

Ostvarivanje nadzorne uloge Sabora – primjer godišnjih izvješća javnih tijela i institucija

Vojko Rešetar

**Poslovnik treba biti usmjeren
na osnaživanje parlamenta kao
središnje političke institucije za
osiguranje legitimiteta i otvorenosti
ukupnog političkog procesa,
kao i za djelotvoran nadzor nad
izvršnom vlasti gdje se sve više
koncentriraju zakonodavne
inicijative, ali i ukupno oblikovanje
javnih politika**

Poslovnik parlamenta je specifičan akt kojeg donosi sam parlament kao izraz i dokaz svoje autonomije i njime se uređuju proceduralna pitanja organizacije i načina rada parlamenta (u bikameralnim parlamentima svaki dom donosi svoj poslovnik). Parlament djeluje samostalno i neovisno o izvršnoj i sudbenoj vlasti i tu samostalnost zasniva na nekoliko normativno-institucionalnih načela: a) imunitetu svojih članova; b) pravu na samozazivanje kako bi se spriječilo samovoljno raspuštanje od vlade ili predsjednika države; te c) na pravu samostalnog usvajanja proceduralnih pravila vlastitog rada (Kasapović, 2003: 257). Autonomija parlamenta se pokazuje kao: a) regulatorna (samostalno donosi pravila i utvrđuje postupke za provedbu svoje ustavne nadležnosti), b) administrativna ili upravna (samostalno odlučuje o organizaciji svoje službe), c) financijska (sam utvrđuje svoj proračun), d) sigurnosna (sam odlučuje o načinu čuvanja i ostvarivanja zaštite zastupnika i zgrade) i dr. Bačić (2006: 208) navodi da poslovničke odredbe predstavljaju temelj postojanja posebnog parlamentarnog prava¹ (*droit parlementaire*). Marcel Prélot parlamentarno pravo definira dvojako: a) parlamentarno pravo se sastoji od cjeline normi koje se primjenjuju na parlament. Po svojoj prirodi to su norme ustavnog, organskog, legislativnog i drugog karaktera. To bi bio onaj dio ustavnog prava koji se odnosi na norme koje reguliraju organizaciju, kompoziciju vlasti i funkcioniranje političkih skupština; b) parlamentarno pravo se definira kao specijalno pravo skupština. Ovo pravo označava partikularni legalitet koji izražava tradicionalnu autonomiju parlamenta, a koja rezultira kapacitetom samoorganizacije. Ova posebna legalnost predstavlja relaciju između

Vojko Rešetar, dipl. politolog i univ. spec. admin. urb. te zaposlenik uprave Grada Zagreba. E-pošta: vojko.resetar@zagreb.hr

općeg legaliteta, prije svega ustavnog, te osoba koje su o tom pravu ovisne i na koje se takvo pravo primjenjuje na izravan način. U okviru prava na vlastitu autonomiju parlament, napominje Pejić (2013: 102), ima dvostruki zadatak u funkcionalnom

Poslovnik parlamenta, koliko god bio savršen, nije samodostatan alat dostizanja potrebne pozicije i uloge parlamenta – ako unapređenje demokratskih performansi parlamenta ne proizlazi iz demokratske političke kulture zastupnika te primjerenijeg izbornog sustava

smislu: 1. treba osigurati uvjete za ostvarivanje ustavnih nadležnosti parlamenta, koje su utemeljene na njegovoj izvornoj funkciji – funkciji reprezentacije te 2. treba omogućiti svakom izabranom članu parlamenta da realizira slobodan zastupnički mandat, uživajući pri tom odgovarajuću ustavnopravnu zaštitu (parlamentarne privilegije). Načelo parlamentarne autonomije razvija se u dva smjera: prvo, vanjska ili eksterna autonomija – odnosi se na ustavnu i političku poziciju parlamenta u sustavu podjele vlasti. S obzirom na to da vanjska autonomija počiva na podjeli vlasti, ona treba služiti osnovnom razlogu postojanja ovog organizacijskog načela, a to je osigurati ravnotežu između nositelja zakonodavne i izvršne vlasti. U tom smislu, parlament organizira pomoćna radna tijela, uređuje proceduru i uspostavlja nadzorne instrumente. Pravo parlamenta da organizira stalne i *ad hoc* odbore, uređuje proceduru odlučivanja, kao i pravila za postavljanje zastupničkih pitanja i interpelacije rada vlade, može se označiti kao izraz vanjske autonomije parlamenta. Drugo, unutarnja ili interna autonomija – sadržana je u samostalnosti parlamenta da uredi svoju administrativnu strukturu i samostalno raspolaže sredstvima. Unutarnja autonomija obu-

