

Gordan Struić\*

Pregledni rad

UDK 328.181 (497.5)"1947/1953"(091)  
342.53(497.5)"1947/1953"(091)

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/5111>

Rad primljen: 6. travnja 2017.

# ULOGA I NAČIN UREĐENJA JAVNOSTI U HRVATSKOM PARLAMENTARNOM PRAVU OD 1947. DO 1953.

**Sažetak:** U radu se pobliže razmatra uloga i način na koji je bila uređena javnost u hrvatskom parlamentarnom pravu u okviru formativnog razdoblja izgradnje institucija državne vlasti i prava od 1947. do 1953. U nastojanju za određivanjem pojma javnosti, u radu se koristi etimološki i povijesni pristup, izlažu se glavne teorijske postavke i ukratko osvrće na društveno-politički kontekst u razmatranom razdoblju, nakon čega se pristupa normativnoj analizi relevantnih odredbi dvaju poslovnika Sabora Narodne Republike Hrvatske iz 1947. i 1951., ali i kraćem prikazu odredbi kasnijih poslovnika preko kojih je moguće pratiti postupno oblikovanje načina uređenja javnosti do današnjih dana te iznošenju zaključnih razmatranja. U radu je potvrđena polazišna teza da u razmatranom razdoblju javnost u hrvatskom parlamentarnom pravu zbiljski nije imala nikakvu značajniju ulogu, nego je svedena na značenje publike, bez ikakve mogućnosti neposrednog utjecaja na ishod odluke u zakonodavnom i drugom normotvornom postupku, dok je ishod korištenja raspoloživih instrumenata (mišljenja, molbe, žalbe i predstavke) u cijelosti ovisio o volji nadležnog odbora, odnosno parlamenta.

**Ključne riječi:** javnost, Sabor Narodne Republike Hrvatske, parlamentarno pravo

## 1. UVOD

Iako je posljednjih godina u Republici Hrvatskoj i na međunarodnoj razini donesen niz propisa i drugih dokumenata (kodeksa, izvješća, preporuka itd.) koji određuju načela usmjerena stvaranju poticajnog okruženja za participaciju javnosti u postupku donošenja odluka,<sup>1</sup> i dalje

\* Gordan Struić, mag. iur., univ. spec. pol., savjetnik u Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora. Hrvatski sabor, Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb, Republika Hrvatska. Adresa e-pošte: gordan.struic@gmail.com. U radu su izneseni osobni stavovi autora. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6528-4436>.

<sup>1</sup> U vezi s dokumentima donesenima na međunarodnoj razini vidi npr. *Code of good practice for civil participation in the decision-making process* (URL=[www.coe.int](http://www.coe.int), pristupljeno 2. travnja 2017.), *Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy)* (URL=[www.coe.int](http://www.coe.int), pristupljeno 2. travnja 2017.), *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters* (URL=[www.unece.org](http://www.unece.org), pristupljeno

ne postoji općeprihvaćena definicija javnosti, odnosno jedinstveno shvaćanje tog pojma, i to ne samo unutar normativnog okvira,<sup>2</sup> nego i u domaćoj i stranoj znanstveno-stručnoj literaturi. Tako, primjerice, Jantol<sup>3</sup> navodi da je riječ o višeznačnom pojmu koji ima značenje, prvo, načela otvorenosti i pristupačnosti; drugo, sfere javnih prava i obveza; treće, komunikacijskog polja ili područja interakcije publike i vlasti; četvrto, forme djelovanja kojim se “uspostavlja poseban odnos povjerenja i privlačnosti između publike i javnih subjekata”.<sup>4</sup> Jedan od prvih autora koji su na području bivše Jugoslavije pristupili sustavnom istraživanju pojma javnosti, Đorđević,<sup>5</sup> primjećuje da je riječ o pojmu koji se može promatrati s “političke, pravne i sociološke” točke gledišta, držeći da, prvo, javnost ima značenje skupa svih građana s relativno stalnim i aktivnim stavom u vezi s općim i zajedničkim pitanjima uređenja života i razvoja zajednice; drugo, javnost ima značenje i prava i mogućnosti participacije (ne samo u političkoj aktivnosti i kontroli, nego i u državnoj vlasti i društvenom upravljanju); treće, javnost ne pretpostavlja tek postojanje temeljnih osobnih i političkih demokratskih prava i jamstva tih prava, nego i minimalnu mogućnost (kako materijalnu, tako i tehničku) njihova izražavanja.<sup>6</sup> Štoviše, isti autor navodi da su i Montesquieu, Marx, Lenjin, Lippmann, Dewey i Lowell s potpunim pravom isticali da je ključna kvalitativna oznaka pojma javnosti upravo participacija građana.<sup>7</sup> Naslanjajući se na navedeno značenje javnosti, u ovom će se radu nastojati isticati upravo ta kvalitativna oznaka njezina pojma.

Na potonjem tragu, polazeći od toga da parlament – koji, “kao zakonodavno tijelo ustavne države, bitno predstavlja borbu oko djelotvorne forme i instrumenata publiciteta”<sup>8</sup> – ima ispuniti svoju funkciju upravo u javnosti, u legislativnom procesu, proceduralna pravila koja su utvrđena parlamentarnim poslovníkom imaju posve jasnu ulogu, *inter alia*, zajamčiti da se rasprava u postupku donošenja odluka doista provodi javno, kako na razini radnih tijela, tako i na razini parlamenta, omogućujući zbiljsku otvorenost i pristupačnost, ali i mehanizme za participaciju što većeg broja dionika u svim fazama tog postupka. Primjerice, od pripreme nacrtu prijedloga zakona, drugih propisa i akata u radnim skupinama, preko djelovanja u okviru radnih tijela i sličnih parlamentarnih mogućnosti. Time bi se dosegla legislativa koja uistinu

2. travnja 2017.), *European Governance – A White Paper* (URL=<http://ec.europa.eu>, pristupljeno 2. travnja 2017.) itd. U pogledu zakona i drugih propisa u Republici Hrvatskoj vidi *infra* bilj. 2.

- 2 Npr. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine, broj 140/2009), koji predviđa četiri stupnja participacije (informiranje, savjetovanje, uključivanje i partnerstvo), rabi pojam zainteresirane javnosti koju čine: “građani, organizacije civilnoga društva (neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fundacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnici akademske zajednice, komore, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu”. Zakon o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 90/2011) također koristi pojam “zainteresirana javnost”, ali samo u čl. 11. st. 6., dok u ostatku teksta koristi pojam “javnost”, propuštajući dati definiciju jednog i drugog pojma. Isto tako, Poslovník Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/2013, 113/2016) pojam “zainteresirana javnost” koristi samo u čl. 174. st. 4. (u smislu savjetovanja), a u ostatku teksta koristi pojam „javnost” (u smislu javnosti rada, npr. u čl. 57. i čl. 279.–288.).
- 3 Jantol, T., *Socijalizam i javnost*, Centar za kulturnu djelatnost SSO, Zagreb, 1980., str. 13.
- 4 Isti autor ističe da se javnosti često pripisuju elementi subjektivizma pa se “čini da ima značenje i subjekta politike”, no riječ je o njezinu poistovjećenju s publikom (*Ibid.*).
- 5 Đorđević, J., *Javno mnjenje*, Izdavačka zadruga Politika i društvo, Beograd, 1939., str. 17.
- 6 Đorđević, J., *O javnom mnjenju*, Izdavačko preduzeće “Rad”, Beograd, 1957., str. 17.
- 7 Đorđević, J., *Socijalizam i demokratija*, Savremena administracija, Beograd, 1962., str. 246.
- 8 Posavec, Z., *Javnost i demokratija*, Politička misao, god. 41, br. 1, 2004., str. 8.

uključuje javnost, u parlamentu koji reflektira sliku cjelokupnog društva,<sup>9</sup> rezultirajući, pritom, jačanjem povjerenja u zakonodavnu vlast.

S obzirom na izloženo polazište, u ovom radu nastoji se pobliže razmotriti ulogu i način na koji je bila uređena javnost u povijesti hrvatskoga parlamentarnog prava,<sup>10</sup> i to u formativnom razdoblju izgradnje institucija državne vlasti i prava od 1947. do 1953. Naime, premda je u literaturi uočen niz radova na temu javnosti u socijalizmu,<sup>11</sup> valja primijetiti da je, zapravo, riječ o vrlo slabo istraživanoj materiji,<sup>12</sup> napose s obzirom na shvaćanje o zanemarivoj ulozi javnosti u političkom životu u okviru socijalističkih država, koja je “kontrolirana i manipulirana”, ali i o materiji koja pokazuje potpunu kontradiktornost upravljača socijalističkih režima u njihovom odnosu prema javnosti, od prevencije izraza neslužbenog mišljenja, do pokušaja njegova ustanovljenja.<sup>13</sup>

U istraživanju ove problematike moguće je uočiti razlikovanje dvaju razdoblja: poratnog, u kojemu je dominirala potpuna etatizacija političkog života koji je povremeno bio iskazivan na različitim manifestacijama i izborima, kada je javno mnijenje imalo ulogu dirigitiranog inspiratora političkog života, i razdoblja koje seže u pedesete godine, u kojemu je pristup javnosti temeljen na koncepciji samoupravljanja, uz pojavu zborova birača i sličnih oblika demokratizacije u političkom životu.<sup>14</sup> Usto, takva podjela<sup>15</sup> vremenski se poklapa s donošenjem dvaju ustavnih akata i jednim osnovnim zakonom, kao ključnim točkama u procesu oblikovanja tadašnjeg društveno-političkog uređenja, ali i dvama sazivima hrvatskog parlamenta, od 1947. do 1950. i od 1950. do 1953. Zatim se pristupa izlaganju relevantnih odredbi kasnijih poslovnika preko kojih je moguće pratiti postupno oblikovanje načina uređenja javnosti do današnjih dana, a koje se zbog preglednosti izlažu u dvama razdobljima: od 1953. do donošenja hrvatskog ustava 1990. i od 1990. do danas.

Na toj podlozi, nakon prvoga, uvodnog dijela rada, u drugom dijelu najprije se razmatra etimološki i povijesni pristup određenju javnosti, dok se u trećem dijelu ističu ključne teorijske postavke. Nakon što se u nastojanju za utvrđivanjem uloge javnosti u četvrtom dijelu rada izloži društveno-politički kontekst u razdoblju od 1947. do 1953. u Federativnoj Narodnoj

9 Na tom tragu, vrijedi dodati da Bobbio smatra kako za “minimalnu definiciju demokracije” ne bi bilo dovoljno samo da pravo na participaciju – izravnu ili neizravnu – u donošenju kolektivnih odluka uživa što veći broj građana ili samo da postoje proceduralna pravila poput pravila većine ili jednoglasnosti, već je nužno i da oni koji su pozvani da donose odluke ili biraju imaju zbiljsku alternativu i da im se omogući da biraju jednu od njih (Bobbio, N., *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1984., str. 25.)

