj. 56), str. 11/5/DB, Branimir Glavaš, član Istražnog povjerenstva za VL.

⁶⁵ *Zapisnik 10. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka, sada u stečaju, 24. veljače 2005.*, str. 1. i 2.

⁶⁶ Prijedlog izvješća sadržavao je 7 točaka: 1. Odluka o osnivanju Istražnog povjerenstva, 2. Zakoni

uputi i sažetak, koji u skladu s odredbom čl. 178. Poslovnika Hrvatskoga sabora ne smije biti duži od 30 stranica (sačinjavanje takvog sažetka obveza je za sve podnositelje čija su izvješća duža od 30 stranica). Članovi Istražnog povjerenstva Dragica Zgrebec i Josip Vresk uputili su na t. 6. i 7. završnog izvješća zajedničko Izdvojeno mišljenje. Članovi su se složili da ono postane sastavni dio završnog izvješća kao t. 8.⁶⁷ U nastavku konzultacija članovi Istražnog povjerenstva za VL su jednoglasno, sa 6 glasova „za“, usvojili Izvješće s prijedlogom mjera Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka, sada u stečaju, čiji je sastavni dio postalo i Izdvojeno mišljenje Dragice Zgrebec i Josipa Vreska.⁶⁸

Uz Zaključke⁶⁹ koje je usvojilo, Istražno povjerenstvo za VL je predložilo Hrvatskome saboru i donošenje sljedećih mjera:

„1. Tijekom rada Povjerenstva iznijeta su prijeporna mišljenja vezana uz tumačenje instituta bankovne tajne. Povjerenstvo sugerira vjerodostojno tumačenje Zakona o bankama (Narodne novine 84/02.).

i drugi propisi na kojima je Povjerenstvo temeljilo svoj rad, 3. Institucije s kojima je Povjerenstvo surađivalo i dokumentacija koju je Povjerenstvo prikupilo u svome radu, 4. Usmeni iskazi svjedoka, 5. Navodi iz Odluke o osnivanju koje je Povjerenstvo trebalo ispitati, 6. Analiza privatizacije, poslovanja i izdanih jamstava i 7. Zaključci i prijedlog mjera.

⁶⁷ *Zapisnik sa konzultacija istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka, sada u stečaju, 13. travnja 2005.*, str. 1. i 2.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Izvješće s prijedlogom mjera Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka, sada u stečaju, travanj 2005.*, točka 7. Zaključci i prijedlog mjera, str. 96.

„Istražno povjerenstvo nakon sveobuhvatne analize dolazi do idućih zaključaka:

1. Uprava Brodogradilišta „Viktor Lenac“ netočno je prezentirala Vladi RH stvarno stanje u slučaju broda „Kraka“.
2. Uprava Brodogradilišta „Viktor Lenac“ je netočno i neistinito informirala Vladu RH o stvarnom stanju u Društvu i prekoračenim investicijama.
3. Uprava Brodogradilišta „Viktor Lenac“ je netočno informirala Vladu RH da je gotovo riješila financiranje II. faze razvoja Brodogradilišta „Viktor Lenac“.
4. Vlada Republike Hrvatske nije proučila slučaj „Kraka“, niti je konzultirala relevantne stručnjake.
5. Vlada Republike Hrvatske, njena ministarstva i stručne službe nisu proučile temeljne dokumente vezane za razvoj Brodogradilišta, niti su analizirale financijsko stanje Brodogradilišta.
6. Vlada Republike Hrvatske morala je biti svjesna činjenica da je HBOR već odobrio 16,6 milijuna USD kredita za razvoj Brodogradilišta, što je predstavljalo 50% prekoračenje troškova cijelog projekta u tom momentu.
7. Vlada Republike Hrvatske je morala uočiti činjenicu da su troškovi Doka 11 više nego udvostručeni, sa planiranih 12,1 milijun USD na 26 milijuna USD.
8. Sve navedene činjenice bile bi dovoljne za proglašavanje stečaja tvrtke koja je već tada bila u financijski bezizlaznom položaju.
9. Odluke o izdavanju jamstava su konačni plod političke odluke Vlade Republike Hrvatske uključivši i odluke resornih ministarstava bez kojih odobrenje ne bi bilo moguće.
10. Odluke isključivo političke prirode ne mogu se pravdati socijalnim kriterijima, niti kriterijima vezanim za razvoj djelatnosti ili gospodarskim razvojem određenog područja, predstavljaju prividnu skrb za zaposlenike kojom se želi opravdati politički pogrešne odluke koje su rezultirale velikom štetom koja se podmiruje isključivo sredstvima državnog proračuna.“

Predlaže se da Državno odvjetništvo Republike Hrvatske nastavi postupanje u konkretnom predmetu kako je to i navedeno u dopisima Državnog odvjetništva od 17. studenog 2004. G. Broj: KR-1-DO-857/03 od 16. prosinca 2004. g. (vidi prilog 2.).

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske treba napraviti reviziju upisa prava vlasništva na pomorskom dobru te pokrenuti postupak poništenja dijela upisa koji je nezakonit, a samim tim i povrat vlasništva Republici Hrvatskoj.

Cjelokupnu prikupljenu dokumentaciju Istražnog povjerenstva prosljediti nadležnim državnim institucijama na postupanje.⁷⁰

Time je Istražno povjerenstvo završilo sa svojim radom.