Poslovnik Sabora je (kao i poslovници Vlade i Ustavnoga suda) jedan od pravnih izvora ustavnog prava u Hrvatskoj

hvaća domenu takozvanoga administrativnog parlamentarnog prava, koje se prostire na područje djelovanja parlamentarne administracije, uz pretpostavku financijske samostalnosti, koja svoj izraz dobiva u posebnom proračunskom pravu parlamenta. Poslovnik treba biti usmjeren na osnaživanje parlamenta kao

središnje političke institucije za osiguranje legitimiteta i otvorenosti ukupnog političkog procesa, kao i za djelotvoran nadzor nad izvršnom vlasti gdje se sve više koncentriraju zakonodavne inicijative, ali i ukupno oblikovanje javnih politika.² Međutim, poslovnik parlamenta, koliko god bio savršen, nije samodostatan alat dostizanja potrebne pozicije i uloge parlamenta – ako unapređenje demokratskih performansi parlamenta ne proizlazi iz demokratske političke kulture zastupnika te primjerenijeg izbornog sustava koji u postojećem modelu *de facto* (preko političkih stranaka) uzurpatorski apsorbira i supstituira volju građana.³ Muylle (2006: 2-9) smatra da europski standardi vezani uz parlamentarnu proceduru trebaju biti dostatno opći da se mogu primijeniti na bilo koju parlamentarnu skupštinu, bez obzira na sustav vlasti (predsjednički, polupredsjednički ili parlamentarni) te navodi i objašnjava devet glavnih načela parlamentarne procedure: 1. prava opozicije, 2. transparentnost, 3. jednaki tretman, 4. djelotvornost, 5. neovisnost, 6. sloboda izražavanja, 7. proporcionalna zastupljenost, 8. odlučivanje i 9. vladavina prava.

Unutarnji ustroj i način rada Sabora ne uređuje se Ustavom, ali se njime utvrđuje da se to regulira Poslovnikom.⁴ Iako naspram pravne prirode poslovnika (kao podzakonskog akta) postoje dvojaka stajališta (jedni ga tretiraju kao administrativni akt, a drugi kao zakon) njega Sabor, temeljem ustavne ovlasti, donosi većinom glasova svih zastupnika (apsolutna većina), a ne jednostavnom većinom glasova kojom donosi većinu zakona. Poslovnik Sabora je propis od posebnog značaja za reguliranje unutarnjeg ustroja i načina rada Sabora i on treba pridonijeti njegovoj većoj demokratizaciji i radnoj učinkovitosti. Poslovnik Sabora je (kao i poslovници Vlade i Ustavnoga suda) jedan od pravnih izvora ustavnog prava u Hrvatskoj.

Dnevni red kao okvir djelovanja

Kada Sabor redovito zasjeda saborske sjednice se održavaju jednom mjesečno te i češće ako je potrebno. Sjednica Sabora je osnovni oblik radnog (redovnog ili izvanrednog) okupljanja zastupnika u sklopu zasjedanja, da bi raspravljali i odlučivali o pitanjima utvrđenim dnevnim redom.⁵ Dnevni red sjednica predstavničkog tijela je osnovna pretpostavka njegova deliberacijskog i odlučivačkog procesa, a nju presudno oblikuje parlamentarna većina. Dnevni red saborske sjednice, prema Ustavu i Poslovniku, predlaže predsjednik Sabora. On može na samoj sjednici mijenjati prijedlog dnevnog reda, na način da iz predloženoga dnevnog reda izostavi pojedine teme ili dopuniti dnevni red novim temama. Tako izmijenjen ili dopunjen dnevni red dostavlja se zastupnicima u obliku konačnog prijedloga dnevnog reda. Dnevni red sjednice utvrđuje se, u pravilu, na početku sjednice. Na sjednici Sabora može se predlagati dopuna dnevnog reda samo u sljedećim slučajevima: a) ako saborska sjednica traje dulje od jednog dana, predsjednik Sabora može naknadno predložiti da se dnevni red dopuni novim temama,⁶ te b) kada to traži, tijekom sjednice, u pisanom obliku 1/3 ukupnog broja zastupnika, predsjednik Sabora dužan je predložiti dopunu dnevnog reda. Nakon što je dnevni red utvrđen, predsjednik Sabora na odgovarajući način objavljuje utvrđeni dnevni red. Redosljed rasprava točaka dnevnog

reda kako je utvrđen, u pravilu se ne mijenja u tekućem tjednu zasjedanja. Na početku svakoga radnog dana zasjedanja, predsjednik Sabora objavljuje o kojim će se točkama dnevnog

Dnevni red sjednica predstavničkog tijela je osnovna pretpostavka njegova deliberacijskog i odlučivačkog procesa, a nju presudno oblikuje parlamentarna većina

reda raspravljati toga dana. Tijekom sjednice, iznimno, može promijeniti redoslijed rasprave ili odlučivanja, ako za pojedinu točku dnevnog reda nema izvješća nadležnih radnih tijela, predlagatelja ili Vlade. Na kraju dnevnog zasjedanja predsjedatelj će objaviti o kojim će se točkama dnevnog reda raspravljati tijekom sljedećeg dana zasjedanja. Primjetno je da poslovničke odredbe Sabora (koje uređuju njegov dnevni red) omogućuju predsjedniku Sabora da može diskrecijski (i pristrano) manevrirati redoslijedom rasprave o utvrđenim točkama dnevnog reda saborske sjednice, pa neke točke stoga može stalno prolongirati.