10 Pod tim pojmom razumijevaju se ustavne norme, norme tzv. organskih i običnih zakona, kao i norme poslovnika parlamenta (vidi npr. Bačić, A., *Konstitucionalizam i parlamentarno pravo*, Vladavina prava, god. 6, br. 3, 1999., str. 134.–135.)

11 Vidi npr.: Vreg, F., *Društveno komuniciranje*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb, 1975.; Jantol, *op. cit.* u bilj. 3; Stanojević, M., *Politička javnost: prilog kritici jedne kategorije građanskog društva*, Radionica SIC, Beograd, 1980.; Tadić, Lj., *Ogled o javnosti*, Univerzitetska riječ, Nikšić, 1987.; Žugić, Z., *Socijalistična javnost: ideologija, utopija, ali nekaj tretjegga? (o interpretacijah javnosti v Jugoslovanski komunikologiji)*, Teorija in praksa, god. 27, 1990., br. 6/7.

12 Spehnjak, K., *Javnost i propaganda: Narodna fronta u politici i kulturi Hrvatske: 1945.–1952.*, Hrvatski institut za povijest: Dom i svijet, Zagreb, 2002., str. 89. Štoviše, u literaturi nisu uočeni radovi koji bi istraživali ovu materiju u kontekstu povijesti hrvatskoga parlamentarnog prava.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 Postoje shvaćanja koja takvu podjelu odbacuju polazeći od liberalno-demokratskih određenja, “bilo da se analizira model ‘partijsko-državne demokracije’, bilo da se s tim u vezi, analizira zakonodavstvo i praksa u Jugoslaviji eksplicitno” (*Ibid.*). Budući da je riječ o parlamentarnim poslovnicima iz 1947. i 1951., doima se da je tu podjelu moguće uvažiti i za potrebe ovog rada, napose s obzirom na vremensko poklapanje sa spomenutim propisima i dvama parlamentarnim sazivima.

Republici Jugoslaviji (dalje: FNRJ) i Narodnoj Republici Hrvatskoj (dalje: NRH), poblizje se razmatraju odredbe o javnosti dvaju poslovnika Sabora Narodne Republike Hrvatske (dalje: Sabor) iz 1947. i 1951., dok se u petom dijelu rada ističu odredbe kasnijih poslovnika preko kojih je moguće pratiti postupno oblikovanje načina uređenja javnosti do današnjih dana u cilju cjelovitog pristupa ovoj materiji. U šestom, posljednjem dijelu rada, pristupa se zaključnim razmatranjima. Polazišna teza u ovom radu jest da javnost u razmatranom razdoblju nije imala nikakvu značajniju ulogu u hrvatskom parlamentarnom pravu, nego je poslovničkim putem zbiljski minimalizirana mogućnost njezina doprinosa raspravi u zakonodavnom i drugom normotvornom postupku.

## 2. ETIMOLOŠKI I POVIJESNI PRISTUP JAVNOSTI

Pod riječju javnost označava se svojstvo onoga što je javno, ali i ukupnost obaviještenih i upućenih pojedinaca koji oblikuju opće mišljenje te publiku, svijet, dok javno označava ono što je otvoreno, pred svima.<sup>16</sup> Etimologija riječi javnost i javno upućuje na riječ *jav*,<sup>17</sup> arhaizam koji u značenju objave izvire iz staroslavenske riječi *avě* koja označava ono što je javno, a povezanost tih dviju riječi sugerira Rječnik sinonima hrvatskoga jezika koji kao sinonime riječi javnost navodi otvorenost, otkrivenost, ali i “javno mnijenje, javno mišljenje; građani, narod, ljudi, publika, općinstvo, forum”.<sup>18</sup>

Pri etimološkom pristupu pojmu javnosti svakako bi valjalo istaknuti Habermasa koji u svojoj studiji *Strukturwandel der Öffentlichkeit* razmatra tri povijesna modela<sup>19</sup> javnosti: javnost *polisa*, feudalnu reprezentativnu javnost i liberalnu građansku javnost te njezinu postindustrijsku modifikaciju, kao modelsku varijaciju.<sup>20</sup> U tom djelu Habermas polazi od shvaćanja da javnost pripada “specijalno ‘građanskom društvu’”<sup>21</sup> i ukazuje na njezinu povijesno uvjetovanu narav,<sup>22</sup> razlikujući poziciju javne nasuprot privatnoj sferi kao kategorije grčkog porijekla koje su se uspjele održati uz pomoć rimske interpretacije. Javnost *polisa* predstavlja prvi model javnosti, koji Habermas razmatra u kontekstu stroge odijeljenosti sfere *polisa* zajedničkog svim slobodnim građanima (*koine*) od sfere kuće i domaćinstva (*oikos*) koja pripada svakom pojedincu (*idia*); javnost je predstavljala javni život, *bios politikos* koji se odvijao na trgu (*ago-*

16 Jojić, Lj. (ur.), *Veliki rječnik hrvatskoga standardnog jezika*, Školska knjiga, Zagreb, 2015., str. 506.

17 Hrvatski jezični portal, URL=<http://hjp.znanje.hr>, pristupljeno 2. travnja 2017.

18 Šarić, Lj.; Wittschen, W., *Rječnik sinonima hrvatskoga jezika*, Neretva, Zagreb, 2003., str. 170. Postoji, međutim, i shvaćanje o potrebi jasnijeg razlikovanja javnosti od srodnih pojmova gomile, mase i društva. Vidi poblizje: Lamza-Posavec, V., *Javno mnijenje: teorije i istraživanje*, Alinea, Zagreb, 1995., str. 24.–26.

19 Pod modelima javnosti smatraju se idealtipske “komunikacijske sklopove publika – proces simboličke interakcije – javno mnijenje iz kojih su isključeni varijabilni detalji njihova empirijskog izgleda” (Jantol, T., *Politička javnost*, Birotisak, Zagreb, 2004., str. 94.). Uz ta tri povijesna modela, Jantol ističe i model teorijsko-analitičke naravi, temeljeći ga na idealnom komunikacijskom sklopu u kojemu građani na posve ravnopravnoj i racionalnoj osnovi, vodeći se za argumentima opće dobrobiti, raspravljaju o onome što drže važnim za svoj politički život, zauzimaju zajednička stajališta i ugrađuju ih u državne odluke. U političkom smislu, riječ je o modelu “vladavine javnog razuma posredstvom komunikacijske samodjelatnosti građana” (*Ibid.*).

20 *Ibid.*

21 Habermas, J., *Javno mnijenje: istraživanje u oblasti jedne kategorije građanskog društva*, Mediterran Publishing, Novi Sad, 2012., str. 55.

22 Pažanin, A., *Problem javnosti u Habermasovu djelu*, Politička misao, god. 4, br. 3, 1967., str. 494.

ra), a konstruirao u razgovoru (*lexis*) koji je mogao poprimiti oblik savjetovanja ili suda, kao u zajedničkom djelovanju (*praxis*).<sup>23</sup> Navedeni model helenske javnosti uspio je očuvati svoj kontinuitet – ne kao društvena formacija, nego kao ideološki model – i ima istu specifičnu normativnu snagu koju imaju svi tzv. klasični modeli, od renesanse do današnjice, s obzirom na to da su se kategorije javnog i privatnog uspjele očuvati u definicijama rimskog prava (s time da je sama javnost prenesena kao *res publica*), no one su svoju zbiljsku pravno-tehničku primjenu pronašle tek s postankom moderne države.<sup>24</sup>

Feudalna reprezentativna javnost sljedeći je model javnosti, koja se javlja u kontekstu društva u kojemu su funkcije od javnog značaja i aktivnosti privatne naravi stjecane u privatnim rukama feudalca, odnosno “istovjetnog sloja ljudi feudalne klase”.<sup>25</sup> Tada je javnost imala značaj statusa koji su njegovi nositelji, plemići reprezentirali javno, nastupajući kao utjelovljenje kakve više vlasti, reprezentirajući svoju vlast pred narodom, umjesto za narod.<sup>26</sup> Zbog takvih značajki feudalne formacije, Đorđević drži da se privatna sfera doista nije mogla razlikovati od javne sfere, nego su se one poistovjećivale.<sup>27</sup> U tom smislu, Kirchner navodi da se u srednjovjekovnim poveljama koristila riječ gospodarsko u značenju riječi *publicus*, a *publicare* u značenju zapljene u gospodarevu korist.<sup>28</sup>

S razvojem financijskoga i trgovačkog kapitalizma, koji se od 13. stoljeća širio iz gradova gornje Italije prema zapadnoj i sjevernoj Europi, dolazi do konkretnoga društvenog oblikovanja građanske javnosti,<sup>29</sup> napose zbog razvoja elemenata sustava razmjene robe i informacija koju je stvorila ranokapitalistička prekomorska trgovina.<sup>30</sup> Iako od kraja 17. stoljeća dolazi do razvoja tiska kao redovnoga javnog izvještavanja, koje postaje općenito pristupačno publici (a ne tek reprezentativnoj javnosti), tom redukcijom otvoren je prostor za sferu povezanu s “terminom javnost u modernom smislu: za sferu javne vlasti” koja je objektivizirana u stalnoj upravi i stajaćoj vojsci.<sup>31</sup> Javno se počinje koristiti kao sinonim državnog, vlast plemića transformira se u policiju, a privatne osobe koje su joj podčinjene u svojstvu adresata javne vlasti transformiraju se u publiku, pri čemu su tragovi takve transformacije očuvani u razvoju riječi: *publicum* se razvija u publiku, *subjectum* u subjekt, adresat vlasti i njezina sukontrahenta

23 Habermas, *op. cit.* u bilj. 21.

24 *Ibid.*, str. 56.

25 Đorđević, T., *Političko javno mnjenje*, Radnički univerzitet “Radivoj Ćirpanov”, Novi Sad, 1975., str. 93.

26 Habermas, *op. cit.* u bilj. 21, str. 59.–60.

27 Đorđević, *op. cit.* u bilj. 25, str. 94.

28 Vidi: Habermas, *op. cit.* u bilj. 21, str. 58.

29 Jantol drži da su djelovanja i političke funkcije liberalne građanske javnosti određene zahvaljujući modelu poretka koji počiva na ustavnom jamstvu prirodnih (privatnih i javnih) prava čovjeka i građanina, institucionalnom odvajanju javnopravne sfere političkog života od privatnopravne sfere društvenog života, predstavničkom sustavu vlasti s narodom kao suverenom čiji zastupnici obnašaju vlast, ali i podliježu redovitoj provjeri njihova mandata na izborima, diobi vlasti i uzajamnoj kontroli njenih nositelja, primjeni načela publiciteta svih tijela i nositelja vlasti u njihovu djelovanju te jednakom pravu na slobodu javnog izražavanja mišljenja o pojedinim pitanjima od općeg interesa. Za poimanje političkih funkcija javnosti ključan je način samoposredovanja građanskog društva s državnom vlasti koje implicira jedinstven, neprekinuti proces komunikacijsko-političkog djelovanja, uz dvije dionice tog procesa: prva se odnosi na tvorbu javnog mnijenja, u kojoj se u javnosti odvija komunikacijska aktivnost a druga na “pretvorbu javnog mnijenja u državnu odluku”, u kojoj se u tijelima vlasti odvija legislativna aktivnost. Poslušaju li nositelji funkcija vlasti javno mnijenje i ugrade ga u državnu odluku, javnost djeluje legislativnom funkcijom; u protivnom, javnost djeluje tek kao komunikacijski forum za “neformalnu (neobvezujuću) razmjenu mišljenja” (Jantol, *op. cit.* u bilj. 19, str. 95.–96.).