Hrvatski sabor je na svojoj 14. sjednici održanoj 9. i 10. lipnja 2005. godine proveo raspravu o *Izvješću s prijedlogom mjera Istražnog povjerenstva za VL*, te 10. lipnja većinom glasova, 72 glasa „za“, 15 „protiv“ i 4 „suzdržana“, donio sljedeći zaključak: „Prihvaća se Izvješće s prijedlogom mjera Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka“.⁷¹

4. ZAJEDNIČKI PROBLEMI U RADU ISTRAŽNIH POVJERENSTAVA

Suštinska karakteristika svih istražnih povjerenstava jest to da su ona primarno (što je i jedino bitno) politička tijela. Nikakva druga kvalifikacija njihove biti nije potrebna niti može s približnom točnošću ukazati na njihove kvalitete. Njihov politički karakter nužno proizlazi iz činjenice da se radi o tijelima koja se, sukladno čl. 8. Zakona, sastoje samo od zastupnika (što nije hrvatska specifičnost), a njihov sastav mora približno razmjerno odgovarati stranačkom sastavu Hrvatskoga sabora. Iz navedene činjenice nužno proizlazi sljedeće: vladajuća opcija u Hrvatskom saboru ima većinu članova u svakom istražnom povjerenstvu, pa tako i upravlja njegovim radom. Osim toga, vladajuća opcija ima pravo predložiti i donijeti zaključke i prijedloge mjera u završnom izvješću koje će biti upućeno Hrvatskom saboru. No, bez obzira na tu političku snagu koju ima vladajuća opcija u Hrvatskom saboru, još uvijek se na početku rada svakog istražnog povjerenstva prilikom donošenja poslovnika o radu pokušava određenim prijedlozima „ograničiti“ oporbenog predsjednika u onim situacijama u kojima još ima neku „moć“.⁷²

⁷⁰ *Ibid.*, str. 98.

⁷¹ *Zapisnik 14. sjednice Hrvatskoga sabora održane 18., 19., 20., 24. i 25. svibnja i 1., 2., 3., 8., 9. i 10. lipnja 2005., V. saziv*, str. 46.

⁷² Primjerice, u radu Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi sa zaključenim ugovorima između državnih tijela i tvrtki u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu dužnosnika, prilikom izrade poslovnika o radu pojavio se sukob oko ovlasti predsjednika da saziva sjednicu. Prijedlog predsjednika Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima razlikovao se od prijedloga tajnika time što nije u čl. 2. (kao st. 4.) predvidio obvezu predsjednika da sazove sjednicu i na inicijativu najmanje četiri člana u traženom roku, a koji je sadržavao prijedlog tajnika Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima. V. u: *Zapisnik 1. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi zaključenih*

Ipak, ne smije se zanemariti institut izdvojenog mišljenja koji može naći svoje mjesto u završnom izvješću, a kroz koje druga strana uvijek ima mogućnost iznijeti na vidjelo suprotan rezultat rada. Primjerice, Izvješće Istražnog povjerenstva za VL sadrži, kao t. 8., izdvojeno mišljene dvoje članova.

4. 1. Nepostojanje „općeg“ Poslovnika o radu istražnih povjerenstava

U raspravi prilikom donošenja zakona, zastupnik Damir Kajin (IDS) ukazao⁷³ je na to da, ako se šest godina čekalo na donošenje zakona, može se pričekati još određeno kraće vrijeme za pripremu poslovnika, pa paralelno sa zakonom donijeti i jedan (opći) poslovnik o radu koji bi vrijedio za sva istražna povjerenstva čime bi „pravila igre“ bila unaprijed poznata. No, za to nije bilo sluha te se svaki put prigodom donošenja poslovnika ponavljao isti scenarij.

Kako su poslovници o radu Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima i Istražnog povjerenstva za 39 vojnih kamiona bili utemeljeni na Poslovniku Istražnog povjerenstva za VL, većina je njegovih odredbi preuzeta u neizmijenjenom obliku (no, ne sve).

Već kod Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima, u svome Prijedlogu poslovnika, predsjednik je pokušao umanjiti utjecaj članova vladajuće pozicije na sazivanje sjednice time što je u svome Prijedlogu poslovnika izbacio st. 4. odnosno obvezu predsjednika da na inicijativu četiriju članova sazove sjednicu u traženom roku. No, nakon rasprave, izglasan je čl. 2. u obliku kakav je bio sadržan i u Poslovniku o radu Istražnog povjerenstva za VL.

Prigodom donošenja poslovnika Istražnog povjerenstva za 39 vojnih kamiona vladajuća pozicija je pokušala ograničiti „moć“ predsjednika time što je predložila

ugovora između državnih tijela i tvrtki u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu dužnosnika, 9. ožujka 2005., str. 1.

Neovisno o neslaganju predsjednika koji je smatrao da se time dezavuirala njegova uloga te da predsjednik onda nije ni potreban ako većina od 4 člana može sazvati sjednicu i bez njega, predmetni stavak je usvojen. Naime, po pojašnjenju jednog člana Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima, četiri člana ne mogu sazvati sjednicu po tom stavku, ali taj stavak obvezuje predsjednika da, ako postoji prijedlog 4 člana, sazove sjednicu u određenom roku. *Ibid.*, str. 3/4LK.

Kako je vladajuća pozicija imala četiri od sedam članova, bila je u mogućnosti zatražiti sazivanje sjednice, no tom ovlašću se nikada nije okoristila. Ovakva je odredba, dakle, služila kao osiguranje od možebitnih „iskoraka“ predsjednika istražnog povjerenstva, a svoje utemeljenje je našla u odredbi članka 46., stavka 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora (NN br. 71/01, 129/00, 117/01, 6/02 – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04) gdje je utvrđena dužnost predsjednika odbora da u roku od osam dana sazove sjednicu, između ostalog, i ako to zatraži većina članova radnog tijela Hrvatskoga sabora uz navođenje pitanja koja treba razmotriti na sjednici.