U pogledu postupka za donošenje odluka, deklaracija, rezolucija, preporuka i drugih akata Sabora primjenjuju se poslovničke odredbe o postupku za raspravu o konačnom prijedlogu zakona – ako Sabor ne odluči drugačije, s tim da je rasprava o tim aktima jedinstvena (ako se ne odluči da se o prijedlogu raspravlja najprije u načelu, a zatim o pojedinostima). Predlagatelj akata dužan je podnijeti prijedlog akta predsjedniku Sabora, a izvješća, akte i ostale informacije, koje Saboru nije dostavila Vlada, predsjednik Sabora upućuje Vladi na mišljenje. Ako su izvješća, akti i ostale informacije duže od 30 stranica, zastupnicima se dostavlja i sažetak, koji mora sadržavati sve bitne postavke osnovnog materijala i predlagatelj ga je obvezan dostaviti Saboru istodobno s osnovnim materijalom. Kada

Postojećim Poslovníkom nije dostatno niti primjereno uređena procedura saborskog postupanja oko podnošenja, razmatranja i odlučivanja o vrlo različitim izvješćima

na sjednici Sabora nakon rasprave o pojedinom aktu dva ili više predlagatelja predlože donošenje zaključaka ili drugih akata o redoslijedu glasovanja odlučuje predsjedavajući.

Postojećim Poslovníkom nije dostatno niti primjereno uređena procedura saborskog postupanja oko podnošenja, razmatranja i

odlučivanja o vrlo različitim izvješćima. Unificirana poslovnička pravila očito ne uvažavaju različiti i specifični pozitivno-pravni status obveznika podnošenja izvješća, primjerice, nije isti položaj institucija koje su Ustavom određene kao neovisne i samostalne (HNB, Državni ured za reviziju, Pučki pravobranitelj, predsjednik Vrhovnog suda, DORH) i ostalih (zavodi, agencije, fondovi, vijeća, zaklade i s.) koji nemaju taj status ili su parlamentarno tijelo. Obujam godišnjih izvješća različitih tijela i institucija te nužnost njihova parlamentarnog sagledavanja zahtijeva i određene dodatne poslovničke prilagodbe i inovacije kako bi parlamentarni postupak bio diferenciran te racionalniji i brži, ali ne na štetu samoga nadzora.⁷ Na toj osnovi bi se mogao Poslovníkom precizirati i krajnji rok do kojeg bi se morao finalizirati saborski postupak razmatranja i određivanja naspram podastrih godišnjih izvješća.

Izvješća javnih tijela i institucija kao oblik parlamentarnog nadzora

Ustav (čl. 71.) određuje da je Sabor predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti. Iako bi se moglo propitivati, a i utemeljeno osporiti, zbiljska neostvarenost ovih temeljnih ustavnih obilježja i ingerencija Sabora, to nije predmet ovog osvrtu pa to ostavljamo drugima ili za drugu prigodu. Parlament ima, dakako, niz različitih i relevantnih zadaća,⁸ a dobri poznavatelji suvremenog parlamentarizma posebno akcen-

Koncept parlamentarne odgovornosti zahtijeva provjeru rada izvršne vlasti putem različitih parlamentarnih nadzornih alata, jer parlamentarni nadzor nije svrha samom sebi nego je, s jedne strane, pokazatelj stvarnog legitimiteta pučkih predstavnika naspram onih koji su ih birali, a s druge strane je u funkciji permanentnog osiguranja odgovorne i uspješne izvršne vlasti

tiraju njegovu nadzornu zadaću. Još je Montesquieu (2003) naglašavao nadzornu ulogu predstavničkog tijela smatrajući da to predstavlja jamstvo čitave nacije. Kreppel (2013: 135) ističe da se suvremeni parlamenti jako razlikuju prema naglasku i središnjem mjestu što ga pridaju svojim različitim ulogama, a Rodin u sklopu ukazivanja na dvije zadaće koje stoje pred hrvatskim parlamentom (očuvanje parlamenta kao demokratske i političke institucije te politička transformacija zakonodavne funkcije parlamenta) poručuje:

Slabljenje zakonodavne uloge parlamenta mora na drugoj strani biti nadoknađeno jačanjem njegove političke uloge u

kontroli zloupotrebe izvršne vlasti i u permanentnom sprečavanju izvanparlamentarnih i izvaninstitucionalnih homogenizacija građana, što bi, kako su već pokazali totalitarizmi svih vrsta, ugrozilo pluralistički, demokratski, pravno-politički poredak republike. Treba se osloboditi iluzije da je stabilnost poretka moguće održavati permanentnom proizvodnjom zakona na temelju ovlaštenja gologa pragmatizma promjenljivih parlamentarnih većina, bez konzultacija s pluralističkim civilnim društvom i pravosuđem (Rodin, 2005: 33).