30 Habermas, *op. cit.* u bilj. 21, str. 67.

31 *Ibid.*, str. 71.

pa se u engleskom jeziku od sredine 17. stoljeća tako počinje govoriti o publici (*public*), a ne više o svijetu (*world*) i čovječanstvu (*mankind*), u francuskom jeziku počinje se rabiti *public*, a u njemačkom *publikum*. Ono što se publici daje na uvid stječe publicitet pa se krajem 17. stoljeća u engleskom jeziku javlja riječ *publicity* izvođenjem iz francuske riječi *publicité*, dok se u njemačkom jeziku riječ *publizität* javlja u 18. stoljeću. Kritika publike javlja se u obliku javnog mnijenja u drugoj polovini 18. stoljeća u njemačkom jeziku kao *öffentliche meinung*, i to izvođenjem iz francuskog izraza *opinion publique*, a u isto vrijeme u engleskom jeziku počinje se koristiti izraz *public opinion*.<sup>32</sup> U suvremenim, zapadnim demokracijama, kako to tumači Splichal,<sup>33</sup> ideja javnosti najprije se dotiče javne sfere u kojoj bi se javna uporaba razuma, odnosno javna rasprava koju vode slobodni i jednaki građani trebala realizirati kroz formiranje i izražavanje javnog mnijenja. Iako je izloženi pristup nedvojbeno važan u osvrtu na oblikovanje pojma javnosti, u nastojanju za njegovim ispravnim razumijevanjem i određenjem valjalo bi pobliže razmotriti i teorijski pristup javnosti.

### 3. TEORIJSKI PRISTUP JAVNOSTI

Naslanjajući se na Priceovu distinkciju,<sup>34</sup> s obzirom na način na koji je ideja javnog mnijenja utjecala na oblikovanje demokratskih modela društva tijekom 18. i 19. stoljeća, Milivojević u okviru liberalno-demokratske i utilitarno-demokratske filozofske tradicije izdvaja dva modela javnosti: diskurzivni (klasični) i agregativni (većinski).<sup>35</sup> U okviru prve tradicije, koja počiva na premisama i normativnim polazištima prosvjetiteljskih ideja iz 18. stoljeća, unutar koje je najutjecajniji i teorijski najsofisticiraniji model razvio upravo Habermas,<sup>36</sup> diskurzivni ili sociološki model polazi od javnosti kao neformalnoga, promjenljivog (prema veličini i sastavu) kolektiviteta, skupine ljudi koja se formira i modificira pri raspravi o određenom pitanju, čije su odrednice postojanje nekog problema (pitanja), rasprava i kolektivno mnijenje.<sup>37</sup> Među kritičkim opaskama ovoga razvojnog modela, čiji je analitički okvir postavio Park, a usavršio Blumer, ističe se da je u tom modelu korištena neopravdana i pojednostavnjena analogija rasprave na sastancima i drugim manjim skupinama te velikih skupina, ali i da je proces formiranja javnog mnijenja u nekoliko uzastopnih faza opisan prema uzoru na proces formiranja mišljenja pojedinaca.<sup>38</sup>

U okviru utilitarno-demokratske filozofske tradicije, koja se počinje oblikovati krajem 18. stoljeća na podlozi filozofije utilitarizma,<sup>39</sup> povećani interes za anketnim istraživanjima javnog mnijenja tridesetih godina 20. stoljeća doveo je do individualističkog ili agregativnog modela

32 *Ibid.*, str. 79.–80.

33 Splichal, S., *Masovni mediji između javnosti i javne sfere Mass Media Between the Public and the Public Sphere*, Medijska istraživanja, god. 20, br. 1, 2014., str. 6.

34 Price, V., *Communication Concepts 4: Public opinion*, SAGE Publications, Newbury Park, London, New Delhi, 1992., str. 8.–15.

35 Milivojević, S., *Mediji, ideologija i kultura*, Pešćanik: Fabrika knjiga, Beograd, 2015., str. 121.–123.

36 *Ibid.*, str. 122.

37 Lamza-Posavec, *op. cit.* u bilj. 18, str. 18.

38 *Ibid.*, str. 19.–20.

39 Milivojević, *op. cit.* u bilj. 35, str. 122.

javnosti utemeljenog prema načelu "jedan čovjek, jedan glas" koji javnost poima kao "agregat pojedinaca, a javno mnijenje kao zbroj pojedinačnih mnijenja".<sup>40</sup> Iako je takav, jednostavniji model omogućio provedbu sustavnih empirijskih analiza mnijenja populacije, pojam javnost nije jednoznačno određen, što je omogućilo Priceu da razlikuje pet razina javnosti<sup>41</sup> – opću javnost (čitavu populaciju nekoga geografskog područja), glasačku javnost (nediferencirani kolektivitet osoba s biračkim pravom, uglavnom nezainteresiranih za politiku), pozornu javnost (manji dio populacije, zainteresiran za politiku i dobro informiran, s više-manje kontinuiranom pozornošću usmjerenom na političke poslove), aktivnu javnost (elitnu, ali i vrlo ograničenu skupinu politički aktivnih pojedinaca koji ostvaruju različite vidove formalne i neformalne aktivne političke participacije) i javnosti koje su određene društvenim problemima, a koje se formiraju s obzirom na interes za određena politička pitanja ili teme.

Spehnjak razlikuje dva temeljna pristupa teoretičara (građanske) javnosti u nastojanju za njezinim definiranjem.<sup>42</sup> Prvi se zasniva na shvaćanju javnosti kao opće kategorije, s praktičnim kriterijem stupnja demokratičnosti određenog društva, odnosno oblika političkog života, prema kojemu se ideja javnosti može prepoznati od vremena antičkog polisa pa sve do suvremenih sustava. Drugi se zasniva na shvaćanju javnosti kao kategorije isključivo građanskog društva koja ima ulogu posrednika između građanskog društva i političke države i može se sveobuhvatno odrediti kao skup pojedinaca usmjerenih na pitanja općeg dobra (tj. publika), sferu suobraćanja, komunikacije između tih pojedinaca, putem njihova okupljanja, udruživanja i komunikacijskih sredstava, unutar koje nastaju i oblikuju se stavovi ili, primjerice, htijenja koja su akceptirana od strane mnogih (tj. javno mnijenje), ali i organizacijsko pravilo funkcioniranja tijela ustanovljenih u općem interesu (tj. država).

Sva tri potonja određenja pojma javnosti počivaju na pretpostavci razlučivanja djelatnosti pripadnika društva na zadovoljavanju vlastitih i obiteljskih životnih potreba te osiguravanja općih društvenih uvjeta radi njezina nesmetanog obavljanja.<sup>43</sup> Da bi se pojedincu omogućilo da doista djeluje kao publika koja može kontrolirati državu i određivati njezino djelovanje, nužno je javnost institucionalizirati: prvo, uz pomoć niza normi koje imaju funkciju osigurati otvorenost djelovanja državnih tijela uvidu publike (to se, *inter alia*, oživotvoruje javnošću parlamentarnih, kao i sudskih rasprava); drugo, postojanjem autonomnih institucija komunikacije publike (čime su obuhvaćene sloboda javnog okupljanja i udruživanja, sloboda tiska i drugih vidova javnog komuniciranja te jamstvo tajnosti privatnog komuniciranja); treće, jamstvom političkih prava koja se ostvaruju preko slobodnih, općih, neposrednih i tajnih izbora s jednakim pravom glasa, pravom na opoziv, referendum i plebiscit.<sup>44</sup>

Navedenom nizu valjalo bi pridodati i četvrto, jamstvo mogućnosti njihove participacije u postupku donošenja odluka, i to napose u parlamentu. Naime, kako ističe Đorđević,<sup>45</sup> javnost u punom političkom smislu ne može postojati, ako svi građani ne uživaju prava i slobodu da,

40 Lamza-Posavec, *op. cit.* u bilj. 18, str. 20.

41 *Ibid.*, str. 21.–23.

42 Spehnjak, *op. cit.* u bilj. 12, str. 87.

43 Prpić, I.; Puhovski, Ž.; Uzelac, M. (ur.), *Leksikon temeljnih pojmova politike: abeceda demokracije*, Školska knjiga, Zagreb, 1990., str. 237.

44 *Ibid.*, str. 237.–238.

45 Đorđević, J., *Otvoreno društvo*, Radnička štampa, Beograd, 1985., str. 70.

kao prvo, imaju mišljenja o osnovnim pitanjima politike i, kao drugo, da ta svoja mišljenja upute radi oblikovanja, kritike, pa i potpune izmjene ili potvrde pravca i kvalitete politike. Štoviše, isti autor – pozivajući se na shvaćanje Lowella i Lippmanna o činjenici participacije kao bitnosti za definiciju javnosti – prisnažuje da je riječ o primjeni stare Aristotelove ideje da država nije samo organizacija nego i udruženje, iz čega se izvodi njegova podjela na državne oblike koja je temeljena na stupnju i metodi participacije građana. U tom smislu, javnost postoji u punom i pravom smislu te riječi tek onda kada svi građani uživaju pravo utjecati na oblikovanje i realiziranje općih i zajedničkih potreba i usto raspoložu materijalnom mogućnošću da to pravo ozbilje.<sup>46</sup> Nadalje, Đorđević<sup>47</sup> ističe kako je upletanje (političke) javnosti u procese odlučivanja upravo način njezine egzistencije, budući da se ona strukturira kao oblik društvenosti samo zbog reakcije mase pojedinaca na društveno relevantne događaje, a prema položaju i strukturiranju upletena je i u sâm čin odlučivanja, napose onda kada je riječ o mjerama politike koje smjeraju rješenju društveno relevantnih problema. Javne rasprave o zakonskim prijedlozima, prema istom autoru,<sup>48</sup> bez sumnje čine medije transponiranja utjecaja javnosti do onih instancija na kojima se o njima donose odluke, a procesi ozakonjenja njezina mnijenja uz pomoć odluka donesenih pod utjecajem javnosti ujedno čine i procese transformiranja utjecaja javnog mnijenja u svojevrni determinizam.