⁷³ „... pored Zakona o istražnim povjerenstvima paralelno treba ponuditi ovome Saboru Poslovnik o istražnim povjerenstvima, suprotno onome što naš prijedlog Zakona nudi u članku 20. istražno povjerenstvo može donijeti Poslovnik u svom osnovnom radu od slučaja praktički do slučaja različito. Držim da bi to trebalo u svakom slučaju unificirati. Iako je ovih 4, 5 godina moglo se počekati sa Zakonom o istražnim povjerenstvima, držimo da bi možda bilo oportuno razmisliti da se još koji trenutak prolongira usvajanje istoga dok se ne ponudi predloženi Poslovnik.“ *Fonogram 5. sjednice Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, III. saziv, 13. ožujka 1996., str. 15/3/KM ZD.*

da predsjednik priprema i saziva sjednicu u suradnji i uz suglasnost predsjednika i tajnika istražnog povjerenstva, te da se poziv za sjednicu može uputiti i u kraćem roku od 8 dana, ali uz *suglasnost* predsjednika i tajnika istražnog povjerenstva.⁷⁴

Izostavljena je odredba st. 3. prijašnjih Poslovnika koja je predsjedniku davala mogućnost da sjednicu (u iznimnim i hitnim situacijama) sazove telefonski i odredba st. 4. da sjednicu mora sazvati na inicijativu većine članova istražnog povjerenstva.⁷⁵ Odredba st. 4. više nije bila bitna s obzirom na to da se ionako svaka sjednica trebala sazivati uz suglasnost potpredsjednika i tajnika koji pripadaju vladajućoj poziciji.

Kako je vladajuća pozicija u ovom istražnom povjerenstvu imala pet od ukupno devet članova, njezin je prijedlog dobio potrebnu većinu.⁷⁶

Za razliku od poslovnika Istražnog povjerenstva za VL i Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima prigodom donošenja Poslovnika Istražnog povjerenstva za 39 vojnih kamiona, popunjena je pravna praznina u dijelu predsjedanja sjednicama. Do tada nije bila predviđena zamjena predsjedniku u slučaju spriječenosti ili odsutnosti, a ujedno je izostavljen dio odredbe istog članka koji se u prethodna dva poslovnika prenosio automatizmom iz Zakona (navedeno smatramo kvalitativnim pomakom).⁷⁷

U tom smjeru išlo je i brisanje čl. 9., uz argument da odredbe Zakona nije potrebno prepisivati u poslovnik (budući da je materija st. 2. i 3. regulirana čl. 16. Zakona), a odredba st. 1. koji se odnosi na iskaze svjedoka i vještaka uređen je drugim člancima poslovnika.⁷⁸

I kod Istražnog povjerenstva za 39 vojnih kamiona polemična rasprava vođena je o ovlaštenju za davanje službenih priopćenja.⁷⁹ Prijedlog četiriju

⁷⁴ *Zapisnik 1. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u vezi nabave 39 vojnih kamiona od strane Ministarstva obrane Republike Hrvatske u prosincu 2004. godine, 5. ožujka 2009., str. 2. i 3.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, str. 3.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Prijedlog članka 19. Poslovnika o radu Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima koji je izazvao burnu raspravu, a koji je predložio tajnik, sadržavao je odredbu da službena priopćenja mogu uz predsjednika davati i potpredsjednik i tajnik, a ostali članovi samo po odobrenju predsjednika, dok je prijedlog predsjednika bio da to može samo predsjednik, a svi ostali po njegovom odobrenju. Prijedlog predsjednika sužavao je mogućnost članovima iz vladajuće pozicije (uvijek su potpredsjednik i tajnik bili iz reda vladajuće pozicije) da javno istupaju u ime Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima dok im je prijedlog tajnika (kakav se nalazio i u članku 20. Poslovnika o radu Istražnog povjerenstva za VL) to omogućavao.

Vladajuća je pozicija smatrala da je prijedlog koji isto omogućava potpredsjedniku i tajniku, u stvari, pomoć predsjedniku „u nevolji“.

Pokušavajući razjasniti spornu odredbu, član Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima istaknuo je sljedeće „... U tom našem članku se govori o ... službenom priopćenju. Mislim, ne može biti više službenih priopćenja a očito je da svaki član Povjerenstva može iznositi svoje političke stavove o tome što Povjerenstvo radi jer inače Povjerenstvo po mom mišljenju ne bi imalo puno smisla. Stoga ne vidim, mislim, smisao da se širi mogućnost davanja više službenih izvjava što bi se dogodilo da predsjednik daje

članova iz HDZ-a bio je da se zabranjuje davanje izjava vezanih za rad istražnog povjerenstva do upućivanja izvješća s prijedlogom mjera Hrvatskome saboru, dok je predsjednik u svome prijedlogu ostao pri stipulaciji da predsjednik daje službena priopćenja, a ostali članovi po njegovom odobrenju. Prijedlog četiriju članova iz HDZ-a prihvaćen je većinom glasova, 5 glasova „za“ i 4 „protiv“.⁸⁰

Već pri donošenju poslovnika vidljivo je da se sporne odredbe usvajaju, ako se ne postigne konsenzus, voljom većine. Neovisno o tome koja stranka i kada je u oporbi a kada u poziciji vladajuće većine, glasovi po toj vertikali uvijek ostaju podijeljeni kod spornih pitanja.