Podjela vlasti traži da zakonodavna vlast nadzire izvršnu vlast, odnosno da ju drži u stabilnom ekvilibriju odgovornosti i učinkovitosti.⁹ Koncept parlamentarne odgovornosti zahtijeva provjeru rada izvršne vlasti putem različitih parlamentarnih nadzornih alata, jer parlamentarni nadzor nije svrha samom sebi nego je, s jedne strane, pokazatelj stvarnog legitimiteta pučkih predstavnika naspram onih koji su ih birali, a s druge strane je u funkciji permanentnog osiguranja odgovorne i uspješne izvršne vlasti.

Neredovito i neuredno saborsko razmatranje i vrednovanje godišnjih izvještaja javnih tijela racionalno otvara niz relevantnih, preispitujućih pitanja

Parlamentarni nadzor se razlikuje po nizu osnova (obliku/mehanizmima, djelokrugu, učestalosti korištenja, djelotvornosti, itd.), a razmatranje i (ne)usvajanje godišnjih izvješća javnih tijela i institucija jedan je od standardnih načina provedbe parlamentarnog nadzora nad njima (uvid, evaluacija, zaključci, agenda poboljšanja). Ustav utvrđuje da Sabor, između ostalog, "nadzire rad Vlade RH i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru, u skladu s Ustavom i zakonom" (čl. 81. st. 1. al. 11.). U parlamentarnoj proceduri tekućeg, IX. saziva Sabora (do sada ukupno 3 sjednice) je 58 (neraspravljanih) izvješća ili 15,46% svih (375) akata različitih subjekata tj. podnositelja. Većina ih se vremenski odnosi na 2015. godinu, iako ih ima i za 2014. Apstrahirajući valorizaciju kvalitete saborske rasprave i njenog ishoda povodom razmatranja godišnjih izvješća niza javnih tijela i institucija analitički fokus koncentriramo na jednu evidentnu (ali problematičnu i lošu) praksu, tj. na drastično i nerazumno kašnjenje s njihovim uvrštavanjem u dnevni red i/ili dodatno arbitrarno prolongiranje njihova razmatranja i zauzimanja potrebnih stajališta. Za analitičko objašnjenje ovakvog pristupa nije dostatno, kako kaže Petković (2010: 8), "puko zgražanje nad takvim stanjem. Trebalo bi potražiti njegove dublje razloge". Stoga pitamo: zašto se u Saboru ustalila praksa odveć zakašnjelog razmatranja godišnjih izvješća te ima li onda suvislo-esencijalnog razloga da se o njima zastupnici nakon preduge vremenske distance uopće deliberacijski iscrpljuju ili bi to trebalo u takvim situacijama činiti na drugačiji i primjereniji način? Pretjerano *post festum* razmatranje godišnjih izvješća broj 30 - lipanj 2017.

javnih tijela i institucija (npr. u 2017. za 2014. i 2015. godinu) nije, dakako, posljedica samovoljnog, namjerno-neopravdanog kašnjenja obveznika podnošenja izvješća (niti oni, izuzev Vlade, mogu utjecati na hodogram rada Sabora)¹⁰ nego je to isključivo stvar neprimjerene ili loše organizacije i načina rada samog Sabora, njegovih radnih tijela te naročito stranačkih kalkulacija, poglavito parlamentarne većine.¹¹ Ne može biti nikakvih izgovora i opravdanja za saborsko nerazmatranje izvješća koja se odnose na prethodne dvije ili više godina. Ovu nesvrhovitu (i donekle manipulativnu) igru parlamentarne većine (a koja, očito, nije u javnom interesu) pokazat ćemo na jednom primjeru – godišnjem izvješću Državnog odvjetništva RH (DORH-a) za 2015. godinu.

Primjer godišnjeg izvješća Državnog odvjetništva

Pravni okvir DORH-a primarno je reguliran Ustavom (čl. 125.) i Zakonom o državnom odvjetništvu te drugim pravnim aktima. Tako Zakon o državnom odvjetništvu (gl. VI. Izvješća, čl. 40.) određuje:

a) da je DORH dužan do 30. travnja tekuće godine podnijeti Saboru izvješće o: stanju i kretanju prijavljenog kriminaliteta u prethodnoj godini, predmetima u svezi sa zaštitom imovinskih interesa RH, pravnoj problematici u pojedinim područjima te pregledu organizacije i stanja kadra državnog odvjetništva.

b) da se u godišnjem izvješću može upozoriti na stanje i djelovanje pravnog sustava, nedostatke u zakonodavstvu i unutarnjem poslovanju državnog odvjetništva i dati prijedloge za unapređenje rada.

c) da će nakon razmatranja izvješća Sabor, ako ocijeni potrebnim, zauzeti stajališta u svezi sa stanjem i kretanjem kriminala i utvrditi obveze nadležnih ministarstava i drugih državnih tijela kako bi se poboljšala učinkovitost kaznenog progona radi sprječavanja kriminala i unaprijedila zaštita imovinskih interesa Republike Hrvatske.