## 4. JAVNOST U SABORSKIM POSLOVNICIMA OD 1947. DO 1953.

### 4.1. DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST

Premda su u socijalističkom društvu bile prisutne institucije građanskog društva,<sup>49</sup> poput ustava, parlamenta i izbora, postoji shvaćanje<sup>50</sup> da je komunistički pokret shvaćao njihovu ulogu samo instrumentalno,<sup>51</sup> što se pripisuje njegovu legitimiranju povijesnim interesima proletarijata, osvajanju vlasti revolucijom i izgradnji jedinstvenog oblika organizacije života, odnosno radne zajednice. Polazeći od zadanih vrijednosti (proces emancipacije) i ciljeva (vlast proletarijata), proleterijat je predstavljen kroz komunističku partiju kao vrhovnog suverena i nije ostavio prostor za djelovanje ostalih društvenih skupina niti predvidio djelovanje političkih subjekata izvan zadanog političkog sustava.<sup>52</sup> Monopolizam i centralizacija u politici

46 *Ibid.*, str. 67.–70.

47 Đorđević, *op. cit.* u bilj. 25, str. 256.

48 *Ibid.*, str. 258.

49 Grahek Ravančić, M., *Propaganda i tisak o djelovanju Zemaljske komisije za ratne zločine okupatora i njihovih pomagača i procesuiranju zločina*, u: R. Horvat (ur.), *Represija i zločini komunističkog režima u Hrvatskoj*, Matica hrvatska, Zagreb, 2012., str. 91.

50 Vidi npr. Spehnjak, *op. cit.* u bilj. 12, str. 88.

51 Gotovo sve socijalističke države na ustavnoj razini zajamčile su pravo na javno iskazivanje mišljenja, no takvi formalni preduvjeti za javnost nisu se pokazali dovoljnima, nego su uz njih morali postojati i oni materijalni. Uz komunikacijske potencijale (razliku interesa i mišljenja), u društvu bi publika morala imati komunikacijske sposobnosti (individualnu autonomiju volje i svijesti, obrazovanje itd.), ali i sredstva kojima može iskazati vlastito mišljenje – u protivnom, javno komuniciranje i demokratski postulati javnosti ostali bi tek “mrtvo slovo na papiru” (Jantol, *op. cit.* u bilj. 3, str. 194).

52 Spehnjak, *op. cit.* u bilj. 12, str. 88.



kom životu, prema Đorđeviću,<sup>53</sup> rezultirali su ograničenjem javnosti i uloge javnog mijenja, a narodna volja u takvoj “partijsko-državnoj demokraciji” formirana je voljom partijske većine koja je identificirana s općom voljom, lišavajući parlament njegove izvorne naravi i transformirajući ga u mjesto gdje su se susretali partijski opunomoćenici da bi, kako ističe Tadić,<sup>54</sup> samo registrirali već donesene odluke koje su pripremljene na drugom mjestu, u odborima ili na partijskim konferencijama.

Naime, u komunističkoj partiji odluke su bile donošene prema načelu tzv. demokratskog centralizma prema kojemu je o načelnim pitanjima prvo valjalo raspravljati na nižim razinama da bi, zatim, više tijelo moglo donositi strogo obvezujuće odluke za sve članove i sva niža tijela, čime je zbiljski onemogućena svaka rasprava pa je komunistička partija djelovala kao svojevrsni “monolitni mehanizam” s partijskim komitetima kao stvarnim središtima obvezujućih partijskih i državnih odluka, pri čemu je koncept jedinstva vlasti, tj. koncentracija ovlasti u dijelu državne strukture, olakšao transfer partijskih odluka i nadzor državnog aparata te, samim time, društva.<sup>55</sup> Poimajući pravo tek kao puko političko sredstvo, vladajuće strukture u to vrijeme učestalo su posezale za donošenjem propisa radi operacionalizacije tadašnjih političkih ciljeva, premda ti propisi počesto nisu pratili stvarno stanje, a takav “pravni voluntarizam”<sup>56</sup> rezultirao je ne samo hipernormiranjem, nego i brojnim “obaveznim” tumačenjima zakona zbog nejasnosti njihovih pojedinih odredbi.<sup>57</sup> Lamentowitz takav tip političkog legitimiteta u okviru socijalizma naziva “teleološkom legitimacijom” koja svoje opravdanje pokušava naći u ostvarenju cilja, odbacujući formalizam pravnog poretka i apostrofirajući, uz ostalo, kolektivizam, egalitarističku pravdu i prvenstvo ekonomske sigurnosti spram političke slobode.<sup>58</sup>

Komunikacijski sustav bio je utemeljen prema uzoru na sovjetski državno-partijski model, s izrazito transmisijskom funkcijom, tj. oblikovan tako da provodi “propagandu ideja i vrijednosti narodno-demokratske, odnosno socijalističke revolucije”, propuštajući samo one ideje i kritike koje nisu “uznemiravajuće za uspostavljeni društveno-politički sistem”.<sup>59</sup> Iz toga proizlazi da je javnost tada bila podređena ideološko-političkom podsustavu, dok su sredstva komunikacije bila transformirana u heteronomni mehanizam stvaranja dirigitirane javnosti.<sup>60</sup> Rad parlamenta u javnosti bio je vrlo malo zastupljen, drukčija mišljenja o nekom zakonu tek

53 Đorđević, *op. cit.* u bilj. 7, str. 253.

54 Tadić, *op. cit.* u bilj. 11, str. 89.–90.

55 Čepulo, D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012., str. 310.–313.

56 *Ibid.*, str. 317.

57 Više o institutu obveznog tumačenja zakona u tom razdoblju vidi u: Struić, G., *Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas*, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 16, br. 3, 2016., str. 559.–560.

58 Kisić Kolanović, N., *Problem legitimiteta političkog sustava u Hrvatskoj nakon 1945.*, Časopis za suvremenu povijest, god. 24, br. 3, 1992., str. 179.–180.

59 Gređelj, S., *S onu stranu ogledala: istraživanje promena modela komunikacije u jugoslovenskom društvu na osnovu analize sadržaja pisanja listova Borbe i Politike u periodu od 1945. do 1975. god.*, Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, Beograd, 1986., str. 152. Kisić Kolanović (*op. cit.* u bilj 58, str. 178.–179.) ističe da teorije o socijalizmu kao političkom totalitarizmu kao prepoznatljivu potku takvih sustava uzimaju, među ostalim, upravo kontrolu sredstava javne komunikacije, monopol jedne partije, totalitarnu službenu ideologiju i nesamostalno sudstvo.

60 Gređelj, *op. cit.* u bilj. 59, str. 157.

su šturo spomenuta u novinama i o njima se uglavnom moglo doznati tek u osvrtima koji su bili nešto opširniji od osporavanog stajališta.<sup>61</sup>

#### 4.2. RAZDOBLJE OD 1947. DO 1950.

Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije<sup>62</sup> (dalje: Ustav FNRJ) iz 1946. bio je pisan prema uzoru na Ustav SSSR-a iz 1936.,<sup>63</sup> afirmirajući novi društveno-ekonomski sustav koji je bio temeljen na centralističkom upravljanju i državnom vlasništvu svih važnijih resursa,<sup>64</sup> s Narodnom skupštinom kao dvodomnim vrhovnim tijelom državne vlasti FNRJ (čl. 50.) i njezinim Prezidijumom,<sup>65</sup> dok je najviše izvršno i upravno državno tijelo bila Vlada (čl. 77.). Na republičkoj razini, na temelju Ustava Narodne Republike Hrvatske<sup>66</sup> (dalje: Ustav NRH) iz 1947. jednodomni Sabor bio je određen kao predstavnik narodnog suvereniteta, vrhovno tijelo državne vlasti (čl. 53.) i isključivi vršitelj zakonodavne vlasti u NRH (čl. 57.) koji je iz redova svojih članova birao Prezidijum Sabora, dok je najviše izvršno i upravno tijelo državne vlasti bila Vlada (čl. 77.).

Uz osnovne odredbe Ustava NRH, kojima se, među ostalim, građanima jamčila sloboda “štampe, govora, udruživanja, zborova, javnih skupova i manifestacija” (čl. 28.), tajnost pisma i drugih sredstava komunikacije (izuzev u slučaju kaznene istrage, mobilizacije i ratnog stanja; čl. 31.), u kontekstu predmeta ovog rada najprije valja izdvojiti čl. 40. st. 1., kojim je bilo predviđeno pravo građana na molbe i peticije tijelima državne vlasti (dakle, i Saboru), dok bi se u okviru odredbi o državnom uređenju mogla izdvojiti načelna odredba čl. 64. o stupanju na snagu zakona osmoga dana po njegovoj objavi<sup>67</sup> u Narodnim novinama, službenom listu NRH te o uređivanju rada Sabora poslovníkom i načelnoj javnosti sjednica Sabora (čl. 60.). Sve ove odredbe, izuzev one o javnosti sjednica parlamenta, prisutne su u gotovo identičnoj formulaciji i u Ustavu FNRJ pa u njemu valja vidjeti uzor pri oblikovanju Ustava NRH.

Na spomenutoj podlozi iz čl. 60. Ustava NRH iz 1947. iste godine Sabor NRH donio je Poslovník Sabora Narodne Republike Hrvatske<sup>68</sup> (dalje: Poslovník iz 1947.) kojim su pojedine ustavne odredbe detaljnije razrađene. Naime, tako je u čl. 26. bila ponovljena ustavna odredba da su sjednice Sabora javne, ali i predviđeno da mogu postati tajne onda kada o tome (bez rasprave) odluči Sabor, i to na prijedlog predsjednika Sabora, Vlade ili 20 narodnih zastupnika, s

61 Maticka, M., *Promjene vlasničkih odnosa u Jugoslaviji 1945.-1948. na stranicama hrvatskih novina*, Časopis za suvremenu povijest, god. 24, br. 3, 1992., str. 172.

62 Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list FNRJ, broj 10/1946.

63 Čepulo, *op. cit.* u bilj. 55, str. 322.

64 Mihaljević, J., *Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946.-1974.*, Časopis za suvremenu povijest, god. 43, br. 1, 2011., str. 34.

65 Prezidijum je kolegijalno tijelo Narodne skupštine koje je do 1953. imalo “sve nadležnosti karakteristične za šefa države u parlamentarnom ili skupštinskom sistemu vladavine, ali i znatno više od toga” (Fira, A., *Ustavno pravo*, Privredni pregled, Beograd, 1979., str. 99.).

66 Ustav Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 7/1947.

67 Riječ je o utvrđivanju roka vakacije (*vacatio legis*) kojim se omogućuje svakome da se upozna sa zakonima koji ga se tiču (vidi više npr. u: Bačić, A., *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2002., str. 241.).