4.2. Sastav istražnih povjerenstava i rok njihova djelovanja

Drugi problem u radu svih istražnih povjerenstava jest njihov sastav i ograničeni rok u kojem su dužni završiti svoju zadaću te nepostojanje procedure postupanja. Kada ističemo da postoji problem u sastavu istražnih povjerenstava, onda time prvenstveno ukazujemo da, uz izuzetak članova Istražnog povjerenstva za VL, većina članova u ostala dva istražna povjerenstva nije bila pravne struke.⁸¹ Neovisno o tome što su oba poslovnika o radu bila vrlo jednostavna i jasna i što je predviđena supsidijarna primjena ZUP-a kao našeg najprimjenjivijeg procesnog zakona (što je trebalo olakšati postupanje), ono nije teklo bez prijedora (uzmimo samo kao primjer problem oko pozivanja svjedoka u roku od 8 dana, koji rok je u zadnja dva istražna povjerenstva tumačen kao zakonski rok koji se ne može skraćivati).⁸²

jednu službenu izjavu koja usput budi rečeno nije autorizirano od strane Povjerenstva, a onda jednako tako neautorizirane izjave daju tajnik odnosno potpredsjednik Povjerenstva u međusobnom suglasju, a bez odobrenja predsjednika. To čini mi se da je nešto što je krajnje čudno, mislim. Onda ako je već tako onda bi i na ovu većinu ... ovu četvoricu isto trebalo prenijeti mogućnost davanja službenih izjava. Ali ja naglašavam da se radi o službenoj izjavi. Prema tome to onda ne može biti višestruka. Ne može biti raznolika. Nismo rekli kako se ona utvrđuje, a drago mi je da to tako stoji jer to znači da svi ostali mogu reći o tome što se radi. Naša povjerenstva ipak nisu nekakva pravosudna tijela nego su ipak dominantno nažalost političke institucije u kojima itekako bitne razlike mogu postojati. Stoga ja dakle evo upućujem kolege ako oni to tako razumiju na mogućnost da političku ocjenu rada Povjerenstva da svaki član, a da službenu izjavu doista ostavimo samo za predsjednika Povjerenstva ili osobe koju on u tom smislu ovlasti.“ Op. cit. (bilj. 51), str. 12/1/LK, 12/2/LK. Jozo Radoš, član Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima.

Na kraju je predsjednik odstupio od svoga prijedloga te je prihvaćen prijedlog tajnika Istražnog povjerenstva u svezi sa zaključenim ugovorima. *Ibid*, str. 14/1/SS.

⁸⁰ Zapisnik 5. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u vezi nabave 39 vojnih kamiona od strane Ministarstva obrane Republike Hrvatske u prosincu 2004. godine, 15. travnja 2009., str. 4.

⁸¹ Slično je bilo i u ostalim povjerenstvima. Tako je u onome za INA-u od devetero članova bilo samo troje pravne struke, a u onome za Večernji list od 13 članova samo je četvero bilo pravne struke.

⁸² Tada važeći ZUP nije propisivao rok za pozivanje na raspravu, za razliku od danas važećeg Zakona, nego je sadržavao sintagmu „u primjerenom roku“. Zbog heterogenog sastava povjerenstava bilo je moguće da se rok od 8 dana koji je naveden u zahtjevu za dostavu dokumentacije proglašava zakonskim rokom, čak i da se u raspravi predloži donošenje zaključka kojim bi se predložila Vladi RH izmjena ZUP-a u dijelu koji se odnosio na istražna povjerenstva gdje bi rok od 8 dana bio produžen na 14 dana, iako u ZUP-u nigdje ne stoji takav zakonski rok. *Fonogram 3. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi zaključenih ugovora između državnih tijela i tvrtki u vlasništvu ili djelomičnom vlasništvu dužnosnika, 23. ožujka 2005.*, str. 4/2/SS.

Što se tiče razdoblja (roka) u kojem istražna povjerenstva trebaju izvršiti svoju zadaću, a koji se u Zakonu kreće u rasponu od dva do šest mjeseci od dana osnivanja, u prvi mah se čini da ne bi trebalo biti problema s obzirom na to da najduži zakonski rok može biti šest mjeseci odnosno pola godine, što se u prvi mah čini dostatnim za izvršenje svake zadaće. No, čak i najduži rok od šest mjeseci u praksi se nije pokazao dostatnim.

Istražno povjerenstvo za VL i Istražno povjerenstvo u svezi sa zaključenim ugovorima iskoristili su maksimalni zakonski rok od šest mjeseci za izvršavanje svoje zadaće (u oba slučaja sama su istražna povjerenstva tijekom rada tražila produljenje roka za izvršavanje svoje zadaće), no ostalo je i dalje više neodgovorenih pitanja i potencijalnih svjedoka koje je trebalo ispitati, a nije dostajalo vremena.

Rad u istražnim povjerenstvima iznimno je naporan, ne samo zbog kratkoće vremena u kojem se mora obaviti nego i zbog diskontinuiteta prakse te nepostojanja uvriježene procedure u postupanju. Napominjemo da su svi članovi istražnih povjerenstava usporedo i članovi drugih radnih tijela Hrvatskoga sabora, izaslanstava i sl., te je vrlo teško uskladiti vrijeme za održavanje sjednica kako bi na njima sudjelovao što veći broj članova.