Dakle, DORH ne izvješćuje Sabor primarno o sebi, nego o široj i vrlo važnoj problematici za koju je (kao ustavno samostalno i neovisno pravosuđe, a ne parlamentarno, tijelo) nadležno.

Faktografski slijed povodom godišnjeg izvješća DORH-a za 2015. godinu je sljedeći:

a) DORH je svoje godišnje izvješće za 2015. godinu dostavio Saboru 27. travnja 2016.;

b) o izvješću DORH-a Vlada se očitovala 22. prosinca 2016.;

c) predmetno izvješće je razmotrio (i podržao) Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (na svojoj 6. sjednici, održanoj 26. siječnja 2017.) kao zainteresirano tijelo, a Odbor za pravosuđe (na svojoj 8. sjednici održanoj 31. siječnja 2017.) je u svojstvu matičnog radnog tijela zaključio da se predmetni izvještaj – prima na znanje;

d) godišnje izvješće o radu DORH-a za 2015. godinu uvršteno je 17. siječnja 2017. u dnevni red sazvane 3. sjednice Sabora, ali još nije u Saboru razmotreno – premda su za to osigurane sve potrebne parlamentarno-poslovničke pretpostavke.¹²

Dakle, od dostave izvješća DORH-a za 2015. u Saboru proteklo je skoro 12 mjeseci, a od konstituiranja aktualnog, IX. saziva Sabora (14. listopada 2016.) prošlo je više od 5 mjeseci,

a isto je još (bez meritornih razloga) na čekanju za raspravu u Saboru. Znači od dostave izvješća Saboru, izmijenio se i saziv Sabora tako da novi (IX.) saziv Sabora razmatra izvješće DORH-a za 2015. godinu koje je trebao raspraviti prethodni (VIII.) saziv u 2016. godini. Istovremeno, DORH treba Saboru do 30. travnja 2017. dostaviti svoje godišnje izvješće za 2016. godinu, a da još u Saboru nije razmotreno ni njegovo izvješće za 2015. godinu.

Zaključak

Podnošenje godišnjih izvješća javnih tijela i drugih obveznika Saboru nije, dakako, formalističko, rutinsko-ritualno i samosvrhovito zadovoljenje forme ili dokumentacijsko obogaćivanje saborskog arhivskog deponija s indiferentnom namjerom da ih se jedino prepusti onome što je Marx (1859), pozivajući se na rimskog pjesnika Juvenala, bio nazvao "glodarskom kritikom miševa". Dapače to je obveza (povod i osnova) da parlament ostvari specijalan, temeljit i nepristran *post festum* nadzor nad ključnim obilježjima stanja upravnog područja i samog rada izvještajnog subjekta, kako bi se temeljem evaluacijskih stajališta utvrdile potrebne akcijske osnove (smjernice, preporuke, zadatci, mjere) djelotvornijeg povećanja javnoga rezultata njihova djelovanja. Takvo odnošenje Sabora predstav-

**Obveza i potreba, podnošenja
godišnjih izvješća Saboru ne
korespondira s efektima koje oni
(ne)izravno generiraju ako Sabor
pravodobno i odgovorno ne
pretače njihove nalaze i prijedloge
u potrebna zakonodavna i nadzorna
rješenja koja afirmiraju njihovu i opću
upravljačku učinkovitost**

lja odgovorno zadovoljavanje i njegove nadzorne uloge – i to u dvostrukom smislu: kako prema nadziranom, tako i prema onima koje predstavljaju (biračima). U *inputs-outputs* modelu sistemske teorije Davida Eastona, podnošenje godišnjih izvješća omogućuje parlamentu respektabilan i redovan povratni spoznajni uvid (*feedback*) u stanje u određenim područjima kako bi mogao pravovremeno i primjereno pozitivno reagirati. Međutim, saborska praksa često nije na tom tragu.¹³

Krajnje je kontradiktorno i apsurdno da obveznici podnošenja redovnog godišnjeg izvješća njih moraju (s razlogom) dostaviti najdalje do propisanog roka, a da parlament ta izvješća razmatra (kao dio provedbe parlamentarnog nadzora) sa znatnim (i nerazumnim) kašnjenjem i prečesto u neizvjesnom (odveć diskrecijskom) roku, tj. kada hoće, što degradira smislenost (aktualnost, transparentnost i relevantnost) izvještajnih informacija i poruka te tako blokira nadzorno (pravodobno,