68 Poslovník Sabora Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 25/1947.

time da se tajnost rada sjednica čuvala dotle dok je god to Sabor smatrao potrebnim. Nadalje, na podlozi čl. 40. st. 1. Ustava NRH, o pravu građana na molbe i peticije tijelima državne vlasti, Poslovnik iz 1947. predviđao je da se molbe i žalbe mogu podnositi na određeni “zakonski prijedlog ili inače na neki predmet” koji se raspravlja u jednom od saborskih odbora (radnih tijela), u kojemu slučaju ih je predsjednik Sabora bio dužan uputiti nadležnom odboru, ali i da se one mogu podnijeti i u vezi s nekim drugim pitanjem, u kojemu slučaju ih je predsjednik Sabora morao dostaviti Odboru za molbe i žalbe, a taj odbor, potom, uzeti u raspravu i o svojim zaključcima izvijestiti Sabor (čl. 51.). Premda građani nisu imali pravo predlagati zakone – to pravo imali su Vlada, njezini članovi i svaki narodni zastupnik (čl. 37. st. 2.) – mogli su iskoristiti svoje ustavno pravo peticije i uputiti molbu (poticaj) koja bi smjerala donošenju, izmjeni i/ili dopuni zakona, a potom je taj poticaj bilo koji narodni zastupnik mogao uobličiti u svoj zakonski prijedlog. U predmetima koji su pripadali u njihov djelokrug, odbori su mogli poduzimati bilo koju ispitnu radnju, pa tako i pozvati stručnjake te tražiti od njih mišljenje u pisanu ili usmenu obliku (čl. 22. st. 2.), ali nije bilo predviđeno da ostali građani nazoče njihovim sjednicama. Štoviše, građani su mogli pristupiti tek galeriji saborske dvorane (Poslovnik iz 1947. koristio je riječi “publici je dozvoljen pristup”), s time da ih je zbog narušavanja reda predsjednik Sabora mogao opomenuti i prema potrebi narediti da se uklone, odnosno da se “galerije isprazne” (čl. 66.).<sup>69</sup>

Međutim, sama riječ “javnost” nije izričito bila spomenuta niti među poslovničkim, niti među ustavnim odredbama (kako na republičkoj, tako i na saveznoj razini), nego je *implicita* bila sadržana u izloženim odredbama, i to – sukladno spomenutoj Đorđevićевой definiciji<sup>70</sup> – u značenju skupa građana i (ograničenog) prava i mogućnosti njihove participacije. Naime, izuzev ograničene mogućnosti da građani u svojstvu publike s galerije saborske dvorane prate sjednice (samo pod uvjetom da sjednica nije bila određena kao tajna), da se obrate Saboru molbom ili žalbom (uz neizvjestan ishod koji je ovisio o volji nadležnog odbora, odnosno Sabora<sup>71</sup>), da daju svoja mišljenja kao stručnjaci (tek onda kada su pozvani da to učine), javnost u razdoblju od 1947. do 1950., prema Poslovniku iz 1947., zbiljski nije imala predviđenu nikakvu značajniju ulogu jer je poslovnički minimalizirana mogućnost njezina doprinosa raspravi u postupku donošenja odluka.

### 4.3. RAZDOBLJE OD 1950. DO 1953.

Nakon što je po sukobu s Informbiroom 1948. jugoslavensko rukovodstvo ustvrdilo da je razvoj socijalizma u SSSR-u “degenerirao u birokratsku svestlast države otuđene od radničke

69 Usporede li se izložena poslovnička rješenja s onima iz prethodnog, Poslovnika Ustavotvornog sabora Narodne Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 143/1946; dalje: Poslovnik iz 1946.), može se primijetiti da je – uz izuzetak čl. 22. st. 2. Poslovnika iz 1947. – riječ o gotovo identičnim rješenjima, iz čega slijedi da je Poslovnik iz 1946. poslužio kao uzor pri njegovoj izradi.

70 Đorđević, *op. cit.* u bilj. 6.

71 Postoji nekoliko primjera iz 1947., kada je Sabor na prijedlog Odbora za molbe i žalbe udovoljio pojedinim molbama za dodjelu stalne mjesečne pomoći, no nisu zabilježeni primjeri formuliranja zakonskih prijedloga na temelju poticaja građana. Vidi: Perić, I., *Hrvatski državni sabor: 1848.-2000. Treći svezak 1918.-2000.*, Hrvatski institut za povijest, Hrvatski državni sabor i Dom i svijet, Zagreb, 2000., str. 208.–209.

klase i građana”,<sup>72</sup> u nastojanju za iznalaženjem drukčijeg modela izgradnje socijalizma koji ne bi ponavljao pogreške iz SSSR-a iznesena je ideja radničkog samoupravljanja kojom su radnici izravno trebali zagospodariti sredstvima za proizvodnju i raspolagati svojim dohotkom tako da njime ne upravlja država kao posrednik. Takva ideja institucionalizirana je 1950. u Osnovnom zakonu o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva<sup>73</sup> koji je popularno nazvan “Zakon o predaji tvornica na upravljanje radnicima”, odnosno “Zakon o radničkom samoupravljanju”.<sup>74</sup> Radi uvođenja navedene ideje na razini cijeloga političkog sustava bilo je potrebno izmijeniti pojedine dijelove Ustava FNRJ iz 1946., što je bilo učinjeno 1953. Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti,<sup>75</sup> a zatim i Ustavnim zakonom Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti<sup>76</sup> kojim je konstitucionaliziran dvodomni<sup>77</sup> Sabor NRH, uz konstituiranje novoga društvenog uređenja.

Iako je 1951. donesen novi poslovnik – Poslovnik Sabora Narodne Republike Hrvatske<sup>78</sup> (dalje: Poslovnik iz 1951.) – većina ključnih odredbi o javnosti tek je neznatno izmijenjena. Tako je zadržana prijašnja odredba o javnosti saborskih sjednica (čl. 35.), ali je u iznimci od tog pravila Poslovnikom iz 1951. određeno da se sjednice tek “za pojedine predmete” mogu učiniti tajnima, proširujući u tom slučaju tajnost i pri raspravi o takvim predmetima tijekom sjednice saborskih odbora, a ne samo na plenarnoj sjednici. Također, zadržana je odredba o pravu na molbe<sup>79</sup> i žalbe, s time da je Poslovnik iz 1951. omogućio građanima – “pojedinačno ili preko društvenih organizacija” – da uz njih upute Saboru i svoje predstavke,<sup>80</sup> a narodnim zastupnicima izrijekom je dopušteno da pregledaju svaku molbu, žalbu i predstavku (čl. 68. st. 3.), dok je Odbor za molbe i žalbe izrijekom postao ovlašten pojedine molbe, žalbe i predstavke uputiti Vladi, njezinim tijelima ili tijelima narodne vlasti, ako je smatrao da ulaze u njihovu nadležnost (čl. 69. st. 1.). Dakako, s obzirom na to da su ovlašteni predlagatelji zakona bili Vlada, njezini članovi, kao i svaki narodni zastupnik, nova poslovnička mogućnost dodatno je ojačala priliku za korištenjem ustavnog prava peticije jer su zastupnici, koji su stekli pravo uvida u svaku molbu, žalbu i predstavku, od njih mogli formulirati zakonski prijedlog, baš kao i Vlada ili njezin pojedini član koji su tu molbu, žalbu ili predstavku upućenu (prosljeđenu) od Odbora za molbe i žalbe također mogli uobličiti u zakonski prijedlog i uputiti ih u zakonodavnu proce-

72 Čepulo, *op. cit.* u bilj. 55, str. 315.

73 Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, Službeni list FNRJ, broj 43/1950.

74 Holjevac Tuković, A., *Društveno-gospodarske reforme 1950–1952. i njihov odraz na upravu Narodne Republike Hrvatske*, Arhivski vjesnik, god. 46, br. 1, 2004., str. 132.

75 Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti, Službeni list FNRJ, broj 3/1953.

76 Ustavni zakon Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti, Narodne novine, broj 9/1953.

77 Riječ je o Republičkom vijeću i Vijeću proizvođača.

78 Poslovnik Sabora Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 4/1951.

79 Ponovno se bilježi nekoliko primjera kada je Sabor prihvatio prijedlog Odbora za molbe i žalbe za dodjelu stalne mjesečne pomoći (vidi npr.: Perić, *op. cit.* u bilj. 71, str. 235.), ali ne i za formuliranje zakonskih prijedloga na temelju poticaja građana.

80 Predstavka je “pismeni podnesak, pismeno obraćanje vlastima ili višim službenim tijelima” (Anić, V., *Veliki rječnik hrvatskoga jezika*, Novi Liber, Zagreb, 2004., str. 1153.).

duru. Nadalje, neznatno je proširena prijašnja odredba o mogućnosti pozivanja stručnjaka radi davanja mišljenja odboru; naime, Poslovnik iz 1951. omogućio je predsjednicima pojedinih odbora<sup>81</sup> da na sjednice odbora pozivaju, *inter alia*, i “predstavnike društvenih organizacija i stručnjake”, a mogli su od njih zatražiti mišljenje u pisanu ili usmenu obliku o pojedinom predmetu (čl. 29. st. 3.). Naposljetku, Poslovnikom iz 1951. tek je neznatno dopunjena odredba kojom je građanima “dozvoljen pristup samo na galerije saborske dvorane” (čl. 86.), budući da su takav pristup mogli imati samo uz pribavljene propusnice, uz dodatak da u zgradu u kojoj Sabor zasjeda “nitko ne smije ulaziti s oružjem ili ubojitim oruđem”, izuzev službenih osoba.

Imajući u vidu da je Poslovnik iz 1951. bio na snazi sve do 1954., iz navedenog slijedi da ni u drugom razmatranom razdoblju, od 1950. do 1953., javnost u suštini nije imala predviđenu nikakvu značajniju ulogu, svodeći se na puku publiku, bez mogućnosti neposrednog utjecaja na ishod odluke u zakonodavnom ili drugom normotvornom postupku, dok su raspoloživi poslovnički instrumenti u cijelosti bili ovisni o volji nadležnog odbora, odnosno parlamenta. Riječ “javnost” nije bila izričekom spomenuta ni u Poslovniku iz 1951., nego je, kao i u slučaju prethodnog poslovnika, *implicita* bila sadržana u izloženim odredbama, također u značenju skupa građana i (ograničenog) prava i mogućnosti njihove participacije.

## 5. JAVNOST U KASNIJIM SABORSKIM POSLOVNICIMA

### 5.1. RAZDOBLJE OD 1953. DO 1990.

U nastojanju za praćenjem kasnijih poslovničkih odredbi kojima je regulirana javnost u hrvatskom parlamentu, najprije vrijedi istaknuti da su tek po donošenju Poslovnika Sabora Narodne Republike Hrvatske<sup>82</sup> iz 1954. predstavnici tiska dobili pravo da budu nazočni na svim javnim sjednicama Sabora i njegovih domova, kao i svim javnim sjednicama svih odbora i komisija (čl. 105.), dok se prvi spomen informiranja javnosti o radu Sabora može pratiti od Poslovnika Sabora Socijalističke Republike Hrvatske<sup>83</sup> iz 1965. (dalje: Poslovnik iz 1965.), kada je navedena materija prvi put detaljnije uređena nizom odredbi kojima je, među ostalim, bilo propisano pravo i dužnost predstavnika tiska, ali i radija, televizije i drugih oblika informiranja da obavještavaju javnost (čl. 257.–260.). Usto, potonjim poslovnikom prvi put uveden je institut javne diskusije (rasprave) o prijedlozima zakona i drugih akata iznesenih pred građane, društveno-političke i ostale organizacije (čl. 131.–133.), uvedena je mogućnost da se u saborske komisije imenuju članovi iz redova stručnjaka i javnih djelatnika (s time da njihov broj nije mogao biti veći od broja članova iz redova zastupnika), za sastavljanje nacрта zakona i drugih akata Vijeća, saborski odbori i druga njegova tijela mogla su se osloniti na posebne komisije i radne skupine koje su bile sastavljene iz reda zastupnika, ali i stručnjaka i javnih radnika, radnih i drugih organizacija i udruženja, a Vijeća, saborski odbori i druga njegova tijela mogli su povjeriti sastavljanje nacрта zakona i drugih akata i nekoj stručnoj ili drugoj ustanovi, tijelima

81 Riječ je (samo) o Zakonodavnom odboru, Odboru za privredni plan i financije i Odboru za narodnu vlast (čl. 29. st. 3., u vezi st. 1. istog članka).