U razdoblju od 2004. do 2009. godine u Hrvatskome su saboru djelovala predmetna tri istražna povjerenstva. Prije toga djelovalo je, 2000. godine, Istražno povjerenstvo za ispitivanje činjenica u svezi s prodajom poduzeća Večernji list, d.d., Zagreb. Između djelovanja Istražnog povjerenstva za Večernji list i Istražnog povjerenstva za VL proteklo je više od četiri godine. Prema tome, uzimajući u obzir i sastav povjerenstava zbog čega proizlazi da je teško okupiti članove koji su sudjelovali u nekom od ranijih povjerenstava (ukoliko nisu opet izabrani u Hrvatski sabor), primjetan je diskontinuitet u radu, što dodatno otežava rad istražnih povjerenstava.

4.3. Javnost ili tajnost sjednica

Sukladno čl. 20. Zakona, rad istražnih povjerenstava je javan. Međutim, ako je to potrebno radi čuvanja državne, vojne, službene, poslovne ili osobne tajne, istražno povjerenstvo može odlučiti da su njegove sjednice zatvorene za javnost te da se pojedini postupci provode bez javnosti. Već smo analizirali situaciju kod Istražnog povjerenstva za VL u kojoj su banke tvrdile da sukladno Zakonu o bankama ne mogu dati određene podatke Istražnom povjerenstvu, pa niti odgovarati na pitanja na javnim sjednicama ako bi odgovorom povrijedili bankovnu tajnu.⁸³

⁸³ Sličan se problem pojavio i kod Istražnog povjerenstva za kamione, pri svjedočenju general-bojnika Joze Miličevića, obnašatelja dužnosti glavnog inspektora obrane u razdoblju od 01. 04. 2004. do 01. 04. 2005. i potpisnika Izvješća o inspekcijskom nadzoru postupka ugovaranja nebojnih motornih vozila u 2004. Sporni moment u svezi s ovim svjedočenjem bila su suprotstavljena mišljenja treba li general-bojnik Jozo Miličević svjedočiti na „otvorenoj“ ili na „zatvorenoj“ sjednici sukladno članku 20. Zakona. I jedna i druga strana tumačile su iste odredbe Zakona, Poslovnika o radu Istražnog povjerenstva za 39 vojnih kamiona, Zakona o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske (NN 33/02, 58/02 – ispravak, 175/03, 136/04, 76/07) te Odluke koju je potpisao ministar obrane 2. travnja 2009. (Klasa: 023-3/09-03/1, Urbroj: 512-01-09-13), no svaka je prednost davana odredbama drugog općeg akta. Sa 5

Tako se pri svom svjedočenju Anton Kovačev, tadašnji predsjednik Uprave HBOR-a, unaprijed pozvao na odredbe Zakona o bankama u dijelu čuvanja bankovne tajne, no ne želeći isključenje javnosti, ali uz ogradu da će, ako pitanje bude iziskivalo odgovor koji nije i ne bi trebao biti poznat javnosti, na isto ukazati. Zanimljivo je da se tijekom davanja iskaza nisu pojavila pitanja koja bi iziskivala isključenje javnosti tj. gosp. Kovačev je odgovorio na svako postavljeno pitanje.⁸⁴ Na nastavku 11. sjednice Istražnog povjerenstva za VL održanom naredni dan, 18. ožujka 2005., davanju iskaza je pristupio Zdenko Adrović, predsjednik Uprave Raiffeisenbank Austrija d.d. Već prilikom postavljanja prvog pitanja,⁸⁵ gosp. Adrović pozvao se na zaštitu bankovne tajne te naveo da „... ne mogu na žalost i ne smijem iznositi u javnost jer ja osobno mogu biti kažneno progonjen... Priroda odnosa sa klijentom na žalost ide u područje bankarske tajne i ja ću vam to reći ali u zatvorenom dijelu sjednice. Taj dio na žalost ne smijem reći u javnosti“.⁸⁶

Svjestan nespemnosti većeg broja članova da se sjednica zatvori za javnost, predsjednik je pristupio uzimanju iskaza svjedoka uz prisutnost javnosti. Gospodinu Adroviću su, u prvom dijelu davanja iskaza, postavljena ukupno dvadeset osam pitanja.⁸⁷ Na tri pitanja je dao odgovor, a na dvadeset pet pitanja je odgovor uskratilo i pozvao se na bankovnu tajnu.⁸⁸

Iako se nakon seta od dvadeset osam pitanja pojavila intencija da se sjednica zatvori za javnost, kako bi se odgovor dobio barem na neko od postavljenih pitanja, u raspravi kojim se isto odbija izneseno je sljedeće stajalište: „... ja sam apsolutno protiv toga da se isključuje javnost, jer ako prihvatimo takvo obrazloženje svjedoka, svi podaci koje mi eventualno čujemo ovdje, bit ćemo obvezni na čuvanje toga... Uopće me ne zanima što će gospodin odgovoriti u četiri oka, ne zanima me njegov odgovor koji mi ne možemo staviti u nalaz i iznijeti u javnost“.⁸⁹

Naravno da se u radu istražnih povjerenstava mora naći balans. Naime, mora se omogućiti čuvanje podataka koji spadaju u tajne podatke, ali uz obvezu svih onih koji takve podatke posjeduju da ih predaju, odnosno priopće istražnim

glasova „za“ i 4 „protiv“, usvojen je zaključak da će general-bojnik Jozo Miličević svoj iskaz kao svjedok dati na zatvorenoj sjednici, što je i učinjeno. Zapisnik 4. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u vezi s nabavom 39 vojnih kamiona od strane Ministarstva obrane Republike Hrvatske u prosincu 2004. godine, 3. travnja 2009., str. 4.