konkretno i primjereno) valoriziranje i konstruktivno reagiranje Sabora naspram identificiranih javnih potreba. Neredovito i neuredno saborsko razmatranje i vrednovanje godišnjih izvještaja javnih tijela racionalno otvara niz relevantnih, preispitujućih pitanja. Primjerice, saborska rasprava o godišnjim izvješćima često se odvija nekontekstualno i fokusirano na vremenski trenutna pitanja, a ne na ona koja se odnose na konkretno izvještajno razdoblje. Što ako se izvješće javnog tijela ne usvoji i koje su posljedice toga – poglavito nakon znatne vremenske distance (prošlo više mjeseci ili godina)?¹⁴ Što po samostalnost i neovisnost javnog tijela te odgovornost njegova čelnika znači neobjektivno prikazivanje i prizemno-aferaško stranačko politiziranje temeljnih karakteristika stanja za koje je nadležno i na toj osnovi svojevuljno-jednostrano neprihvatanje (majoritetno rigidno, nametljivo) njegova izvješća ili da se isto neodređeno tretira stavom "primljeno na znanje"? Zašto parlament nikako ili znatno kasno akceptira izvještajne prijedloge i upozorenja izvještajnog tijela naspram stanja za koje je odgovorno? Ovakvim neprimjerenim odnošenjem Sabor nesporno ne može popravljati i podizati i onako poljuljano i nisko javno povjerenje – koje se očito ne iscrpljuje dobivanjem izbornog legitimiteta.

Uvažavanje poslovnčkih procedura nije svrha samoj sebi, nego demokratski održiva osnova funkcionalnog ispunjavanja temeljnih zadaća parlamenta. Parlament koji samo površno, formalno-poslovnički odradi neku parlamentarnu zadaću (*policy problem*) ne znači automatski da ju je i zbiljski (u *policy* ciklusu) meritorno (nadzorno, zakonodavno i sl.) javnopolitički apsolvirao. Obveza i potreba, podnošenja godišnjih izvješća Saboru ne korespondira s efektima koje oni (ne)izravno generiraju ako Sabor pravodobno i odgovorno ne pretače njihove nalaze i prijedloge u potrebna zakonodavna i nadzorna rješenja koja afirmiraju njihovu i opću upravljačku učinkovitost. Kada predstavničko tijelo povodom godišnjih izvješća javnih tijela i institucija ne konkretizira obveze (zadaci, rokovi i dr.) izvršne vlasti i ne osigurava nadzorno praćenje njihove provedbe, ono se dodatno (samo)degradira i marginalizira.¹⁵ Saborska praksa očito pokazuje veliki značaj podnošenja godišnjih izvješća, no stvarni parlamentarni efekti njihova razmatranja prečesto su nikakvi ili vrlo mali.

Iako je Sabor jedno tijelo, ono nije homogeno (premda ga se tako često percipira) te ga meritorno-odlučivački čini samo većinski dio (parlamentarna većina) njegova ukupna sastava. Saborski zastupnici su *de jure* agenti građana, a *de facto* su predstavnici političkih stranaka i kao parlamentarna većina su glavni transmisijski i stereotipni razmatračko-glasački oslonac Vladi u parlamentu. Takva invertirana (ovisna i marginalizirana) pozicija parlamentaraca (predstavnik građana) naspram izvršne vlasti ne može biti pouzdana osnova njihova djelotvornog nadzornog susreta s izvršnom vlašću. Parlamentarna praksa pokazuje da je njen diskurs i odlučivački odnos uglavnom unaprijed i kategorično zadan izvan parlamenta i po usmjerenju nije *a priori* na strani primarnih i prioritetnih javnih potreba i perspektiva. Parlamentarno odlučivanje ne temelji se na snazi argumenata, nego na argumentu snage – majoritetu volje glasačkih ruku parlamentarne skupine.¹⁶ Ograničenje raspravne dimenzije parlamenta Heywood (2004: 610) uvjerljivo ilustrira izjavom Richarda Cobdena (1804.-1865.) koja se odnosila na britanski

Donji dom: "U ovom domu čuo sam veliki broj govora koji su me ganuli do suza, ali nijedan nikada nije promijenio ishod glasanja." Parlamentarne rasprave nisu u funkciji racionalnog ukazivanja na nedostatke i pronalaženja (naj)boljih rješenja, već sirovo stranačko (*pro et contra*) zanovijetanje te sitno i sporedno napadno ili obranaško egzaltirano i isprazno verbalno nadmetanje. U takvom ozračju i relaciji, parlamentarna pozicija čak i dobra oporbena stajališta vulgarno-arogantno i ignorantski uvijek osporava i mehanički odbacuje, a vladine prijedloge apologetski brani i podupire iako su lošija. Tako se demonstrira vlasništvo većinske (samo)volje, a ne kompeticijsko iznalaženje i donošenje dobrih parlamentarnih odluka.