82 Poslovnik Sabora Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 5/1954.

83 Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 22/1965.

republičke uprave i pojedinim stručnjacima (čl. 219.). Također, u radu zajedničke sjednice svih vijeća mogli su sudjelovati (ali bez prava odlučivanja), među ostalim, i znanstveni, stručni i drugi javni i politički radnici, ako su bili pozvani na tu sjednicu radi davanja mišljenja o određenim pitanjima (čl. 40. st. 2.).

Prema tome, javnost je tek od Poslovnika iz 1965. dobila značajniju ulogu u hrvatskom parlamentarnom pravu: više nije bila svedena na ulogu publike, u jednosmjernom procesu u kojemu je parlament samo informirao javnost (odredbama o javnosti rada), nego se postupno počinje javljati i u ulozi savjetodavca, u dvosmjernom procesu u kojemu je parlament od javnosti mogao i zatražiti i zaprimiti povratne informacije (kroz institut javne diskusije), ali i u nešto višem stupnju dvosmjernog procesa (na temelju odredaba o članstvu u komisijama i radnim skupinama). Te njezine uloge potvrđene su i kasnijim saborskim poslovniciama.

Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske<sup>84</sup> iz 1970. (dalje: Poslovnik iz 1970.) preuzeo je spomenuta rješenja Poslovnika iz 1965. te je, uz ostalo, izrijeком propisao da Sabor informira javnost o svojem radu i radu svojih tijela, kao i da se nacrti i prijedlozi značajnijih zakona i drugih općih akata od interesa za javnost objavljuju u dnevnom tisku ili kao posebne publikacije, dok je građanima priznato pravo pristupa materijalu o razmatranim pitanjima u Saboru i nazočenja sjednicama komisija i odbora Sabora te njegovih vijeća, ako su navedena tijela tako odlučila (čl. 382. st. 3.). Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske<sup>85</sup> iz 1975. (dalje: Poslovnik iz 1975.) u bitnom je slijedio dotadašnje poslovničke odredbe o javnosti i dodatno propisao, među ostalim, da se od dostupnosti javnosti izuzimaju oni dokumenti i materijali Sabora koji su bili povjerljive naravi, odnosno označeni kao službena ili vojna tajna (čl. 418. st. 1.), kao i da saborska vijeća i njihova radna tijela mogu donijeti odluku o davanju službenog priopćenja za tisak i druga sredstva informiranja, s time da su njihovi predstavnici mogli održati i konferenciju za tisak (čl. 428. st. 1.). Na zajedničkoj sjednici svih vijeća i na sjednicama vijeća i drugih saborskih tijela i vijeća javnost je imala pravo nazočiti, izuzev kada je drukčije odlučeno. Navedene odredbe o javnosti u glavnim crtama zadržane su i u posljednjem Poslovniku Sabora Socijalističke Republike Hrvatske<sup>86</sup> iz 1990.

Podlogu takve, značajnije uloge javnosti od 1965. do 1990. može se najprije primijetiti u čl. 83. Ustava Socijalističke Republike Hrvatske<sup>87</sup> iz 1963. (dalje: Ustav SRH iz 1963.), kojim je bila propisana javnost rada državnih tijela i obveza informiranja javnosti o njihovom radu te pravo građana da raspravljaju o radu državnih tijela i dobiju odgovor na pitanja i prijedloge koje im upute, ali i u čl. 187., kojim je bilo predviđeno da vijeća Sabora mogu odlučiti da se prijedlog zakona ili drugog akta iznese na javnu diskusiju. Usto, javnost rada tijela vlasti predstavljala je jedno od osnovnih načela Ustava Socijalističke Republike Hrvatske<sup>88</sup> iz 1974. (dalje: Ustav

84 Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 36/1970.

85 Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 22/1975, 26/1978, 32/1978, 19/1980, 19/1982, 17/1985, 14/1986. U tekstu su navedene brojčane oznake prema pročišćenom tekstu utvrđenom 18. travnja 1986.

86 Poslovnik Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 21/1990, 25/1990, 28/1990, 53/1990. Među razlikama u odnosu na dotadašnja poslovnička rješenja o javnosti vrijedi izdvojiti da su se prijedlozi akata Sabora, odnosno njegovi akti mogli u cijelosti objaviti u dnevnom tisku ili kao posebne publikacije (čl. 351.), tj. više se nije zahtijevalo da to budu samo prijedlozi akata koji su "od interesa za javnost". Usto, izrijeком je propisano da znanstveni, stručni i javni radnici koji su delegirani ili imenovani u radno tijelo Sabora imaju pravo sudjelovati u raspravi o pitanjima iz djelokruga radnog tijela, ali ne i pravo odlučivanja. (čl. 62.).

87 Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 15/1963.

88 Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 8/1974.

SRH iz 1974.), a važnu ustavnu podlogu značajnijoj ulozi javnosti činile su i odredbe o javnoj raspravi o prijedlozima zakona i drugih akata koje su detaljnije uredile načelna pitanja njezine provedbe (čl. 367. st. 3.–8.) u odnosu na šturu ustavnu odredbu iz 1963.<sup>89</sup>

## 5.2. RAZDOBLJE OD 1990. DO DANAS

U odnosu na Ustav SRH iz 1963. (255 članaka), i Ustav SRH iz 1974. (čak 442 članka), Ustav Republike Hrvatske<sup>90</sup> (dalje: Ustav RH) iz 1990. imao je samo 142 članka (danas 152), od kojih bi u kontekstu ovog rada posebno valjalo izdvojiti odredbu o pravu svakoga građanina da uputi predstavke i pritužbe, njegovu pravu da daje prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i pravu da dobije na njih odgovor (čl. 46.), odredbu o javnosti sjednica Hrvatskoga sabora (čl. 84.) i načelnu odredbu o stupanju na snagu zakona osmoga dana po njegovoj objavi u Narodnim novinama, službenom listu Republike Hrvatske (čl. 90.). Među prethodno izloženim odredbama Ustava SRH iz 1963. i 1974. koje nisu zadržane u Ustavu RH valja primijetiti one kojima je bila uređena javna rasprava<sup>91</sup> o prijedlozima zakona i drugih akata, a njihovo uklanjanje učinjeno je i na poslovničkoj razini. Izuzev potonjih odredbi, Poslovnik Sabora Republike Hrvatske<sup>92</sup> iz 1992. u glavnim crtama slijedio je dotadašnji način uređenja javnosti, baš kao i Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske<sup>93, 94</sup> iz 1992. i Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske<sup>95</sup> iz 1995., koji je u čl. 249. previdio donošenje

89 Novim ustavnim rješenjem tako je bilo predviđeno da se na javnu raspravu iznose oni prijedlozi zakona kojima se uređuje "samoupravni položaj radnih ljudi i građana, financiranje funkcija društveno-političkih zajednica, prijedlozi društvenih planova te drugi prijedlozi za koje to propiše zakon ili poslovnik Sabora, odnosno vijeća", kao i da svako vijeće može odlučiti da se i prijedlog drugog zakona ili akta iznese na javnu raspravu. Međutim, takvo što znači i da je iznošenje nekog zakona na javnu raspravu ovisilo o tome udovoljava li on spomenutim ustavnim, ali i zakonskim i poslovničkim uvjetima te o odluci vijeća. U slučaju da je većina sudionika javne rasprave izrazila svoje neslaganje s prijedlogom zakona ili drugog akta, prijedlog je bio skidan s dnevnog reda i u pravilu nije mogao ponovno biti stavljen na dnevni red prije isteka roka od šest mjeseci.

90 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

91 Zanimljivo je da je u prvom Prijedlogu nacрта Ustava Republike Hrvatske bila predviđena odredba prema kojoj u postupku promjene Ustava Hrvatski sabor stavlja nacrt promjene Ustava na javnu raspravu (čl. 145. st. 2.), no od toga se odustalo već u Nacrtu Ustava Republike Hrvatske. Vidi: Šarin, D., Nastanak hrvatskoga Ustava, Narodne novine, Zagreb, 1997., str. 335.

92 Poslovnik Sabora Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 17/1992.

93 Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 59/1992, 89/1992, 43/1994. Vrijedi napomenuti da su prema čl. 60. st. 2. samo znanstveni, stručni i javni djelatnici izabrani u Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav i Odbor za zakonodavstvo imali sva prava člana radnog tijela (osim prava odlučivanja), dok za ostala radna tijela to nije bilo predviđeno. Sljedećim poslovnikom, iz 1995., navedenim odborima pridružen je i Odbor za pravosuđe, a po donošenju novog poslovnika 2000. i Odbor za financije i državni proračun, Odbor za gospodarstvo, razvoj i obnovu, Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Odbor za rad, socijalnu politiku i zdravstvo, Odbor za obrazovanje, znanost i kulturu i Odbor za informiranje, informatizaciju i medije. Tek je 2008. uvedena opća odredba da se u radna tijela može imenovati, ako nije drukčije određeno, do šest javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika koji imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja. Danas tzv. vanjske članove nemaju samo Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove, Odbor za predstavke i pritužbe, Odbor za međuparlamentarnu suradnju i Mandatno-imunitetno povjerenstvo.

94 S obzirom na dvodomnu strukturu Sabora Republike Hrvatske, treba spomenuti da su poslovници Županijskog doma gotovo u cijelosti slijedili način uređenja javnosti propisan poslovnicima Zastupničkog doma – izuzetak je bila tek odredba o raspravljanju predstavki i prijedloga građana podnesenih Županijskom domu ili radnom tijelu, no i ona je bila uvrštena u Poslovnik Županijskog doma Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 15/2001) – pa se zbog toga u ovom radu poslovnici Županijskog doma neće posebno razmatrati.

95 Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 99/1995, 8/1996, 89/1998.

Pravilnika o javnosti rada sjednica Zastupničkog doma i njegovih radnih tijela radi pobližeg uređenja pojedinih pitanja o javnosti rada.<sup>96</sup>

Naposljetku, dotadašnji način uređenja javnosti u glavnim crtama preuzeo je i Poslovnik Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora<sup>97</sup> iz 2000. (dalje: Poslovnik iz 2000.), kojim je prvi put propisano da se, u pravilu, na internetu, odnosno preko audiovizualnih i multimedijalnih sredstava objavljuju glasilo, druge publikacije i službeni dokumenti (čl. 251. st. 3.), kao i važeći Poslovnik Hrvatskoga sabora, koji je odredio da se glasilom Hrvatskoga sabora smatraju njegove internetske stranice (čl. 280. st. 2.).