⁸⁴ *Fonogram 11. sjednice Istražnog povjerenstva za utvrđivanje činjenica u svezi s izdanim državnim jamstvima kreditorima privatnog društva Brodogradilište „Viktor Lenac“ d.d., Rijeka, sada u stečaju, 17. i 18. ožujka 2005.*, str. 8/2/SŠ, 8/3/SŠ, 9/1/SG, 9/2/SG, 9/3/SG, 10/1/DB, 10/2/DB, 10/3/DB, 10/4/DB, 11/1/SŠ, 11/2/SŠ, 11/3/SŠ, 11/4/SŠ, 12/1/SG, 12/2/SG.

⁸⁵ *Ibid.*, str. 2 DB. „Pozdravljam ja gospodina Androvića zahvaljujem što se odazvao, i ispričavam se što je drugi puta morao doći zbog jučerašnjih izvanrednih okolnosti i nastupa premijera. Ja bih za početak upitao gospodina Androvića u kakvim je odnosima sa gospodinom Vrhovnikom i od kada ti odnosi datiraju ako su odnosi nešto bolji ili bliži u odnosu na profesionalne ili službene kontakte.“ Branimir Glavaš, član Istražnog povjerenstva za VL.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*, str. 2/4/KM, 2/5/KM, 3/1/GK, 3/2/GK, 3/3/GK, 3/4/GK, 3/5/GK, 3/6/GK, 4/1/DB, 4/2/DB, 4/3/DB, 4/4/DB, 4/5/DB, 4/6/DB, 5/1/KM, 5/2/KM.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, str. 5/3/KM, Branimir Glavaš, član Istražnog povjerenstva za VL.

povjerenstvima. Dakako, to znači da je nužno određene sjednice zatvoriti za javnost. Nije ispravan gore citiran stav jednog člana povjerenstva da, ako se ne može javno objaviti, podatak nije koristan za rad istražnog povjerenstva.

Povjerenstvo, sukladno čl. 10., st. 2. Zakona, mora utvrditi pravo stanje i sve odlučne i druge činjenice važne za utvrđivanje istine i donošenje pravilnog zaključka. Ovo nije moguće ako se inzistira na javnosti sjednica. Dakako, jasno je da se na javnosti sjednica inzistira zbog političkih poena koji se na taj način prikupljaju, ali cilj osnivanja istražnih povjerenstava nije prikupljanje političkih poena, nego zaštita javnog interesa.

4.4. Kaznene odredbe Zakona o istražnim povjerenstvima

Ovdje je potrebno istaknuti i problem postupanja po odredbama čl. 25. Zakona (Kaznene odredbe). Ni u jednom od posebno analizirana tri istražna povjerenstva, neovisno o tome tko je postupao suprotno odredbi čl. 25. (svjedok koji se nije odazvao pozivu, a do sjednice svoj izostanak nije opravdao, banka koja se pozivanjem na čuvanje bankovne tajne ogлуši na zahtjev za dostavu tražene dokumentacije odnosno svjedok koji pristupi davanju iskaza, a na svako postavljeno pitanje se pozove na čuvanje bankovne tajne, državna tijela koja tek nakon višekratnog traženja dokumentacije istu dostave, svjedoci koji pristupe davanju iskaza i više se ne sjećaju ni vremena ni događaja o kojima trebaju iskazivati, a nisu poduzeli ništa da bi osvježili svoje pamćenje...) ni u nagovještajima nije bila izražena zamisao o primjeni tih odredbi.

Mišljenja smo da je ova činjenica posljedica iznimno strogih sankcija koje proizlaze iz povrede odredbi čl. 25., a i, kako smo već naveli, cijeli postupak utvrđivanja relevantnih činjenica pretpostavljao bi provođenje dokaznih radnji koje bi trebalo inicirati samo istražno povjerenstvo ili, eventualno, pojedini član ili članovi istražnog povjerenstva (odnosno moguće čak i građani) kroz kaznenu prijavu.

Kada govorimo o razdoblju od 2004. do 2009. godine, na snazi su sukcesivno bila dva Zakona o kaznenom postupku. Zakon o kaznenom postupku (dalje u tekstu: stari ZKP)⁹⁰ na snazi je bio kada su djelovala prva dva istražna povjerenstva; Istražno povjerenstvo za VL i Istražno povjerenstvo u svezi sa zaključenim ugovorima, a Zakon o kaznenom postupku (dalje u tekstu: novi ZKP)⁹¹ na snazi je bio kada je djelovalo Istražno povjerenstvo za 39 vojnih kamiona.

U slučaju starog ZKP-a (čl. 180.) i novog ZKP-a (čl. 204.), stipulacija odredbi koje se tiču podnošenja kaznene prijave propisuju da su sva tijela državne vlasti i sve pravne osobe dužne prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, koja su im dojavljena ili za koja su sami saznali. Ujedno, propisano je da građani trebaju (čl. 181., st. 1.) odnosno dužni su (čl. 204., st. 4.) prijaviti kaznena

⁹⁰ Narodne novine br. 110/1997, 27/1998, 58/1999, 112/1999, 58/2002, 143/2002 i 62/2003 – pročišćeni tekst.

⁹¹ Narodne novine br. 152/2008, 76/2009.

djela za koja se progoni po službenoj dužnosti. Može se postaviti pitanje ima li istražno povjerenstvo taj subjektivitet i može li podnijeti kaznenu prijavu.