Bilješke

- 1 O parlamentarnom pravu v. više u: Bačić, 2004; Pajvančić, 2008; Petrov, 2010. Pored poslovnika (kao najvažnijeg izvora parlamentarnog prava) i drugi propisi uređuju ustroj i rad Sabora: Ustav, Ustavni zakon o Ustavnom sudu, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Zakon o izbornim jedinicama, Zakon o političkim strankama, Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, Zakon o izborima zastupnika iz RH u Europski parlament, Zakon o suradnji Hrvatskog sabora i Vlade RH u europskim poslovima, Odluka o Stručnoj službi Hrvatskog sabora, Pravilnik o javnosti rada Hrvatskog sabora i radnih tijela, Jedinstvena nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Etički kodeks državnih službenika, Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike.
- 2 Iako postoje nesuglasja oko potrebe donošenja jedinstvenog zakona o parlamentu, ipak se smatra da bi zakonsko (a ne isključivo poslovničko) uređivanje cjeline organizacije rada parlamenta (uključujući prava i obveze zastupnika te zaposlenih u stručnoj službi parlamenta, financijska autonomija i javnost rada parlamenta, kontrolni mehanizmi parlamenta i dr.) doprinijelo stvaranju preduvjeta za primjereniju primjenu načela provjera i ravnoteža grana vlasti (primjerice, druge grane vlasti su uređene zakonom te imaju svoje poslovničke). Zakon o parlamentu treba biti dogovoren u parlamentu (konsenzusom ili usvojen 2/3 većinom svih zastupnika), tj. bez utjecaja Vlade ili drugih tijela. Smerdel (2013: 69) kaže da iako se poslovnik donosi *pro foro interno* on, kao i pravilnici na snazi, obvezuje svakoga tko se nalazi na području Sabora, bez obzira na to radi li se zastupnicima ili o članovima pojedinih saborskih odbora koji nisu zastupnici, nego ih Sabor bira iz redova stručnih i znanstvenih radnika tako da sudjeluju u parlamentarnom radu bez prava odlučivanja, ili pak o drugim pojedincima. To naglašava i Ustavni sud u svojem izvješću U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. Da poslovnik parlamenta bez iznimke vrijedi jednako za sve poučno pokazuje primjer novozelandskog parlamenta u kojem je njihov premijer uklanjan iz parlamenta kada god nije poštivao parlamentarni poslovnik. To se dogodilo 1986., 1987., 2005. i 2016. godine (Hina, 2016).
- 3 Još je Rousseau (na primjeru Engleske) upozoravao da je odgovornost predstavnika prema biračima povremena i neodređena.
- 4 Mali broj država posebnim zakonom uređuje nadležnost, unutarnju organizaciju i funkcioniranje svog parlamenta, a Ustav Republike Srbije (2006.) propisuje da se Narodna skupština uređuje dvostruko: zakonom i poslovníkom. Pri tome je poremećena i hijerarhija pravnih akata, jer je Ustavom propisano da se poslovnik skupštine donosi apsolutnom većinom glasova svih njenih članova, a Zakon o Narodnoj skupštini jednostavnom većinom. (v. Orlović, 2012:19-20).
- 5 Oblici okupljanja parlamenata (koji stalno ne zasjedaju) su: saziv, zasjedanje i sjednica (v. Smerdel i Sokol, 2009: 296-297). Parlamente po snazi Philip Norton dijeli na: a) one koji stvaraju javne politike b) one koji utječu na stvaranje javnih politika te c) one koji imaju mali ili nikakav utjecaj na modifikaciju ili odbacivanje vladinih prijedloga (v. Pavlović, 2007: 90-91).
- 6 Dopuna dnevnog reda utvrđuje se na način da u prijedlog dnevnog reda predsjednik Sabora unosi sve teme i akte koji su podneseni u skladu s poslovničkim odredbama u roku od 30 dana od dana primitka kada se radi o prijedlogu zakona, odnosno 15 dana od dana primitka kada se radi o konačnom prijedlogu zakona ili drugom aktu iz djelokruga Sabora. Prijedlozi zakona i drugi akti koji su podneseni u vrijeme kad Sabor ne zasjeda, uvrštavaju se u dnevni red prve iduće sjednice.
- 7 Primjerice, o nekolicini godišnjih izvješća nije nužna i iscrpna plenarna saborska rasprava, odnosno dostatno je prezentirati stajališta matičnih i zainteresiranih saborskih odbora uz reduciranje rasprave samo na prezentaciju stajališta klubova zastupnika.
- 8 Primjerice, Heywood (2004: 587-594) smatra da su glavne funkcije parlamenta: zakonodavstvo, predstavljanje, kontrola, političko regrutiranje i legitimitet.
- 9 Iako je sudbena vlast posebna grana vlasti te samostalna i neovisna o zakonodavnoj i izvršnoj, ipak obje (zakonodavna i izvršna) imaju određeni (ne)izravni utjecaj (izbor, osiguranje proračunskih sredstava, izvještavanje i dr.) na sudbenu vlast.
- 10 "(...) izvršna vlast ne može diktirati ritam zakonodavnoj, dok njen utjecaj na dnevni red mora biti izbalansiran pravom parlamenta da ga mijenja" (NDI, 2007: 24).
- 11 Kao donekle moguće opravdanje ili izgovor za 2016. godinu mogla bi se navesti situacija održavanja prijevremenih parlamentarnih izbora, ali ni ta izuzetna okolnost ne anulira nepotrebno i uobičajeno kasno (višemjesečno) razmatranje izvješća u Saboru.
- 12 Ovaj tekst je zaključen 25. ožujka 2017.
- 13 Prema istraživanju indeksa dobrog upravljanja državnih institucija u 2012. godini Sabor je ukupno ostvario prosječnih 56% mogućih bodova, a u dimenziji parlamentarnog nadzora nad izvršnom vlašću ostvario je svega 30% mogućih bodova (v. Miošić i dr, 2013).
- 14 Primjerice, Sabor još nije razmatrao programsko i financijsko izvješće Hrvatskog olimpijskog odbora, izvješće o radu Vijeća za elektroničke medije i agencije za elektroničke medije, izvješće upravnog vijeća Hine, izvješće o poslovanju HRT-a, itd. za 2014., 2015. i 2016.
- 15 Stoga NDI (2007: 5) tvrdi da onda ni "izbori nemaju smisla tamo gdje nacionalni parlamenti, koji su njihov rezultat, ne

funkcioniraju na demokratski način ili im nedostaje autoriteta da efikasno zastupaju građane".