Uz to, važećim Poslovnikom Hrvatskoga sabora predviđena je obveza predlagatelja zakona da, uz prijedlog zakona, dostavi i izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću (čl. 174. st. 4.). Potonja odredba sukladna je Zakonu o pravu na pristup informacijama<sup>98</sup> kojim se, na podlozi konstitucionalnog jamstva prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti,<sup>99</sup> smjera upravo omogućavanju i osiguravanju ostvarenja tog prava te prava na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama, i to otvorenosti i javnošću djelovanja tijela javne vlasti (čl. 3.). U ispunjenju navedenog cilja, ta tijela, među koja se ubraja i Hrvatski sabor, obvezna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način, u strojno čitljivu obliku objavljevati, među ostalim, opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima njihova donošenja; nacрте zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću; zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama itd. (čl. 10. st. 1.). Usto, ta tijela obvezna su i provoditi savjetovanje s javnošću, u pravilu u trajanju od 30 dana,<sup>100</sup> preko internetske stranice ili središnjega državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću objavom nacrta propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja (čl. 11. st. 1.–3.).

Iz dosad izloženog slijedi da je u postupnom oblikovanju odredbi kojima je danas uređena javnost u hrvatskom parlamentarnom pravu najveći iskorak u smjeru značajnije uloge javnosti nakon Poslovnika iz 1965., 1970. i 1975. učinjen Poslovnikom iz 2000. (omogućavanjem mnogo veće dostupnosti publikacija i dokumenata njihovom objavom na internetu te širenjem kruga tzv. vanjskih članova na niz saborskih odbora<sup>101</sup>) te danas važećim Poslovnikom Hr-

96 Međutim, takav akt donesen je tek 2005.; riječ je o Pravilniku o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tijela (Narodne novine, broj 66/2005) kojim se uređuje nazočnost predstavnika udruuga građana, nevladinih organizacija i građana kao promatrača na sjednicama Hrvatskoga sabora i sjednicama radnih tijela, posjeti organiziranih grupa građana Hrvatskom saboru, način tonskog i slikopisnog snimanja sjednica Hrvatskoga sabora i radnih tijela, izravni radijski i televizijski prijenosi tijekom sjednica, način registriranja domaćih i stranih novinara u Hrvatskom saboru i internetske stranice Hrvatskoga sabora (čl. 1.).

97 Poslovnik Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora, Narodne novine, broj 71/2000, 129/2000, 9/2001, 117/2001, 6/2002, 41/2002, 91/2003, 58/2004, 69/2007, 39/2008, 86/2008, 66/2012, 66/2012, 81/2012, 113/2012.

98 Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/2013, 85/2015.

99 Vidi: čl. 38. st. 4. Ustava RH.

100 Izuzetak čine slučajevi provedbe savjetovanja u skladu s propisom kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa. Premda vrijedi spomenuti da se u postupku procjene učinaka propisa omogućuje "javnosti i zainteresiranoj javnosti" da participira u fazi koja prethodi zakonodavnom postupku u Hrvatskom saboru preko savjetovanja i javne rasprave, u ovom radu na njega se neće posebno osvrnuti, s obzirom na to da se Zakon o procjeni učinaka propisa ne odnosi na Hrvatski sabor, nego (samo) na središnja tijela državne uprave (tj. na ministarstva, središnje državne urede i državne upravne organizacije) te "svako drugo tijelo koje je prema svom propisanom djelokrugu ovlašteno Vladi Republike Hrvatske uputiti propis radi njegova donošenja" (čl. 3. t. 2.).

101 Vidi *supra*, bilj. 93.



vatskoga sabora. Naime, njime je uz zadržavanje svih dotadašnjih poslovnčkih mehanizama participacije javnosti – prava na podnošenje predstavke ili prijedloga (čl. 44. st. 6.), prava na informiranje preko odredaba o javnosti rada (čl. 279.–288.), prava na uključenost u svojstvu članova posebnih radnih skupina (čl. 53. st. 1.), stručnjaka ili predstavnika znanstvenih i drugih organizacija radi pripreme zakona ili razmatranja nekog pitanja (čl. 52.) te tzv. vanjskih članova (čl. 57. st. 3.) – zajamčena primjena još jednoga takvog mehanizma, savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, preko spomenutog zahtjeva da se uz prijedlog zakona dostavi i izvješće o provedenom savjetovanju (čl. 174. st. 4.).

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nastojeći pobliže razmotriti ulogu i način na koji je bila uređena javnost u hrvatskom parlamentarnom pravu tijekom formativnog razdoblja izgradnje institucija državne vlasti i prava od 1947. do 1953., polazišna teza ovog rada bila je da javnost u tom razdoblju nije imala nikakvu značajniju ulogu, nego je poslovnčkim putem zbiljski bila minimalizirana mogućnost njezina doprinosa raspravi u zakonodavnom i drugom normotvornom postupku. Budući da javnost predstavlja višeznačan pojam, u radu je najprije korišten etimološki i povijesni pristup određenju javnosti, zatim su istaknute ključne teorijske postavke te je ukratko izložen društveno-politički kontekst u razdoblju od 1947. do 1953. u FNRJ i NRH, nakon čega se pristupilo analizi relevantnih odredbi dvaju poslovnika hrvatskog parlamenta, iz 1947. i 1951. te kraćem prikazu odredbi kasnijih poslovnika kojima je moguće pratiti postupno oblikovanje načina uređenja javnosti do današnjih dana.

Naslanjajući se na značenje javnosti jednog od prvih autora s područja bivše Jugoslavije koji su pristupili sustavnom istraživanju tog pojma, Đorđevića – koji je kao ključnu kvalitativnu oznaku pojma javnosti naveo participaciju građana – u radu se nastojalo isticati upravo tu oznaku njezina pojma te je izraženo shvaćanje da proceduralna pravila utvrđena parlamentarnim poslovníkom imaju ulogu, uz ostalo, zajamčiti da se rasprava u postupku donošenja odluka doista provodi javno, kako na razini radnih tijela, tako i na razini parlamenta, omogućujući zbiljsku otvorenost i pristupačnost, ali i mehanizme za participaciju što više dionika u svim fazama tog postupka.

Razmatrajući društveno-politički kontekst u FNRJ i NRH u razdoblju od 1947. do 1953., može se naglasiti shvaćanje pojedinih autora da su u socijalističkom društvu doista bile prisutne institucije građanskog društva, ali i da je komunistički pokret shvaćao njihovu ulogu isključivo instrumentalno, kao i da su, poimajući pravo kao puko političko sredstvo, vladajuće strukture često posezale za donošenjem propisa u cilju operacionalizacije političkih ciljeva. Usto, ističe se da su političkim životom u tom razdoblju dominirali monopolizam i centralizacija, rezultirajući ograničenjem i anemičnošću javnosti, ali i udaljavanjem parlamenta od njegove izvorne naravi, s obzirom na to da je narodna volja formirana putem volje partijske većine koja je identificirana s *volonté générale*.

Nakon što su podcrtane neke od ključnih odredbi Ustava NRH iz 1947., po analizi odredbi Poslovnika iz 1947. prvo je utvrđeno da sama riječ “javnost” nije *explicite* bila spomenuta niti među poslovnčkim, niti među ustavnim odredbama, nego je *implicite* bila sadržana u nizu

odredbi (npr. o pravu građana na molbe i žalbe, o pozivanju stručnjaka na sjednice odbora, o pravu na pristup galeriji saborske dvorane i o javnim sjednicama Sabora). Izuzev ograničene mogućnosti da građani s galerije saborske dvorane prate sjednice, da se obrate Saboru molbom ili žalbom, da daju svoja mišljenja kao stručnjaci, ali tek onda kada su pozvani da to učine, javnost u razdoblju od 1947. do 1950., prema Poslovniku iz 1947., nije imala predviđenu nikakvu značajniju ulogu, nego je mogućnost njezina doprinosa raspravi u postupku donošenja odluka bila minimalizirana. Iako je 1951. donesen novi poslovnik, većina odredbi o javnosti tek je neznatno izmijenjena pa je po analizi relevantnih odredbi Poslovnika iz 1951. utvrđeno da je javnost i u razdoblju od 1950. do 1953., u suštini ostala – izuzev mogućnosti praćenja javnih sjednica, upućivanja molbi, žalbi ili predstavi te nazočenja sjednicama nekog od triju saborskih odbora i/ili davanja mišljenja u svojstvu stručnjaka – bez ikakve značajnije uloge, bez mogućnosti neposrednog utjecaja na ishod odluke u parlamentu.

Nastojeći obuhvatnije sagledati ulogu i način uređenja javnosti u razmatranom razdoblju povijesti hrvatskoga parlamentarnog prava, u radu su izložene i kasnije poslovničke odredbe o javnosti te je zaključeno kako je javnost tek Poslovníkom iz 1965. dobila značajniju ulogu, kada je dosegla stupanj dvosmjernog procesa u kojemu je parlament od javnosti mogao i tražiti i primiti povratne informacije preko instituta javne diskusije, ali i odredbi o članstvu u komisijama i radnim skupinama, što su u glavnim crtama nastavili slijediti i kasniji saborski poslovnici iz 1970. i 1975. Izuzev odredbi o javnoj raspravi, koje su na ustavnoj razini uklonjene 1990., a na poslovničkoj razini 1992., dotadašnji način uređenja javnosti slijedili su i kasniji poslovnici. U postupnom oblikovanju odredbi kojima je danas uređena javnost u hrvatskom parlamentarnom pravu najveći iskorak u smjeru značajnije uloge javnosti nakon Poslovnika iz 1965., 1970. i 1975. učinjen je Poslovníkom iz 2000., kako u smjeru informiranja, propisivanjem objave publikacija i dokumenata na internetu, tako i u smjeru uključenosti javnosti širenjem kruga tzv. vanjskih članova na niz saborskih odbora, dok je Poslovník Hrvatskoga sabora uz sve dotadašnje poslovničke mehanizme participacije javnosti zajamčio primjenu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću propisivanjem obveze o dostavljanju izvješća o provedenom savjetovanju uz prijedloge zakona.