Smatramo da istražno povjerenstvo koje, iako nema pravni subjektivitet u smislu pravne osobnosti (ono se tumači kao *sui generis* radno tijelo Hrvatskoga sabora, no nije državno tijelo), ima određeni legitimitet i subjektivitet u okviru nadležnosti predviđenih Zakonom, te bi trebala postojati mogućnost da unutar tih okvira podnese kaznenu prijavu. No, prije podnošenja same kaznene prijave, smatramo da bi istražno povjerenstvo o tome bilo dužno donijeti odluku, te nakon toga s kaznenom prijavom ići prema nadležnom državnom odvjetništvu koje bi na osnovi kaznene prijave putem drugih represivnih tijela poduzimalo daljnje radnje odnosno pokrenulo kazneno-procesni mehanizam.

Danas je situacija možebitno jasnija jer odredba čl. 204., st. 1. novog ZKP-a⁹² propisuje da je svatko dužan prijaviti kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, koje mu je dojavljeno ili za koje je saznao. No, može se postaviti pitanje spadaju li opisana kaznena djela u ona koja se progone po službenoj dužnosti ili ne.

Neiskustvo u postupanju, ali i takva stipulacija odredbi, jedan su od razloga što je svaka pomisao na korištenje ovog instituta u začetku bila zanemarena. Ako se uz to spomene teškoća u dokazivanju da li se svjedok zaista ne sjeća ili se ne želi sjećati odnosno je li zaista u pitanju poštovanje bankovne tajne ili ne, jasno je zašto članovi, osim medijskog potenciranja određenih propusta koji ukazuju na kršenje Zakona i prijedloga mjera u završnim izvješćima, nisu poduzimali ništa drugo.

4.5. Realizacija zaključaka i mjera koje istražna povjerenstva predlože

Ne manje važno, a dolazi kao sukus cijele priče, jest to da se, neovisno o zaključcima i mjerama koje istražna povjerenstva unesu u svoja završna izvješća upućena Hrvatskome saboru, te ih Hrvatski sabor i prihvati, ista ne moraju realizirati kroz rad drugih nadležnih tijela. Nakon toga ostaje „gorak okus“ u javnosti. Logično je da se, onda, javnost zapita: Tko nije valjano obavio svoj posao? Istražno povjerenstvo ili tijela represivnog aparata odnosno policija i državno odvjetništvo, a na kraju priče, možda i sud, jer nisu prepoznali ono što je istražno povjerenstvo prepoznalo?

U ovoj pomalo „kontradiktornoj“ situaciji, ne treba zanemariti bitan element, a to je da svako tijelo ima određene nadležnosti uz koje idu i određena ovlaštenja. Istražna povjerenstva su politička tijela koja trebaju ispuniti svoju zadaću predviđenu odlukom o osnivanju u najboljoj vjeri i u skladu sa Zakonom, svojim poslovníkom i ZUP-om. S obzirom na to da istražna povjerenstva nisu pandan suda, od njih se ne smiju očekivati odluke kojima bi se zadiralo u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina kao u slučaju postupaka koji se vode pred

⁹² Narodne novine br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014.

sudom, odnosno odluke koje bi imale karakter sudskih pravorijeka, što u javnosti nije dovoljno prepoznato. Njihova zadaća je usmjerena na dokazivanje političke odgovornosti, a ne kaznene odgovornosti. Između tih dviju odgovornosti ne smije se stavljati znak jednakosti, a samim time niti očekivati da svaki možebitno „loš“ politički čin mora imati svoju sankciju u kaznenoj sferi.

Stajališta smo da građani RH još uvijek ne razlučuju dovoljno jasno jedno od drugog. Ovu činjenicu povezujemo s našom kratkom demokratskom tradicijom i slabom političkom kulturom. U tom segmentu „tranzicija“ je tek u začetku. Mišljenja smo i da uloga istražnih povjerenstava u javnosti nije prepoznata, a što je, jednim dijelom, rezultat senzacionalističkih napisa i tekstova u našim medijima koji su uspjeli u javnosti stvoriti iskrivljenu sliku. Na medijima općenito leži velika odgovornost u svakom demokratskom društvu, a posebice u našem.

4.6. Prijedlozi de lege ferenda

Neovisno o tome što je svaka politička borba ujedno i politička predstava za javnost, smatramo da je primarna zadaća svih istražnih povjerenstava otvaranje pojedinih pitanja za koja je javnost zainteresirana odnosno za koja, zbog njihove „težine“, postoji javni interes za njihovo rasvjetljavanje. Kako bi se rad istražnih povjerenstava poboljšao, smatramo kako bi bilo korisno provesti sljedeće mjere:

- nakon gotovo dvadeset godina od donošenja Zakona, trebalo bi ga kroz izmjene i dopune prilagoditi Ustavu te drugim zakonima u RH (minimalno u nomotehničkom dijelu),
- propisati mogućnost produljenja rada istražnih povjerenstava, u osobito opravdanim slučajevima, za još tri mjeseca,
- preformulirati i jasnije propisati kaznene odredbe Zakona, pri čemu bi bilo dobro razriješiti dvojbu jesu li ovim Zakonom uspostavljena, čl. 25., nova kaznena djela,
- donijeti opći Poslovnik o radu koji bi bio usklađen s važećim ZUP-om, a kojim bi se utvrdila „pravila igre“ koja bi vrijedila za sva istražna povjerenstva,
- neovisno o donošenju općeg poslovnika o radu, razmotriti ispravnost stajališta da je isključena primjena Poslovnika Hrvatskoga sabora s obzirom na njegov značaj, odnosno razriješiti pitanje mogu li odredbe poslovnika istražnih povjerenstava biti protivne Poslovniku Hrvatskog sabora,
- u svakom istražnom povjerenstvu barem polovica članova, kao i predsjednik povjerenstva, trebali bi biti diplomirani pravnici čime bi se umanjio problem diskontinuiteta prakse i nepostojanja procedure, u slučaju „curenja“ podataka sa zatvorenih sjednica propisati sankciju za člana/ članove povjerenstva, pri čemu ih ne bi štiti zastupnički imunitet.⁹³