16 "Parlamentarni režim živi od diskusije, kako da onda zabrani diskusiju? Svaki interes i svaka društvena ustanova ovde se pretvaraju u opće misli i kao misli se pretresaju, pa kako da se onda neki interes, neka ustanova održi iznad mišljenja i da imponuje kao vjerska dogma? Borba govornika na tribini izaziva borbu u tisku, debatni klub u parlamentu nužno se dopunjuje debatnim klubovima u salonima i krčmama, predstavnici koji stalno apeluju na narodno mišljenje daju narodnom mišljenju pravo da u peticijama kaže svoje pravo mišljenje. Parlamentarni režim sve prepušta odluci većine" (Marx, 1975: 58-59).

Literatura

- Bačić, Arsen (2004) *Parlamentarno pravo: Hrvatske i poredbene parlamentarne prakse*. Split: Pravni fakultet.
- Bačić, Arsen (2006) *Ustavno pravo Republike Hrvatske – praktikum*. Split: Pravni fakultet.
- Heywood, Andrew (2004) *Politika*. Beograd: Clio.
- Hina (2016) Premijer Novog Zelanda izbačen iz parlamenta zbog nepoštivanja poslovnika. *Index.hr* 11. svibnja. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/premijer-novog-zelanda-izbacen-iz-parlamenta-zbog-nepostivanja-poslovnika/892653.aspx> Pristupljeno 11. svibnja 2016.
- Kasapović, Mirjana (2003) *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Kreppel, Amie (2013) Zakonodavna tijela. U: Caramani, Daniele (ur) *Komparativna politika* (str. 121-140). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Orlović, Slaviša (2012) Ustavni, politički i institucionalni okvir Narodne skupštine Republike Srbije. U: Orlović, Slaviša (ur) *Demokratske performanse parlamenta Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore* (str. 15-42). Beograd, Sarajevo i Podgorica: Fakultet političkih nauka u Beogradu, Sarajevski otvoreni centar i Fakultet političkih nauka u Podgorici.
- Marx, Karl (1859) Predgovor za "Prilog kritici političke ekonomije". <http://www.mltranslations.org/serbcroat/critpoleconsc.htm> Pristupljeno 25. ožujka 2017.
- Marx, Karl (1975) *Osamnaesti brimer Luja Bonaparta*. Sarajevo: Svjetlost.
- Miošić, Nives i dr. (2013) Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012. – rezultati istraživanja. Zagreb: GONG i Institut za javne financije. http://www.gong.hr/media/uploads/20130508_gong_-_indeks_dobrog_upravljanja.pdf Pristupljeno 25. ožujka 2017.
- Montesquieu (2003) *O duhu zakona*. Zagreb: Demetra.
- Muyllé, Koen (2006): Analiza Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije. <http://www.atelim.com/analiza-poslovnika-narodne-skuptine-republike-srbije-koen-muyll.html?part=4> Pristupljeno 25. ožujka 2017.
- NDI (Nacionalni institut za demokratiju) (2007) Ka razvoju međunarodnih standarda u demokratskim parlamentima. https://www.ndi.org/sites/default/files/2263_hr_parlament_hbs_013108_0.pdf Pristupljeno 25. ožujka 2017.
- Pajvančić, Marijana (2008) *Parlamentarno pravo*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.
- Pavlović, Vukašin (2007) Parlamentarizam i demokratija. U: Pavlović, Vukašin i Orlović, Slaviša (ur) *Dileme i izazovi parlamentarizma* (str. 73-104). Beograd: Fondacija Konrad Adenauer i Fakultet političkih nauka.
- Pejić, Irena (2013) Narodna skupština Srbije: radni ili raspravni parlament? U: Orlović, Slaviša (ur) *Iskušenja parlamentarizma* (str. 101-110). Beograd: Fondacija Friedrich Ebert i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.
- Petković, Krešimir (2010) Zašto Sabor nije deliberativan. *Političke analize* 1 (3): 6-10.
- Petrov, Vladan (2010) *Parlamentarno pravo*. Beograd: Pravni fakultet u Beogradu.
- Rodin, Davor (2005) Dva problema hrvatskog parlamentarizma. *Anali hrvatskog politološkog društva* 2 (1): 25-33.
- Smerdel, Branko i Sokol, Smiljko (2009) *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
- Smerdel, Branko (2013) *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine. ■