Za razliku od toga, iz odredbi saborskih poslovnika u razdoblju od 1947. do 1953. jasno proizlazi da je bila riječ o jednosmjernom procesu u kojemu se javnost javljala samo kao primatelj informacija od parlamenta. Iako je utvrđeno da su postojali određeni poslovnički instrumenti – u formi mišljenja, molbe, žalbe i predstave – koji su otvarali mogućnost njihova korištenja kao podloge za formuliranje prijedloga zakona i drugih propisa od strane ovlaštenih predlagatelja, ishod njihova korištenja u cijelosti je ovisio o volji nadležnog odbora, odnosno parlamenta. Takvo poslovničko uređenje i odnos prema javnosti, koji je proizlazio iz tadašnjega društveno-političkog konteksta, rezultiralo je zanemarivom ulogom javnosti u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do 1953., čime je potvrđena polazišna teza ovog rada. Iako se u ovom istraživanju nisu koristili podaci iz hrvatske parlamentarne prakse, kao ni pojedina rješenja iz usporednoga parlamentarnog prava i/ili prakse, u perspektivi budućih istraživanja ove materije moglo bi se pobliže ispitati, *inter alia*, i te dimenzije, napose imajući u vidu različite poslovničke mehanizme participacije javnosti u parlamentu i njihovo funkcioniranje u normotvornom postupku, kao i u postupku koji mu prethodi. Takav pristup mogao bi ukazati i na moguće nedostatke u primjeni važećih mehanizama u praksi, ali i otvoriti pitanje njihova eventualnog unaprjeđenja.

## LITERATURA

1. Anić, V., *Veliki rječnik hrvatskoga jezika*, Novi Liber, Zagreb, 2004.
2. Bačić, A., *Konstitucionalizam i parlamentarno pravo*, Vladavina prava, god. 6, br. 3, 1999., str. 129.–155.
3. Bačić, A., *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2002.
4. Bobbio, N., *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1984.
5. Čepulo, D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012.
6. Đorđević, J., *Javno mnjenje*, Izdavačka zadruga Politika i društvo, Beograd, 1939.
7. Đorđević, J., *O javnom mnjenju*, Izdavačko preduzeće "Rad", Beograd, 1957.
8. Đorđević, J., *Socijalizam i demokratija*, Savremena administracija, Beograd, 1962.
9. Đorđević, J., *Otvoreno društvo*, Radnička štampa, Beograd, 1985.
10. Đorđević, T., *Političko javno mnjenje*, Radnički univerzitet "Radivoj Čirpanov", Novi Sad, 1975.
11. Fira, A., *Ustavno pravo*, Privredni pregled, Beograd, 1979.
12. Grahek Ravančić, M., *Propaganda i tisak o djelovanju Zemaljske komisije za ratne zločine okupatora i njihovih pomagača i procesuiranju zločina*, u: R. Horvat (ur.), *Represija i zločini komunističkog režima u Hrvatskoj*, Matica hrvatska, Zagreb, 2012, str. 91.–114.
13. Gredelj, S., *S onu stranu ogledala: istraživanje promena modela komunikacije u jugoslovenskom društvu na osnovu analize sadržaja pisanja listova Borbe i Politike u periodu od 1945. do 1975. god.*, Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, Beograd, 1986.
14. Habermas, J., *Javno mnjenje: istraživanje u oblasti jedne kategorije građanskog društva*, Mediterran Publishing, Novi Sad, 2012.
15. Holjevac Tuković, A., *Društveno-gospodarske reforme 1950–1952. i njihov odraz na upravu Narodne Republike Hrvatske*, Arhivski vjesnik, god. 46, br. 1, 2004., str. 131.–146.
16. Jantol, T., *Socijalizam i javnost*, Centar za kulturnu djelatnost SSO, Zagreb, 1980.
17. Jantol, T., *Politička javnost*, Birotisak, Zagreb, 2004.
18. Jojić, Lj. (ur.), *Veliki rječnik hrvatskoga standardnog jezika*, Školska knjiga, Zagreb, 2015.
19. Kisić Kolanović, N., *Problem legitimiteta političkog sustava u Hrvatskoj nakon 1945.*, Časopis za suvremenu povijest, god. 24, br. 3, 1992., str. 177.–197.
20. Lamza-Posavec, V., *Javno mnijenje: teorije i istraživanje*, Alineja, Zagreb, 1995.
21. Maticka, M., *Promjene vlasničkih odnosa u Jugoslaviji 1945.–1948. na stranicama hrvatskih novina*, Časopis za suvremenu povijest, god. 24, br. 3, 1992., str. 165.–176.
22. Mihaljević, J., *Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946.–1974.*, Časopis za suvremenu povijest, god. 43, br. 1, 2011., str. 25.–51.
23. Milivojević, S., *Mediji, ideologija i kultura*, Pešćanik: Fabrika knjiga, Beograd, 2015.
24. Pažanin, A., *Problem javnosti u Habermasovu djelu*, Politička misao, god. 4, br. 3, 1967., str. 494.–501.
25. Perić, I., *Hrvatski državni sabor: 1848.–2000. Treći svezak 1918.–2000.*, Hrvatski institut za povijest, Hrvatski državni sabor i Dom i svijet, Zagreb, 2000.
26. Posavec, Z., *Javnost i demokracija*, Politička misao, god. 41, br. 1, 2004., str. 5.–10.
27. Price, V., *Communication Concepts 4: Public opinion*, SAGE Publications Newbury Park, London i New Delhi, 1992.

28. Prpić, I.; Puhovski, Ž.; Uzelac, M. (ur.), *Leksikon temeljnih pojmova politike: abeceda demokracije*, Školska knjiga, Zagreb, 1990.
29. Spehnjak, K., *Javnost i propaganda: Narodna fronta u politici i kulturi Hrvatske: 1945.–1952.*, Hrvatski institut za povijest: Dom i svijet, Zagreb, 2002.
30. Splichal, S., *Masovni mediji između javnosti i javne sfere Mass Media Between the Public and the Public Sphere*, Medijska istraživanja, god. 20, br. 1, 2014., str. 5.–25.
31. Stanojević, M., *Politička javnost: prilog kritici jedne kategorije građanskog društva*, Radionica SIC, Beograd, 1980.
32. Struić, G., *Vjerodostojno tumačenje zakona u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do danas*, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 16, br. 3, 2016., str. 553.–585.
33. Šarić, Lj.; Wittschen, W., *Rječnik sinonima hrvatskoga jezika*, Neretva, Zagreb, 2003.
34. Šarin, D., *Nastanak hrvatskoga Ustava*, Narodne novine, Zagreb, 1997.
35. Tadić, Lj., *Ogled o javnosti*, Univerzitetaska riječ, Nikšić, 1987.
36. Vreg, F., *Društveno komuniciranje*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb, 1975.
37. Žugić, Z., *Socialistična javnost: ideologija, utopija, ali nekaž tretjega? (o interpretacijah javnosti v Jugoslovanski komunikologiji)*, Teorija in praksa, god. 27, br. 6/7, 1990., str. 854.–861.

## POPIS PROPISA, AKATA I SUDSKIH ODLUKA

1. *Code of good practice for civil participation in the decision-making process*, URL=[www.coe.int](http://www.coe.int), pristupljeno 2. travnja 2017.
2. *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, URL=[www.unece.org](http://www.unece.org), pristupljeno 2. travnja 2017.
3. *European Governance – A White Paper*, URL=<http://ec.europa.eu>, pristupljeno 2. travnja 2017.
4. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine, broj 140/2009.
5. Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, Službeni list FNRJ, broj 43/1950.
6. Poslovník Hrvatskoga sabora, Narodne novine, broj 81/2013, 113/2016.
7. Poslovník Sabora Narodne Republike Hrvatske (1947.), Narodne novine, broj 25/1947.
8. Poslovník Sabora Narodne Republike Hrvatske (1951.), Narodne novine, broj 4/1951.
9. Poslovník Sabora Narodne Republike Hrvatske (1954.), Narodne novine, broj 5/1954.
10. Poslovník Sabora Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 17/1992.
11. Poslovník Sabora Socijalističke Republike Hrvatske (1965.), Narodne novine, broj 22/1965.
12. Poslovník Sabora Socijalističke Republike Hrvatske (1970.), Narodne novine, broj 36/1970.
13. Poslovník Sabora Socijalističke Republike Hrvatske (1975.), Narodne novine, broj 22/1975, 26/1978, 32/1978, 19/1980, 19/1982, 17/1985, 14/1986.
14. Poslovník Sabora Socijalističke Republike Hrvatske (1990.), Narodne novine, broj 21/1990, 25/1990, 28/1990, 53/1990.
15. Poslovník Ustavotvornog sabora Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 143/1946.
16. Poslovník Zastupničkog doma Hrvatskoga državnog sabora, Narodne novine, broj 71/2000,

- 129/2000, 9/2001, 117/2001, 6/2002, 41/2002, 91/2003, 58/2004, 69/2007, 39/2008, 86/2008, 66/2012, 66/2012, 81/2012, 113/2012.
17. Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske (1992.), Narodne novine, broj 59/1992, 89/1992, 43/1994.
  18. Poslovnik Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske (1995.), Narodne novine, broj 99/1995, 8/1996, 89/1998.
  19. Poslovnik Županijskog doma Hrvatskoga sabora, Narodne novine, broj 15/2001.
  20. Pravilnik o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tijela, Narodne novine, broj 66/2005.
  21. *Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy)*, URL=[www.coe.int](http://www.coe.int), pristupljeno 2. travnja 2017.
  22. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list FNRJ, broj 10/1946.
  23. Ustav Narodne Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 7/1947.
  24. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.
  25. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (1963.), Narodne novine, broj 15/1963.
  26. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (1974.), Narodne novine, broj 8/1974.
  27. Ustavni zakon Narodne Republike Hrvatske o osnovama društvenog i političkog uređenja i republičkim organima vlasti, Narodne novine, broj 9/1953.
  28. Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti, Službeni list FNRJ, broj 3/1953.
  29. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/2013, 85/2015.
  30. Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, broj 90/2011.

## MREŽNI IZVORI

1. Hrvatski jezični portal, URL= <http://hjp.znanje.hr>, pristupljeno 2. travnja 2017.

Gordan Struić\*

## THE ROLE OF THE PUBLIC AND ITS REGULATION IN THE CROATIAN PARLIAMENTARY LAW 1947-1953

### Summary

This paper examines the role of the public and its regulation in the Croatian parliamentary law within the formative period of establishing state institutions and law from 1947 to 1953. In trying to determine what is meant by the term public, the author uses etymological and historical approach, exposes the main theoretical concepts and takes a brief look at the socio-political context in the period under review. After that, the author gives a normative analysis of the relevant provisions of the Rules of Procedure of the Parliament of the People's Republic of Croatia dating from 1947 and 1951, outlines the provisions of the following Rules of Procedures to give an overview of the gradual forming of regulation of the public to the present day. Finally, in giving his concluding observations the author confirms his hypothesis that the public in the reviewed period of the Croatian parliamentary law did not have any significant role; it was reduced only to the meaning of audience, without any possibility of direct influence on the decisions in legislative or norm-making process, while the outcome of the use of available procedural instruments (opinions, requests, complaints and petitions) was entirely dependent on the will of the competent committee or parliament.

*Keywords:* Public, Parliament of the People's Republic of Croatia, parliamentary law



This work is licensed under a Creative Commons  
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

\* Gordan Struić, master of laws and university specialist in comparative politics, Croatian Parliament, Trg svetoga Marka 6, 10000 Zagreb, Republic of Croatia. Email address: gordan.struic@gmail.com. The views expressed here are solely those of the author. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6528-4436>.