⁹³ Primjerice, u radu Istražnog povjerenstva za vojne kamione, nakon četvrte sjednice u medijima se pojavio dio fonograma s iskazom svjedoka general-bojnika Joze Miličevića, sačinjenog na 4. sjednici prilikom davanja njegova iskaza, a kako je rečeno u raspravi, isto je bilo ne samo protivno Poslovniku o radu Istražnog povjerenstva za 39 vojnih kamiona nego i politički manipulativno jer je izašao samo onaj dio koji ide u smjeru optužbe. Dio članova je smatrao da je cilj bio podizanje optužnice prije iskaza optuženika. Ujedno, ukazano je da pojedini članovi Povjerenstva putem svojih blogova i Facebooka iznose

Hrvatski sabor morao bi, u slučajevima kada prihvati izvješće, imati na raspolaganju mehanizam kako bi osigurao da se mjere i prijedlozi koje je predložio i provedu, kako rad istražnih povjerenstava ne bi ostajao „mrtvo slovo na papiru“ i predstavljao samo oblik nastavka političke borbe „drugim sredstvima“.

5. ZAKLJUČAK

Istražna povjerenstva Hrvatskog sabora predstavljaju, nesporno, tijela *sui generis*. Njihovo osnivanje uvijek je, u našoj parlamentarnoj praksi, pratila velika medijska pozornost budući se radilo o slučajevima koji su, u vrijeme osnivanja pojedinog povjerenstva, bili izrazito politički volatilni, a vrlo često se sumnjalo i u postojanje određenih kaznenih djela. Međutim, unatoč toj medijskoj atraktivnosti, u našoj se pravnoj znanstvenoj i stručnoj javnosti istražnim povjerenstvima Hrvatskog sabora nije pridavao gotovo nikakav značaj. Ovo čudi, kada se uzmu u obzir ovlasti istražnih povjerenstava Hrvatskog sabora. Podsjetimo, članovi povjerenstava imaju pravo uvida u dokumente koji su klasificirani te im se ne može odbiti pristup ni u slučajevima kada se radi o državnoj, vojnoj, službenoj, poslovnoj ili osobnoj tajni. Imaju pravo pozvati bilo koga⁹⁴ kao svjedoka i nitko ne može, osim u vrlo suženim slučajevima, odbiti odgovarati na pitanja istražnog povjerenstva pod prijetnjom vrlo oštih sankcija („*Novčanom kaznom od 50 000,00 do 1 000 000,00 kuna ili kaznom zatvora od 6 mjeseci do 5 godina kaznit će se za kazneno djelo osoba koja se ne odazove pozivu istražnog povjerenstva da svjedoči ili da obavijesti o činjenicama koje su joj poznate ili dostavi potrebnu dokumentaciju koju posjeduje, osim ako, na temelju članka 16. stavka 2. ovoga Zakona može uskratiti svjedočenje ili je oslobođena dužnosti svjedočenja.*“ – čl. 25., st. 2. Zakona).

Istražna povjerenstva Hrvatskog sabora jesu tijela koja u svom radu imaju ovlasti policije, državnog odvjetništva i suda, dakle nesporno tijela iznimno širokih ovlasti. Zbog toga je nužno da ta povjerenstva svoje ovlasti koriste u skladu sa Zakonom, bez utjecaja dnevne politike. Zbog njihova sastava ovo je vrlo teško osigurati, pa je i zato nužno kvalitetnije urediti njihov rad kako bi se postavila stroža i jasnija „pravila igre“ koja se neće moći zloupotrebjavati. I na taj način bi se utjecaj dnevne politike, iako ga je nemoguće potpuno izbjeći zbog primarno političke naravi istražnih povjerenstava, smanjio na prihvatljivu mjeru.

ono što se događalo na sjednicama, što je također suprotno Poslovniku o radu Istražnog povjerenstva za 39 vojnih kamiona. *Op. cit.* (bilj. 76), str. 2.

⁹⁴ „Čelnici i drugi dužnosnici državnih tijela, odgovorne osobe u pravnim osobama i drugi građani dužni su svjedočiti pred istražnim povjerenstvom ili mu dati obavijesti o činjenicama koje su im poznate kao i dostaviti dokumentaciju koju posjeduju.“ – čl. 16., st. 1. Zakona.

THE CONTROL IMPLEMENTED BY THE INQUIRY COMMISSIONS OF THE CROATIAN PARLIAMENT – AN EFFECTIVE FORM OF CONTROL?

The authors will, in this paper, analyze the work of the inquiry commissions of the Croatian parliament. These commissions are founded for questions of public interest and have extremely broad powers in their work. The authors will especially review the work of here inquiry commissions founded between 2004 and 2009, in order to, on their example, show the problems in the work of the inquiry commissions of the Croatian parliament. The authors will question the effectiveness of the control which can be implemented, over the Government and administration as a whole, by the inquiry commissions of the Croatian parliament. On the basis of the conducted analysis the authors will suggest certain changes in the legislative framework which prescribes the composition, jurisdiction, powers, principles of work and the way of work of the inquiry commissions of the Croatian parliament.

Key words: *Croatian parliament, parliamentary controls, inquiry committee, effects of control*